



DSP

Onder druk

Verkendend onderzoek naar intimidatie
van lokale bestuurders en overheids personeel
door middel van juridische procedures

Manja Abraham, Charlotte van Miltenburg, Renée Beune

Contactgegevens

Oktober, 2023.

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Charlotte van Miltenburg

c.van.miltenburg@ioresearch.nl

Renée Beune

rbeune@dsp-groep.nl

Met medewerking van:

Laurens Klein Kranenburg

Aline Petersen

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP- groep in samenwerking met I&O Research, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

© 2023, DSP-groep, rechten voorbehouden.

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 5 |
| Summary | 10 |
| 1 Inleiding | 15 |
| 1.1 Intimidatie middels wettelijke middelen | 15 |
| 1.2 Onderzoeksvragen en definities | 16 |
| 1.3 Onderzoeksverantwoording | 18 |
| 1.4 Leeswijzer | 22 |
| 2 Aard en omvang intimidatie door wettelijke middelen | 23 |
| 2.1 Inzet wettelijke procedures | 23 |
| 2.2 Intimidatie door wettelijke procedures | 28 |
| 2.3 Tussenconclusie | 34 |
| 3 Procedeerders en hun motieven | 36 |
| 3.1 Procedeerders die intimideren | 36 |
| 3.2 Gepercipieerde motieven van procedeerders | 37 |
| 3.3 Tussenconclusie | 41 |
| 4 Gevolgen voor slachtoffers | 42 |
| 4.1 Persoonlijke gevolgen van wettelijke procedures | 42 |
| 4.2 Persoonlijke gevolgen van intimidatie middels wettelijke middelen | 46 |
| 4.3 Gevolgen voor de organisatie volgens politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers | 49 |
| 4.4 Gevolgen voor de organisatie van intimidatie middels wettelijke middelen | 54 |
| 4.5 Tussenconclusie | 55 |
| 5 Maatregelen | 57 |
| 5.1 Melding, registratie en nazorg | 57 |
| 5.2 Verdere maatregelen | 60 |
| 5.3 Potentiële aanvullende maatregelen voor in de toekomst | 63 |
| 5.4 Tussenconclusie | 66 |

| | | |
|---|--------------------------------|-----------|
| 6 | Conclusies en discussie | 68 |
| 6.1 | Conclusies | 68 |
| 6.2 | Discussie | 72 |
| Literatuurlijst | | 76 |
| Bijlagen | | |
| Bijlage 1: Begeleidingscommissie | | 78 |
| Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording enquête | | 79 |
| Bijlage 3: Tabellen hoofdstuk 3 en 5 | | 84 |

Samenvatting

Onderzoek naar intimidatie middels wettelijke middelen

De Nederlandse wetgeving biedt verschillende juridische procedures om de rechten van burgers te beschermen tegen onrechtmatig handelen van overheidsorganen. Bij een onjuiste behandeling, of een onrechtvaardig besluit, kunnen burgers procedures starten om de situatie recht te laten zetten. Het gaat dan bijvoorbeeld om bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures, klachtenregelingen en Wob- of Woo-verzoeken (Wet openbaarheid van bestuur, per 1 mei 2022 vervangen door Wet open overheid).

Deze wettelijke middelen kunnen echter ook op een oneigenlijke manier worden gebruikt en worden ingezet als middel om bestuurders en overheidsmedewerkers te intimideren (Boswijk, 2021; Klein Kranenburg et al., 2020a). Het gaat dan om een relatief nieuw fenomeen: het intimideren van politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers door middel van het inzetten van wettelijke middelen.

In opdracht van het WODC en op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben DSP-groep en I&O Research samen onderzoek gedaan naar dit fenomeen. Aan de hand van een enquête ingevuld door 1.840 respondenten (604 bestuurders en volksvertegenwoordigers, 1.115 overheidsmedewerkers en 121 overheidsorganisaties) en 26 interviews (met 16 ervaringsdeskundigen¹ en 10 experts op het onderwerp) hebben we meer inzicht gekregen in intimidatie middels wettelijke middelen. Daarbij zijn we ingegaan op de volgende centrale vraag:

Wat is de aard en omvang van intimidatie jegens decentrale politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers middels wettelijke middelen, (hoe) wordt er tegen dit fenomeen opgetreden, en hoe zou er (aanvullend) hiertegen kunnen worden opgetreden?

We definieerden intimidatie in dit onderzoek als volgt: 'gedragingen die het slachtoffer angst aanjagen'. Bij de getroffene moet het gedrag van de ander een gevoel van onveiligheid oproepen voordat er sprake kan zijn van intimidatie. Intimidatie is daarmee (in dit onderzoek) per definitie subjectief en bekeken vanuit het perspectief van potentiële getroffenen. Het betekent dat wat voor de één intimiderend kan zijn, voor de ander niet intimiderend is. Het gaat hierbij niet om de intentie van de 'zender' (hier: procedeerder), die hiervan kan losstaan.

In voorliggende samenvatting zijn de voornaamste uitkomsten van het onderzoek gegeven.

¹ Politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hebben gehad met intimidatie middels wettelijke middelen.

Conclusies

Aard en omvang

Politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers zijn niet van mening dat wettelijke procedures in groten getale worden misbruikt. Ze vinden dat burgers er over het algemeen netjes mee omgaan, van hun rechten gebruik maken en goede argumenten inbrengen. Echter, in sommige gevallen ervaren zij de procedures wel degelijk als intimiderend en hebben daarnaast overheidsmedewerkers ook het gevoel dat het de bedoeling is van de burger om te intimideren. Zo gaven procederende burgers, of burgers die dreigen te procederen, met intimidatie als effect, in een aantal gevallen actief aan dat zij een bepaalde politieke beslissing verwachtten en als deze niet genomen zou worden er zeker procedures zouden volgen.

In dit onderzoek heeft in totaal 7 procent van alle politieke ambtsdragers aangegeven in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met intimidatie door (het dreigen met) de inzet van juridische procedures. Van de overheidsmedewerkers is dit 10 procent. Vanwege de relatief lage respons in dit onderzoek, en de daarmee samenhangende mogelijke selectiebias, is er mogelijk sprake van een overschatting (zij die hiermee ervaring hebben zijn eerder geneigd te reageren) en moeten deze resultaten met enige voorzichtigheid worden gelezen. Meerdere personen die geïnterviewd zijn, zowel experts als ervaringsdeskundigen, hebben het idee dat intimidatie via wettelijke middelen een groeiend fenomeen is. Dit omdat juridische procedures steeds vaker worden ingezet, en dat deze procedures vaker worden ingezet om te intimideren, aldus de respondenten. Mogelijk voelen politieke ambtsdragers en ambtenaren zich tegenwoordig ook eerder dan voorheen geïntimideerd. Dit is echter niet hard te maken met cijfers, omdat dit de eerste keer is dat dit fenomeen kwantitatief is onderzocht.

Wat maakt de inzet van een juridische procedure intimiderend?

Aspecten die een procedure, of het dreigen met een procedure, intimiderend kunnen maken, zijn de – soms overweldigende en onredelijke – frequentie en hoeveelheid van verzoeken, al dan niet met elkaar gecombineerd, en soms over een langere tijdsperiode. Ook de houding van degenen die de procedures indienen draagt daaraan bij (op de persoon spelen, taalgebruik), evenals het doen van onredelijke verzoeken (pesterij) en tot slot de combinatie met (andere vormen van) agressie en geweld. De combinatie met agressie en geweld kwam geregeld voor en versterkte het gevoel geïntimideerd te worden.

Procedeerders en hun (vermeende) motieven

Politieke ambtsdragers, overheidsmedewerkers en experts zien verschillende typen procedeerders door wie ze zich geïntimideerd voelden: individuele boze/gefrustreerde burgers en ondernemers, bureaus en ondernemers die een verdienmodel zien in procederen, actiegroepen, (drugs)criminelen en lokale politici. Bijna alle procedeerders die een gevoel van intimidatie oproepen bij politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers kunnen worden getypeerd als veel procedeerders, die daarbij soms meerdere vormen

van procedures inzetten, en andere vormen van agressie en geweld en/of de pers erbij halen. Daarbij merken we op dat juridische procedures vooral worden ingezet door burgers (driekwart) en ondernemers (ruim een vijfde), en dat slechts in uitzonderlijke gevallen de indiener vermoedelijk betrokken is bij georganiseerde criminaliteit of ondermijning.

Voor het inzetten van de wettelijke procedures die hebben geleid tot intimidatie, zijn door politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die hiermee te maken hadden, en experts verschillende vermeende motieven genoemd. Dit zijn: druk uitoefenen op besluiten, het pesten van de overheid en frustreren van processen, idealisme, het gelijk willen krijgen als onderdeel van een 'way of life', het voortzetten van criminele activiteiten, geld verdienen en het spelen van politiek spel. We hebben geen procedeerdere bevestigd in dit onderzoek, waardoor het niet vast te stellen is of dit de motieven waren en intimidatie ook de intentie was van deze burgers.

Gevolgen voor personen en organisaties

De gevolgen van intimidatie via wettelijke middelen die zowel politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers als hun organisatie kunnen ondervinden zijn uiteenlopend. Daarbij valt het op dat gevolgen afwezig waren voor een groot deel van de politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die hiermee te maken hadden: 70% van de politieke ambtsdragers en 50% van de ambtenaren ondervond geen persoonlijke gevolgen. Uit het onderzoek blijkt dat deze personen het afhandelen van procedures zien als deel van hun taak en er persoonlijk afstand van weten te houden.

Het bijdragen aan het recht van burgers om te procederen wordt over het algemeen door politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers gezien als een groot goed. Persoonlijke gevolgen die mensen in voorkomende gevallen wel ondervinden zijn verhoogde werkdruk, stress en verminderd werkplezier. In een aantal gevallen hebben personen hun functie verlaten door intimidatie via wettelijke middelen. Zeker in combinatie met andere vormen van geweld en/of intimidatie kunnen ook andere persoonlijke gevolgen zich manifesteren (angst, zorgen om veiligheid, ook die van familie), maar dan zijn de gevolgen niet meer enkel gekoppeld aan het fenomeen 'intimidatie door wettelijke middelen'.

Op het niveau van de organisatie leidt intimidatie via wettelijke middelen onder andere tot het vertragen van besluitvormingsprocessen (31% van de organisaties). In voorkomende gevallen leidt uitstel tot afstel of wijziging van besluiten (15% van de organisaties). Daarmee loopt de werkvoorraad van overheidsorganisaties op, en soms vast, waarmee ze hun volledige palet aan werkzaamheden niet meer goed kunnen uitvoeren. Een bijkomend gevolg voor organisaties zijn de grote financiële kosten voor eigen personeel, de inhuur van extern personeel, dwangsommen en kosten voor verloren rechtszaken die deze vorm van intimidatie met zich mee kan brengen. Dit zijn volgens respondenten ook de redenen waarom het dreigen met dergelijke procedures zin heeft: de consequenties kunnen voelbaar zijn.

Maatregelen

Op dit moment hebben overheidsorganisaties geen afzonderlijk beleid gericht op het tegengaan van intimidatie door wettelijke procedures of de gevolgen daarvan. In voorkomende gevallen is intimidatie middels wettelijke middelen onderdeel in de aanpak van (andere vormen van) agressie en geweld tegen bestuurders en overheidsmedewerkers. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig nazorg wordt verleend aan personen die (enkel) intimidatie via wettelijke middelen ervaren (en geen slachtoffer zijn van andere vormen van agressie of geweld). Echter, de behoefte daaraan is ook niet zo groot.

Discussie: verschillende invalshoeken

Het onderzoek is mede ingezet vanuit de gedachte dat agressie en geweld en intimidatie jegens politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers al jaren toenemen, als ook de toegenomen politiek-bestuurlijke aandacht voor ondermijning en de inzet op een weerbare overheid. Echter, op basis van het onderzoek blijkt de omvang van intimidatie door wettelijke middelen op dit moment relatief beperkt, maar door de impact die het kan hebben op personen en organisaties en -via de media- de samenleving, moet het niet worden gezien als een te verwaarlozen probleem.

Voordat we overgaan tot suggesties op basis van de onderzoeksbevindingen dienen we dit probleem te bezien vanuit de volgende context.

- ① Intimidatie middels wettelijke middelen is één van de vormen van agressie en geweld waarmee politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers te maken kunnen krijgen. Dit vraagt om een geïntegreerde aanpak.
- ② Dit onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin de relatie tussen overheid en burger al jaren gespannen is. Om te begrijpen hoe het zover is gekomen dat overheidsmedewerkers zich geïntimideerd voelen door burgers (en andersom), of waarom sommigen denken dat burgers met opzet 'zand in de machine' strooien, is het belangrijk stil te staan bij de relatie tussen burgers en de overheid. Daarbij speelt ook mee dat de manier waarop de overheid contact maakt met burgers een steeds meer juridische insteek krijgt waardoor de ruimte voor het gesprek verdwijnt en een juridische reactie van burgers oproept.
- ③ Het fenomeen intimidatie middels wettelijke middelen kan ook worden bezien in het kader van de politiek-bestuurlijke aandacht voor ondermijning. Echter, op basis van deze studie is het aandeel van procedeerders die verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of ondermijning klein (1%).

Suggesties op basis van de onderzoeksbevindingen

Het onderzoek resulteert in een aantal suggesties voor de aanpak van intimidatie middels wettelijke middelen. Gegeven bovenstaande denken we daarbij vooral aan maatwerk binnen bestaande kaders. Een aparte aanpak specifiek voor dit fenomeen lijkt vanwege de samenhang met andere factoren en aanpakken niet wenselijk.

- ② De eerste en belangrijkste suggestie luidt om specifieke aandacht te besteden aan intimidatie middels wettelijke middelen binnen de gangbare aanpak tegen agressie en geweld tegen bestuurders en overheidsmedewerkers, vanuit het principe van goed werkgeverschap. In dit kader kan nadere uitwerking worden gegeven aan preventie, melding en registraties, (collegiale) steun en nazorg, reactie richting dader et cetera.
- ② Verleen waar nodig juridische bijstand aan lokale bestuurders en overheidsmedewerkers die hierin zelf niet kunnen voorzien. Hierbij kan worden aangesloten bij de plannen die volgen uit de inventarisatie van ondersteuningsbehoeften bij gemeenten, vanuit het programma Weerbaar Bestuur²³.
- ② Decentrale overheden kunnen meer inzetten op een wederzijds gesprek met burgers, en zo casussen behandelen en klachten bespreken die anders mogelijk escaleren. De principes vanuit mediation en herstelrecht kunnen hierbij behulpzaam zijn om verdere juridificering tegen te gaan. Het is zinvol om middels onderzoek meer inzicht te krijgen in de behoeften en motieven van procedeerders.
- ② Intimidatie middels wettelijke middelen door procedeerders die vermoedelijk betrokken zijn bij georganiseerde misdaad of ondermijning, lijkt op basis van dit onderzoek eerder de uitzondering op de regel. In voorkomende gevallen kunnen de gevolgen echter ernstig zijn. Voor zover dit zich voordoet kan deze vorm van intimidatie het best ook worden aangepakt als onderdeel van de aanpak van het groter probleem, waarbij kan worden gedacht aan een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit of ondermijning⁴, en ondersteund door de lokale driehoek. Dit naast de hier eerst genoemde aanpak rondom agressie en geweld tegen bestuurders en overheidsmedewerkers. Juist in dergelijke vaak heftige situaties blijkt de aanpak en steun vanuit de organisatie van groot belang.
- ② Tot slot doen we de aanbeveling om dit fenomeen te volgen, bijvoorbeeld door hierover vragen op te nemen in de reeds bestaande monitor Integriteit en veiligheid en in aanvulling daarop ook kwalitatief onderzoek te doen gericht op de vraag hoe de aanpak van het probleem verder kan worden verbeterd. Ook het bevragen van procedeerders en het inzicht krijgen in hun motieven kan hiervan onderdeel zijn.

² Binnen het programma Weerbaar bestuur zet het ministerie van BZK samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers, bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen, koepels van medeoverheden en andere partners zich meerjarig in voor de verhoging van de weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers en de ambtelijke organisatie tegen ondermijnende invloeden. (Kamerstukken II 2022/2023, 28844, nr. 252.)

³ De inventarisatie is onder andere gericht op behoeften van gemeenten ten aanzien van een landelijke helpdeskfunctie en extra landelijk georganiseerde flexibel inzetbare capaciteit.

⁴ Waarbij een samenhangende combinatie van preventie, weerbaarheid, verstoring en straffen kan worden ingezet, gericht op de aanpak van georganiseerde criminaliteit en/of ondermijning.

Summary

Investigating intimidation through legal means

Dutch law provides various legal procedures to protect citizens' rights against wrongful actions by public bodies. In the event of incorrect treatment or an unjust decision, citizens can initiate procedures to rectify the situation. These include, for example, administrative, civil and criminal law procedures, complaint mechanisms and Wob or Woo requests (Wet openbaarheid van bestuur, replaced on 1 May 2022 by Wet open overheid).

However, these legal means can also be used improperly and deployed as a means to intimidate administrators and government employees (Boswijk, 2021; Klein Kranenburg et al., 2020a). This is a relatively new phenomenon: intimidating political office holders and government employees through the use of legal means.

Commissioned by the WODC (Research and Documentation Centre) and at the request of the Dutch Ministry of Justice and Security, DSP-groep and I&O Research jointly researched this phenomenon. Based on a survey completed by 1,840 respondents (604 administrators and members of parliament, 1,115 government employees and 121 government organisations) and 26 interviews (with 16 experts by experience⁵ and ten experts on the subject), we gained more insight into intimidation by legal means. In doing so, we addressed the following central question:

What is the nature and extent of intimidation against decentralised political office holders and government employees through legal means, (how) is this phenomenon being dealt with, and how (additionally) could it be dealt with?

In this study, we defined intimidation as 'behaviour that instils fear in the victim'. In the afflicted person, the other person's behaviour must evoke a feeling of insecurity before intimidation can be said to exist. Intimidation is thus (in this study) subjective by definition. It means that what may be intimidating to one person may not be intimidating to another. It does not concern the intention of the 'sender' (here: litigant). Intimidation can take different forms by sending a 'signal' to the affected person: provoking, blackmailing, pressuring.

The present summary provides the main findings of the study.

⁵Political office holders and government employees who have experienced intimidation through legal means.

Conclusions

Nature and scope

Political office holders and government employees do not believe that legal procedures are abused in large numbers. Citizens generally deal with legal procedures fairly, exercise their rights and present good arguments. However, in some cases, government employees experience the procedures as intimidating and feel that citizens intend to intimidate them. For instance, in several cases, litigating citizens or citizens threatening to litigate, with intimidation as an effect, actively indicated that they expected a particular political decision, and if that decision was not made, procedures would undoubtedly follow.

In this survey, 7% of all political office holders said they had experienced intimidation in the past year by (the threatening of) the use of legal proceedings. Among government employees, the figure was 10%. Because of the relatively low response rate in this survey and the related possible selection bias, there may have been an overestimation (those who have experience with this are more likely to respond), and these results should be read with some caution. Several interviewees feel that intimidation through legal means is a growing phenomenon. According to the respondents, there is an increase in the use of legal proceedings, which are used more often to intimidate. Office holders and civil servants are nowadays possibly more likely to feel intimidated than before. However, this cannot be substantiated with figures, as this study is the first quantitative study of this phenomenon.

What makes the use of legal proceedings intimidating?

Aspects that can make proceedings, or the threat of proceedings, intimidating are the - sometimes overwhelming and unreasonable - frequency and quantity of requests, whether combined or not, and sometimes over an extended period of time. The attitude of those submitting the procedures also contributes (playing on the person, use of language), as does making unreasonable requests (intimidation) and, finally, the combination with (other forms of) aggression and violence. The combination of aggression and violence occurred regularly and reinforced the feeling of being intimidated, according to the local political office holders and government employees.

Litigants and their (perceived) motives

Political office holders, government employees and experts see different types of litigants by whom they felt intimidated: individual angry/frustrated citizens and entrepreneurs, agencies and entrepreneurs who see a revenue model in litigation, action groups, (drug) criminals and local politicians. Almost all litigants who evoke a sense of intimidation from public officials can be characterised as frequent litigants, sometimes using multiple forms of proceedings and involving other forms of aggression, violence, or the press. In doing so, we note that legal proceedings are mainly used by citizens (three-quarters) and entrepreneurs (one fifth), and only in exceptional cases is the petitioner suspected of being involved in organised crime or undermining.

Political office holders, employees and experts mentioned various alleged motives for using legal procedures that led to intimidation. These are exerting pressure on decisions, bullying the government and frustrating processes, idealism, wanting to be right as part of a 'way of life', continuing criminal activities, making money and playing political games. We did not interview any litigants in this study, so it cannot be determined whether these were the motives and whether intimidation was also the intention of these citizens.

Consequences for individuals and organisations

The consequences of intimidation through legal means that political office holders, employees, and their organisations may experience are varied. Notably, consequences were absent for many political office holders and employees who experienced intimidation through legal means: 70% of political office holders and 50% of civil servants did not experience any personal consequences. The survey shows that these individuals find dealing with procedures part of their job and know how to keep their personal distance from it.

Contributing to citizens' right to litigate is generally seen as a great good by political office holders and employees. Personal consequences that people do experience in occurring cases are increased workload, stress and reduced job satisfaction. In several cases, individuals have left office due to intimidation through legal means. Particularly in combination with other forms of violence or intimidation, other personal consequences may occur (such as fear and concern for safety, including those of family members). In those cases, however, the consequences are no longer exclusively linked to the phenomenon of 'intimidation by legal means'.

At the organisational level, intimidation through legal means leads, among other things, to delaying decision-making processes (31% of organisations). Delay can lead to postponement or modification of decisions (15% of organisations). As a result, the workload of government organisations increases and sometimes gets stuck, preventing them from adequately carrying out their full range of activities. An additional consequence for organisations is the high financial costs for in-house staff, hiring external staff, penalties and fees for lost court cases that this form of intimidation can entail. Respondents say these are also why threatening such proceedings makes sense: the consequences can be felt.

Measures

Currently, government organisations do not have a separate policy to counter intimidation by legal means or its consequences. In some cases, intimidation by legal means is part of dealing with (other forms of) aggression and violence against administrators and government employees. The study shows that little aftercare is provided to those who experience intimidation through legal means. However, the need for it is not that great either.

Discussion: different perspectives

The study was initiated partly based on the idea that aggression, violence and intimidation towards political office holders and government employees have increased over the years, as has the political-administrative attention to undermining and the commitment to a resilient government. However, based on the research, the extent of intimidation by legal means currently appears limited. Nevertheless, due to its impact on individuals, organisations and society (through the media), it should not be seen as a negligible problem.

Before making suggestions based on the research findings, we should consider intimidation by legal means within the following context.

- ① Intimidation through legal means is one of the forms of aggression and violence that political office holders and government employees may face. That calls for an integrated approach.
- ② This study was conducted at a time when the relationship between government and citizens was, and has been, strained for years. To understand how it got to the point where government employees feel intimidated by citizens (and vice versa) or why some think citizens are deliberately 'throwing sand in the machine', it is important to reflect on the relationship between citizens and government. Another factor is how the government interacts with citizens, which is taking on an increasingly legal angle, removing opportunities for conversation and prompting a legal response from citizens.
- ③ The phenomenon of intimidation through legal means can also be seen in the context of the political-administrative focus on undermining. However, based on this study, the proportion of people suspected of undermining or participating in a criminal organisation is small (1%).

Suggestions based on the research findings

The study results in several suggestions. Given the above, we are thinking mainly of customisation within existing frameworks. A separate approach for this phenomenon does not seem desirable because of the connection with other factors and approaches.

- ① First and foremost: pay specific attention to intimidation through legal means within the usual approach against aggression and violence against administrators and government employees, based on the principle of being a good employer. In this framework, prevention, reporting and registrations, (peer) support and after-care, response towards the perpetrator, et cetera, can be further elaborated.
- ② Where necessary, provide legal assistance to local administrators and government employees who cannot provide this themselves. This could tie in with plans following from the inventory of support needs, on which the Program Council on Resilient Governance (in Dutch: programma Weerbaar Bestuur) is currently working.

- ③ Decentralised authorities can focus more on a two-way dialogue with citizens, thus handling cases and discussing complaints that might otherwise escalate. The principles from mediation and restorative justice can be helpful here to prevent further juridification. It is useful to gain more insight into the needs and motives and motivations of litigants through research.
- ③ Intimidation through legal means by litigants suspected of being involved in organised crime or undermining, based on this research, seems the exception to the rule. However, in occurring cases, the consequences can be severe. To the extent that this occurs, this form of intimidation is best tackled as part of the larger problem, which may involve an integrated approach to organised crime or undermining⁶ at the local level and supported by the local triangle. This in addition to the usual approach against aggression and violence against administrators and government employees. Especially in such often intense situations, the approach and support from within the organisation proves to be of great importance.
- ③ Finally, we recommend monitoring this phenomenon, for instance, by including questions about it in the already existing Integrity and Security Monitor and, in addition, conducting qualitative research aimed at how to further improve the approach to the problem. Gaining insight into the motives of litigants should be part of this.

⁶ In which a coherent combination of prevention, resilience, disruption and punishment can be used.

1 Inleiding

1.1 Intimidatie middels wettelijke middelen

De laatste jaren is veel onderzoek gedaan naar intimidatie en bedreiging van politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers. Enkele voorbeelden zijn onderzoeken naar de bedreiging van burgemeesters en andere publieke ambtsdragers (Klein Kranenburg et al., 2020a), de tweejaarlijkse monitor Integriteit en Veiligheid onder politieke ambtsdragers en functionarissen (Klein Kranenburg et al., 2020b), onderzoek onder wethouders van Marijnissen & Kolthoff (2018), maar het onderwerp kwam ook aan bod in bijvoorbeeld de evaluatie van de maatregel veilig wonen decentrale bestuurders (Abraham en Bosch, 2023). Het gaat dan over verschillende vormen van intimidatie en bedreiging, waaronder met de inzet van verbale agressie en fysiek geweld maar ook via het versturen van berichten met sociale media. In sommige gevallen echter bleken ambtenaren geïntimideerd door middel van wettelijke procedures zoals herhaaldelijke Wob- of Woo-verzoeken (Wet openbaarheid van bestuur, per 1 mei 2022 vervangen door Wet open overheid), klachtenprocedures, en in sommige gevallen strafrechtelijke aangiftes. Deze vorm van intimidatie is tot nu toe minder belicht dan intimidatie middels verbale of fysieke agressie.

Recent verkennend onderzoek naar intimidatie middels wettelijke middelen jegens lokaal bestuur benadrukt de ernst van het fenomeen, in de zin van de negatieve gevolgen die worden ervaren door slachtoffers en organisaties. Zo deed Boswijk (2021) een verkennend onderzoek naar niet-strafbare intimidatie van (politieke) ambtsdragers en overheidsmedewerkers, mede vanuit de behoefte de aanpak van ondermijning te versterken. Een nadere blik op de data van de monitor Integriteit en Veiligheid bevestigde dat intimidatie middels wettelijke middelen vóórkomt (Klein Kranenburg et al., 2020b).

De Nederlandse wetgeving biedt verschillende juridische procedures om de rechten van burgers te beschermen. Bij een onjuiste behandeling, of een onrechtvaardig besluit, kunnen burgers procedures starten om de situatie recht te laten zetten. Deze wettelijke middelen kunnen echter ook op een oneigenlijke manier worden gebruikt en worden ingezet als middel om bestuurders en overheidsmedewerkers te intimideren (Boswijk, 2021; Klein Kranenburg et al., 2020a).

Grofweg worden de volgende wettelijke middelen onderscheiden:

- Bestuursrechtelijke juridische procedures tegen instituties of personen. Het gaat bijvoorbeeld om het indienen van een grote hoeveelheid klachten tegen overheidsmedewerkers in reactie op een besluit zoals de sluiting van een pand of het weigeren of intrekken van een vergunning, of het indienen van bezwaar en beroep.
- Civielrechtelijke aansprakelijkstelling en eisen van schadevergoedingen; of het laten overgaan tot een getuigenverhoor waarmee namen en adressen van overheidsmedewerkers bij de wederpartij bekend worden. Ook kan de gedagvaarde worden opgeroepen in de rechtbank.)

- Aangiften tegen overheidsfunctionarissen of hun organisaties. Bijvoorbeeld wanneer er tegen een burgemeester of ambtenaren strafrechtelijk aangifte wordt gedaan. In deze gevallen zou er volgens de eiser sprake zijn geweest van het schenden van ambtsgeheim, smaad, laster, valsheid in geschriften of corruptie ("Artikel 12 procedure" Art. 12 Sv.).
- Wob/Woo verzoeken. In het kader van transparantie kunnen burgers informatie opvragen over het handelen van de overheid. Dit middel wordt soms misbruikt, bijvoorbeeld door het indienen van talloze, herhaalde Woo-verzoeken om het proces te verstoren en traineren en/of privé gegevens te achterhalen, personen te beschuldigen en smadelijk te bejegenen.

Ook het dreigen met bovenstaande juridische procedures kan worden ervaren als intimiderend.

Behoeftte aan inzicht

De directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft behoefte aan beter zicht op deze vorm van intimidatie middels wettelijke middelen, in het bijzonder gericht op decentrale politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers van lokale overheden. Immers, vanwege de geringe afstand tussen het decentraal bestuur en de burger en de beslissingen die vaak van directe invloed zijn op de persoonlijke leefomgeving van de burger, zijn politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers van lokale overheden extra zichtbaar en daardoor mogelijk extra vatbaar voor (niet-strafbare) intimidatie. Meer concreet wil het ministerie inzicht krijgen in de aard en omvang van intimidaties jegens decentrale politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers middels wettelijke middelen, alsook het verkennen van bestaande en mogelijke maatregelen hiertegen.

Om een kennisbasis te leggen voor verdere beleidsontwikkeling omtrent het onderhavige onderwerp, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) op verzoek van de directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van JenV aan DSP-groep en I&O Research de opdracht verstrekt hiernaar onderzoek te doen.

1.2 Onderzoeksvragen en definities

Onderzoeksvragen

Deze evaluatie gaat in op de navolgende centrale vraag:

Wat is de aard en omvang van intimidatie jegens decentrale politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers middels wettelijke middelen, (hoe) wordt er tegen dit fenomeen opgetreden, en hoe zou er (aanvullend) hiertegen kunnen worden opgetreden?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Aard en omvang

1. Welke juridische procedures worden ingezet om decentrale politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers van lokale overheden te intimideren?
2. Worden verschillende juridische procedures gecombineerd? Gaan deze gepaard met andere (klassieke) vormen van intimidatie, bedreiging, of agressie (verbaal, fysiek, of online)?
3. Wat is de omvang van dit fenomeen? Hoeveel ambtsdragers en overheidsmedewerkers krijgen hiermee te maken?

Procedeerders die intimideren en hun motieven

4. Hoe kunnen de personen die intimideren worden getypeerd (bijv. burger, ondernemer, georganiseerde criminaliteit)? Welke aanleidingen en motieven zijn te onderscheiden?

Slachtoffers en gevolgen

5. Welke functies (en daarbij behorende werkzaamheden) zijn kwetsbaar voor deze vorm van intimidatie?
6. Welke gevolgen ervaren slachtoffers en hun organisaties van deze vorm van intimidatie?

(Mogelijke) maatregelen

7. Wordt er al tegen deze vorm van intimidatie of de gevolgen ervan opgetreden, en zo ja, op welke wijze? (bijv. in de vorm van preventie, begeleiding, nazorg)?
8. Op welke wijze zou er (aanvullend) tegen deze vorm van intimidatie of de gevolgen ervan kunnen worden opgetreden? (bijv. in de vorm van beleid of wetgeving, maar ook op het gebied van begeleiding en nazorg)?

Definities

Intimidatie middels wettelijke middelen

We hanteren de volgende werkdefinitie voor het in dit onderzoek te verkennen fenomeen *intimidatie middels wettelijke middelen*. Met intimidatie *middels wettelijke middelen* wordt bedoeld: intimidatie door het inzetten van juridische procedures, waaronder (niet-uitputtend) het indienen van Wob- en Woo-verzoeken, klachtenprocedures en het in gang zetten van civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures.

Onder intimidatie wordt verstaan 'gedragingen die een gevoel van onveiligheid of angst veroorzaken bij een persoon (of een groep mensen). Intimidatie kan verschillende vormen aannemen zoals verbaal of fysiek onder druk zetten, provoceren, chanteren, stalken, seksuele intimidatie, versturen van een dreigbrief of e-mail, uitingen via sociale media. Intimidatie is vaak minder concreet en/of indirect ten opzichte van andere vormen van agressie en geweld zoals bedreiging (concrete uiting om iemand, of diens naasten, wat aan te doen), fysieke agressie (heeft betrekking op duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek

hinderen etc.) en verbale agressie (schelden, schreeuwen, kwetsen of negatieve of discriminerende opmerkingen).

Intimidatie is daarmee per definitie subjectief. Bij de getroffene moet een gevoel van onveiligheid opgeroepen zijn voordat überhaupt sprake kan zijn van intimidatie. Dat betekent dat een bepaalde gedraging in het ene geval – omdat het subject zich bedreigd voelt – aangemerkt moet worden als intimidatie, maar dat dezelfde gedraging bij een ander subject zich mogelijk niet kwalificeert als intimidatie. Het gaat hierbij niet om de intentie van de procedeerder, die hiervan kan losstaan.

Procedeerders

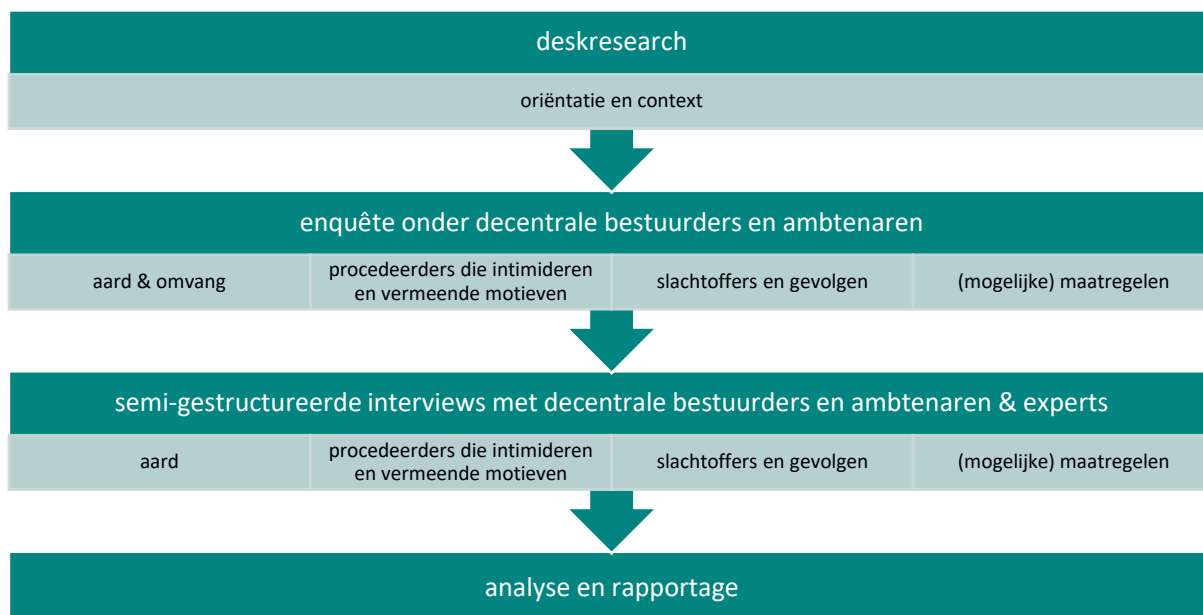
We kiezen in dit onderzoek voor de term procedeerders om personen die procedures inzetten aan te duiden. Sommige van deze procedeerders intimideren politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Methoden van onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een combinatie ingezet van kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Na deskresearch ter voorbereiding is een online enquête uitgezet onder decentrale bestuurders en overheidsmedewerkers gericht op onderzoeksvragen over aard en omvang, procedeerders die intimideren en hun vermeende motieven, slachtoffers en gevolgen van intimidatie, en (mogelijke) maatregelen die kunnen worden ingezet tegen deze vorm van intimidatie. Vervolgens zijn semigestructureerde interviews gehouden onder diezelfde doelgroep én experts om een beter beeld te krijgen van betreffende onderdelen. De methoden (zie figuur 1.1) zijn achtereenvolgend uitgevoerd en worden hieronder toegelicht.

Figuur 1.1 Methoden van onderzoek



Deskresearch

Ter voorbereiding op het veldwerk voerden we een beknopte deskresearch uit om een eerste beeld te krijgen van de uiteenlopende vormen van juridische en procedurele intimidatie.⁷ Dit leverde input op voor de vragenlijst van de online enquête en de interviews.

Online enquête onder politieke ambtsdragers, overheidsmedewerkers en organisaties in decentraal bestuur

Om zicht te krijgen op de aard en omvang van het fenomeen is een online enquête uitgezet. In de vragenlijst zijn vragen gesteld over de veronderstelde motieven voor de inzet van wettelijke procedures, de mate waarin respondenten te maken hadden met intimidatie door middel van wettelijke procedures en of dit gecombineerd werd met andere vormen van dreigen of agressie. Ook gingen vragen over of het bespreken en melden van intimidatie binnen de organisatie en de gevolgen van deze vorm van intimidatie.

Het enquête-onderzoek richtte zich op drie doelgroepen: politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur, overheidsmedewerkers en organisaties in het decentraal bestuur. De verschillende doelgroepen zijn op verschillende wijzen en via verschillende kanalen benaderd. Dit leverde uiteindelijk een respons van in totaal 604 bestuurders en volksvertegenwoordigers (14% respons), 1.115 overheidsmedewerkers en 121 overheidsorganisaties (33% respons). Een uitgebreide verantwoording is gegeven in bijlage 2.

⁷ Bestudeerde publicaties zijn onder andere:

Boswijk (2021). Binnen de lijntjes, maar toch fout: Een verkennend onderzoek naar niet-straftbare intimidatie van (politieke) ambtsdragers en overheidsmedewerkers middels wettelijke middelen. Universiteit Leiden/ Tilburg University.

Broekhuizen, J., Kapel, van, M., Ezinga, M. & Boutellier, H. (2019). Weerbare gemeente. Bevindingen van een onderzoek naar bedreiging, intimidatie en omkoping in vijf gemeenten. Bureau Broekhuizen, Amersfoort.

Ferris, G. R., Zinko, R., Brouer, R. L., Buckley, M. R., & Harvey, M. G. (2007). Strategic bullying as a supplementary, balanced perspective on destructive leadership. *The Leadership Quarterly*, 18(3), 195-206.

Hupe, P., & Van der Krogt, T. (2013). Professionals dealing with pressure. In: Noordegraaf, M., & Steijn, B. (eds.). *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, pp. 55-72. Amsterdam: Amsterdam University Press.

| | politieke ambtsdragers | overheidsmedewerkers | organisaties |
|--|--|---|---|
| Doelgroep | Bestuurders <ul style="list-style-type: none"> Burgemeesters en wethouders Commissarissen van de Koning en gedeputeerde staten Dijkgraven, watergraven, leden dagelijks bestuur Volksvertegenwoordigers <ul style="list-style-type: none"> Raadsleden Statenleden Leden algemeen bestuur | Decentrale overheden <ul style="list-style-type: none"> medewerkers gemeenten medewerkers provincie medewerkers waterschappen Gemeenschappelijke regelingen, zoals GGD, veiligheidsregio en omgevingsdienst. | Afdelingen juridische zaken van gemeenten, provincies en waterschappen. Zij werden benaderd via de secretaris. |
| Benadering, veldwerk en respons | Voor het benaderen van de doelgroepen is samengewerkt met het bureau 'Overheid in Nederland'. In totaal zijn bijna 4500 politieke ambtsdragers bij gemeenten benaderd en daarvan hebben er 604 ⁸ deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 14 procent. | Benadering via drie kanalen: <ol style="list-style-type: none"> 1) I&O Research Panel (1.042 overheidsmedewerkers) 2) Het Flitspanel van ICTU (1650 overheidsmedewerkers) 3) Alle geabonneerde overheidsmedewerkers van de nieuwsbrief van Publiek Denken (ongeveer 16.000). In totaal vulden 1.155 medewerkers de enquête in. | Secretarissen van alle gemeenten (344), provincies (12) en waterschappen (21) zijn benaderd met de vraag om de link door te sturen naar de afdeling juridische zaken. In totaal vulden 121 organisaties de vragenlijst in (33%). Daarnaast namen 5 gemeenschappelijke regelingen deel. |

Semigestructureerde interviews ervaringsdeskundigen

Om verder inzicht te krijgen in de ervaringen die bestuurders en ambtenaren met intimidatie middels wettelijke middelen hebben, zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met ervaringsdeskundigen. Hun ervaringen als slachtoffer van intimidatie middels wettelijke middelen hebben we waar dat kon als casussen opgetekend en daarbij uitgediept wat deze ervaringen intimiderend maakte. Ook is in de gesprekken verder ingegaan op kenmerken van de procedeerders en slachtoffers en op maatregelen die reeds worden genomen en/of dienen te worden ondernomen om intimidatie middels wettelijke middelen tegen te gaan.

De respondenten komen voornamelijk voort uit de resultaten van de enquête: deze bestuurders (waaronder burgemeesters, wethouders) en ambtenaren hebben in de enquête aangegeven intimidatie via wettelijke middelen te hebben meegemaakt en hebben tevens aangegeven bereid te zijn tot deelname aan een interview voor het verdere onderzoek.

Aanvullend zijn in de laatste fase van het onderzoek vijf burgemeesters geïnterviewd die zijn aangedragen door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters als zijnde ervaringsdeskundigen, om ook hun ervaringen mee te nemen.

In totaal spraken we 16 ervaringsdeskundigen: negen bestuurders (zeven burgemeesters van gemeenten van verschillende grootte, één wethouder en één Commissaris van de Koning), drie lokale

⁸ Diverse politieke ambtsdragers (n=37) hebben via de vragenlijst die is verstuurd naar overheidsmedewerkers meegedaan aan het onderzoek. In de eerste screeningsvraag van de vragenlijst gaven deze respondenten dat zij de vragenlijst invulden als een politieke ambtsdrager. Bij het opschonen van de data zijn deze respondenten toegevoegd aan het databestand van politieke ambtsdragers.

volksvertegenwoordigers en vier lokale overheidsmedewerkers. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter goedkeuring aan respondenten is voorgelegd. Vanzelfsprekend zijn alle ervaringen anoniem opgetekend en verwerkt. Overigens zijn er ook enkele potentiële respondenten geweest die toch besloten niet mee te doen, omdat ze de casus niet relevant of juist te precair vonden en zichzelf te kwetsbaar voelden.

Semigestructureerde interviews experts

Ter verdere verdieping en om inzicht te krijgen in het bredere fenomeen of juist specifieke onderdelen van het fenomeen intimidatie middels wettelijke middelen, zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met experts op (onderdelen van) het onderwerp. Met hen hebben we verkend wat de mogelijke (maatschappelijke) oorzaken zijn, hoe het fenomeen eruitziet en zich ontwikkelt en wat zij zien als potentiële oplossingen voor het probleem. De groep experts is samengesteld in overleg met de begeleidingscommissie en door een sneeuwbaaleffect: tijdens de eerste expertinterviews hebben we gevraagd naar suggesties voor verdere respondenten. In totaal zijn tien experts geïnterviewd, waaronder onderzoekers, juristen, een gemeentelijke ombudsman, een programmamanager en een projectleider van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en een vertegenwoordiger van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV).

Onderzoeksperiode

Het onderzoek ving aan in de zomer van 2022. Dat najaar liep de enquête. Vervolgens vonden de interviews plaats vanaf eind 2022 tot en met het voorjaar van 2023.⁹ Vervolgens is de rapportage opgesteld.

Bijstelling onderzoek

Aanvankelijk was voorzien in een expertsessie om voorlopige opbrengsten van het onderzoek te duiden en verder in te gaan op eventuele nodige maatregelen. Het bleek om verschillende redenen echter lastig om deelnemers bereid te vinden voor deelname: men gaf aan toch te weinig ervaring met het onderwerp te hebben, het juist een te precaire zaak te vinden, of geen tijd hiervoor te kunnen vrijmaken. Gelijktijdig kwam een aanbod vanuit het Nederlands Genootschap van Burgemeesters een oproep te doen onder hun leden voor deelname aan een interview. Daarop is besloten vijf aanvullende interviews te houden met burgemeesters die ervaring hebben met intimidatie middels wettelijke middelen.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie: zie bijlage 1 voor de samenstelling van deze commissie.

⁹ Dit is een relatief lange periode omdat aanvankelijk een sessie was belegd. Toen dit geen doorgang vond (zie: bijstelling onderzoek) is besloten tot extra interviews.

Afbakening en beperkingen van het onderzoek

Binnen het onderzoek ligt de focus nadrukkelijk op juridische procedures die kunnen worden ingezet om te intimideren. Wel vragen we respondenten of er samenhang is met andere vormen van agressie en geweld zoals verbaal en fysiek geweld en bedreiging, of andere niet-procedurele vormen van intimidatie (zoals doxing, uitingen op sociale media, aanspreken op straat). We zijn geïnteresseerd of dergelijke vormen in combinatie met een juridische procedure worden ingezet om te intimideren.

Intimidatie is per definitie een subjectief begrip. Want waar de ene wethouder zich misschien sterk geïntimideerd voelt wanneer bepaalde burgers steeds weer bezwaar maken tegen door hem/haar genomen besluiten, zal de andere wethouder dat wellicht ervaren als behorend bij de functie zonder daarbij gevoelens van angst te ervaren. In de enquête en interviews gaan we in op in hoeverre en waarom respondenten de betreffende gedragingen als intimiderend hebben ervaren.

In dit onderzoek is ingegaan op de typering van personen die intimideren en diens motieven. De uitkomsten zijn gebaseerd op de enquête met politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers en interviews met ervaringsdeskundigen en experts, we hebben in dit onderzoek geen personen die intimideren bevestigd. We kunnen dan ook niet met zekerheid uitspraken doen over de daadwerkelijke motieven van procedeerders: het gaat om de perspectieven van de geïnterviewden.

Vanwege de relatief lage respons op de enquête in dit onderzoek is er mogelijk sprake van selectiebias. Dit kan leiden tot een overschatting van de omvang van het fenomeen: Respondenten die ervaring hebben met intimidatie door wettelijke middelen waren waarschijnlijk eerder geneigd te reageren dan respondenten die deze ervaring niet hebben. We kunnen niet uitsluiten of hier sprake van is, maar de resultaten moeten wel met enige voorzichtigheid worden gelezen.

1.4 Leeswijzer

In het nu volgende hoofdstuk 2 beschrijven we de aard en omvang van intimidatie door wettelijke middelen. De typering van procedeerders en hun motieven komt aan bod in hoofdstuk 3, de gevolgen voor slachtoffers en (hun) organisaties in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 beschrijven we de huidige en mogelijke maatregelen die kunnen worden ingezet. Aan het eind van de afzonderlijke hoofdstukken gaan we kort in op de in dat hoofdstuk beantwoorde onderzoeksvragen. Tot slot trekken we in hoofdstuk 6 de conclusies van het onderzoek.

In de rapportage is met pictogrammen aangegeven welke methode ten grondslag ligt aan de bevinding:



enquête



interviews

2 Aard en omvang intimidatie door wettelijke middelen

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers (hierna ook: overheidsfunctionarissen) in aanraking komen met wettelijke procedures en wat volgens hen motieven zijn om deze procedures in te zetten. Vervolgens gaan we in op de mate waarin deze overheidsfunctionarissen in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met intimidatie, en wordt beschreven hoe vaak intimidatie ontstond door het dreigen of inzetten van wettelijke procedures. Op deze wijze wordt een inschatting gegeven van de aard en omvang. De uitkomsten zijn gebaseerd op de enquête uitgezet onder politieke ambtsdragers en medewerkers van lokale overheden en interviews met ervaringsdeskundigen en experts.

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal:

Welke juridische procedures worden ingezet om decentrale politieke ambtsdragers en medewerkers van lokale overheden te intimideren?


Worden verschillende juridische procedures gecombineerd? Gaan deze gepaard met andere (klassieke) vormen van intimidatie, bedreiging, of agressie (verbaal, fysiek, of online)?

Wat is de aard en omvang van dit fenomeen? Hoeveel ambtsdragers en overheidsmedewerkers krijgen hiermee te maken?

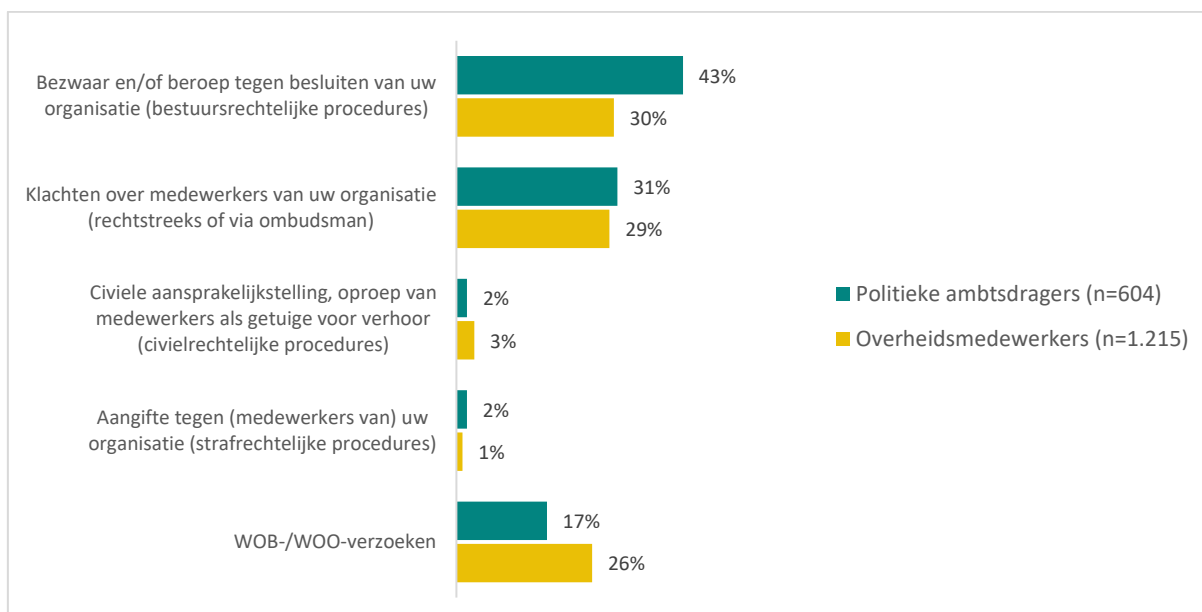
2.1 Inzet wettelijke procedures

In de enquête is gevraagd in hoeverre respondenten te maken hebben gehad met intimidatie middels wettelijke middelen. Om de uitkomsten te kunnen duiden hebben we ook gevraagd in hoeverre ze te maken hadden met procedures en met intimidatie in het algemeen. Dat geeft het volgende beeld.

Incidentie en frequentie procedures

 Uit de antwoorden blijkt dat 51 procent van de politieke ambtsdragers in het jaar voorafgaand aan de vragenlijst te maken heeft gehad met ten minste één type procedure; onder overheidsmedewerkers is dat 49 procent. Zowel politieke ambtsdragers als overheidsmedewerkers hadden het meest te maken met bestuursrechtelijke procedures (Figuur 2.1). Bij overheidsmedewerkers volgen klachtenprocedures en Wob/Woo-verzoeken op de voet. Respectievelijk twee en drie procent van politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers heeft persoonlijk te maken gehad met civiele aansprakelijkstelling. Ook aangifte kwam bijna niet voor.

Figuur 2.1 Heeft u in de afgelopen twaalf maanden vanuit uw functie te maken gehad met de volgende procedures? (%) 'ja') Basis: alle politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers

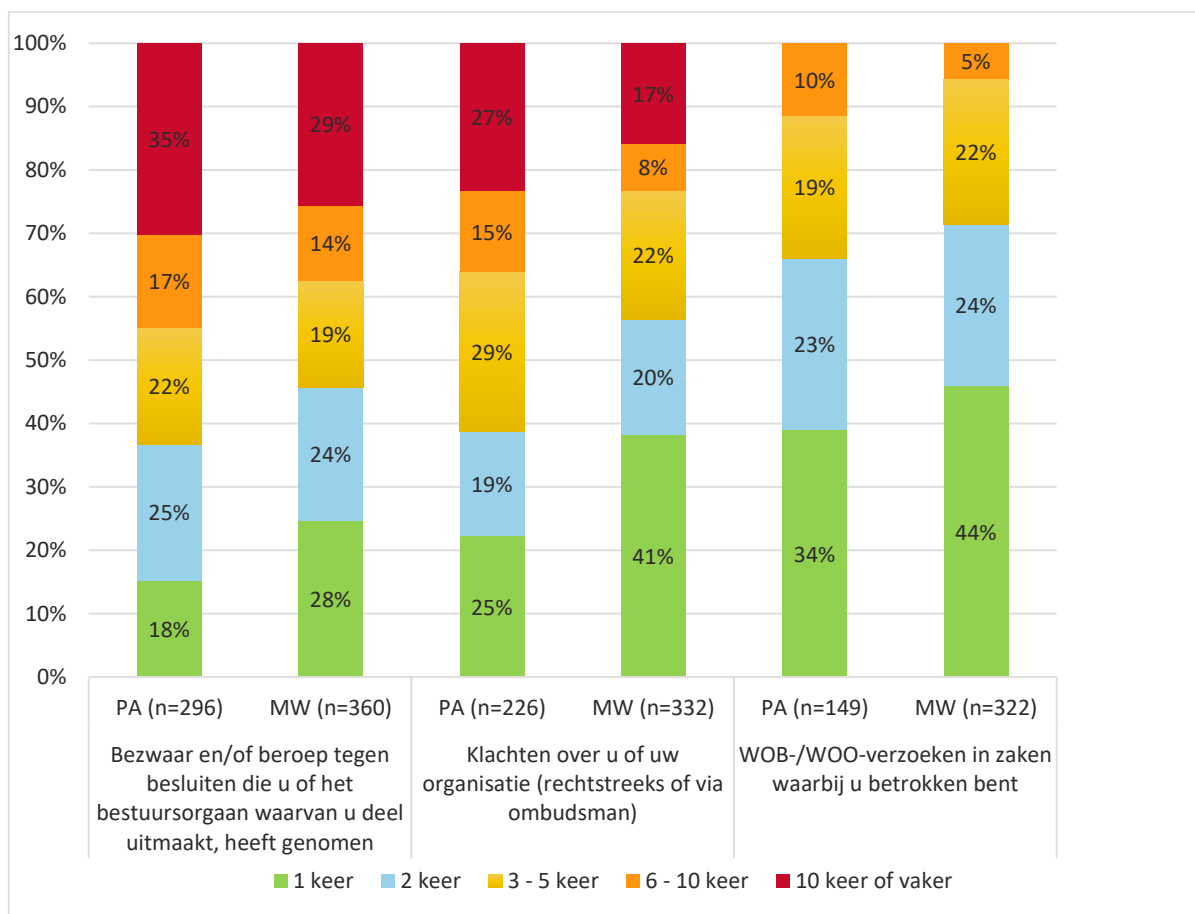


Overheidsfunctionarissen die hiermee te maken hadden, waren vaak bij één of twee verschillende *soorten* procedures betrokken in het afgelopen jaar. Hierin verschillen politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers niet van elkaar (zie bijlage voor de tabel).

Het valt op dat de bestuursrechtelijke procedure niet alleen de procedure is waar relatief de meeste ambtsdragers en medewerkers mee te maken hadden, maar ook waar zij *het vaakst* mee te maken hadden. Zo gaf meer dan een derde (35%) van de politieke ambtsdragers en bijna een derde (29%) van de overheidsmedewerkers aan in het afgelopen jaar vaker dan tien keer te maken met een bestuursrechtelijke procedure. Voor alle procedures weergegeven in figuur 2.2 geldt dat meer dan de helft hier vaker dan één keer mee te maken had.


Figuur 2.2 Hoe vaak heeft u in de afgelopen twaalf maanden te maken gehad met de volgende procedures?*

Basis: politieke ambtsdragers (PA) en overheidsmedewerkers (MW) die te maken hebben gehad met wettelijke procedures.



* Vanwege het lage aantal politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers dat te maken heeft gehad met civiele aansprakelijkheidstelling (resp. n=18 en n=41) en aangifte (resp. n=13 en n=12) zijn deze categorieën niet weergegeven in de figuur.

Onderwerp en aanvrager van procedures

 De onderwerpen waarom het bij de procedures ging, lopen sterk uiteen. Onderwerpen met betrekking tot de (openbare) ruimte en huisvesting komen vaak voor, evenals dienstverlening. Voor alle procedures tezamen geldt dat ruimtelijke ordening het meest voorkomende onderwerp van de procedure is (zie top 5 in tabel 2.1 en volledig overzicht in de bijlage).

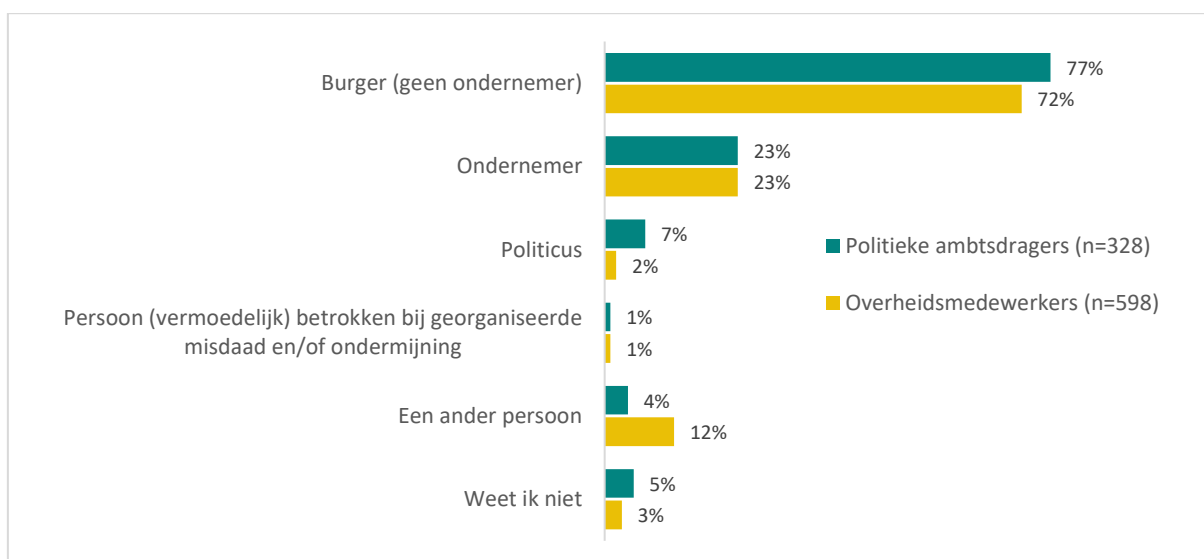
Overheidsmedewerkers geven aan dat in 20 procent van de gevallen de procedure om een ander onderwerp ging. Enkele van de uiteenlopende onderwerpen die zijn genoemd zijn: natuur, evenementen, belastingen en afval.

Tabel 2.1 Top 5 onderwerpen – Om welke onderwerpen ging het in deze procedure(s)? Meerdere antwoorden mogelijk.
Basis: politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hebben gehad met wettelijke procedures.

| | Politieke ambtsdragers (n=335) | Overheidsmedewerkers (n=598) |
|---|-----------------------------------|------------------------------|
| Ruimtelijke ordening | 55% | 26% |
| Communicatie en voorlichting | 25% | 10% |
| Dienstverlening (burger-/publiekszaken) | 25% | 19% |
| Grondzaken/vastgoed | 24% | 12% |
| Bodem, geluid en water | 19% | 13% |

Gevraagd naar wie de meest recente procedure waar men bij betrokken was heeft gestart, antwoordt bijna driekwart van betreffende respondenten dat dit een burger was en ruim een vijfde een ondernemer. Het komt ook voor dat meerdere personen bij één procedure betrokken zijn zoals een burger met een advocaat. Dit geldt voor zowel politieke ambtsdragers als overheidsmedewerkers. Onder de categorie 'een ander persoon' wordt onder andere genoemd: een belangenorganisatie, een stichting, een advocaat en een journalist. Het percentage procedeerdere dat vermoedelijk betrokken is bij georganiseerde misdaad of ondermijning is minimaal: 1%.

Figuur 2.3 Wat is de achtergrond van degene(n) die de procedure is/zijn gestart? Meerdere antwoorden mogelijk.
Basis: politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die betrokken zijn geweest bij een of meerdere wettelijke procedures.



Motieven voor het inzetten van wettelijke procedures



Met welk doel zet men een wettelijke procedure in? Volgens politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hebben gehad met een bestuursrechtelijke procedure is het motief hiervoor in ongeveer driekwart van de gevallen een uiting van ongenoegen over een bepaalde situatie, zonder

specifiek gericht te zijn op een persoon (tabel 2.2). Ook vindt ongeveer twee derde dat burgers in het algemeen zorgvuldig met de procedure omgaan en met inhoudelijke argumenten komen. Een op de vijf (18%) is van mening dat burgers dit altijd of meestal inzetten om besluitvorming te frustreren. Minder vaak zijn ambtsdragers en medewerkers van mening dat burgers (of anderen) een procedure starten met als doel om te intimideren (7%).

Globaal zien we eenzelfde beeld bij de klachtenprocedures en bij het inzetten van Wob/Woo-verzoeken: een meerderheid is van mening dat het een uiting is van ongenoegen maar dat burgers wel zorgvuldig met de procedure omgaan. Toch zijn ambtsdragers en medewerkers over klachtenprocedures significant vaker dan bij bestuursrechtelijke procedures van mening dat ze worden ingezet om te intimideren (11-15%).

Tabel 2.2 Hoe vaak spelen volgens u de volgende motieven een rol bij het gebruik van deze procedure? (% 'in alle gevallen' of 'in de meeste gevallen') Basis: politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hebben gehad met bestuursrechtelijke procedures, resp. n=266 en 360; klachtenprocedures, resp. n=226 en 332; Wob/Woo-verzoeken, resp. n=149 en 322)

| | | Bestuursrechtelijke procedures | Klachten | Wob/Woo verzoeken |
|---|------|--------------------------------|----------|-------------------|
| Dit type procedure is een uiting van ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie, zonder specifiek gericht te zijn op mij als persoon. | PA** | 78% | 71% | 75% |
| | MW** | 73% | 76% | 68% |
| Dit type procedure is een uiting van oplopende emoties of frustratie. | PA | 43% | 59% | 48% |
| | MW | 37% | 67% | 45% |
| Burgers gaan in het algemeen zorgvuldig om met deze procedure. | PA | 68% | 58% | 74% |
| | MW | 64% | 50% | 54% |
| Burgers gebruiken deze procedure om met inhoudelijke argumenten besluiten te veranderen. | PA | 67% | 47% | 66% |
| | MW | 72% | 40% | 50% |
| Burgers gebruiken deze procedure om besluitvorming te frustreren. | PA | 18% | 17% | 20% |
| | MW | 18% | 18% | 17% |
| Burgers zetten deze procedure in om (vermeende) fouten van mijn organisatie te corrigeren. | PA | 46% | 49% | 57% |
| | MW | 43% | 50% | 55% |
| Burgers gebruiken deze procedure als middel om het bestuur of overheidsmedewerkers te intimideren. | PA | 7% | 13% | 11% |
| | MW | 7% | 15% | 11% |

* Vanwege het lage aantal politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers dat te maken heeft gehad met civiele aansprakelijkheidstelling (resp. n=18 en n=41) en aangifte (resp. n=13 en n=12) zijn deze categorieën niet weergegeven in de tabel.

** PA = politieke ambtsdragers; MW = overheidsmedewerkers. Blauwe arcering: significant verschil ($p < 0,05$) tussen PA en MW.

2.2 Intimidatie door wettelijke procedures

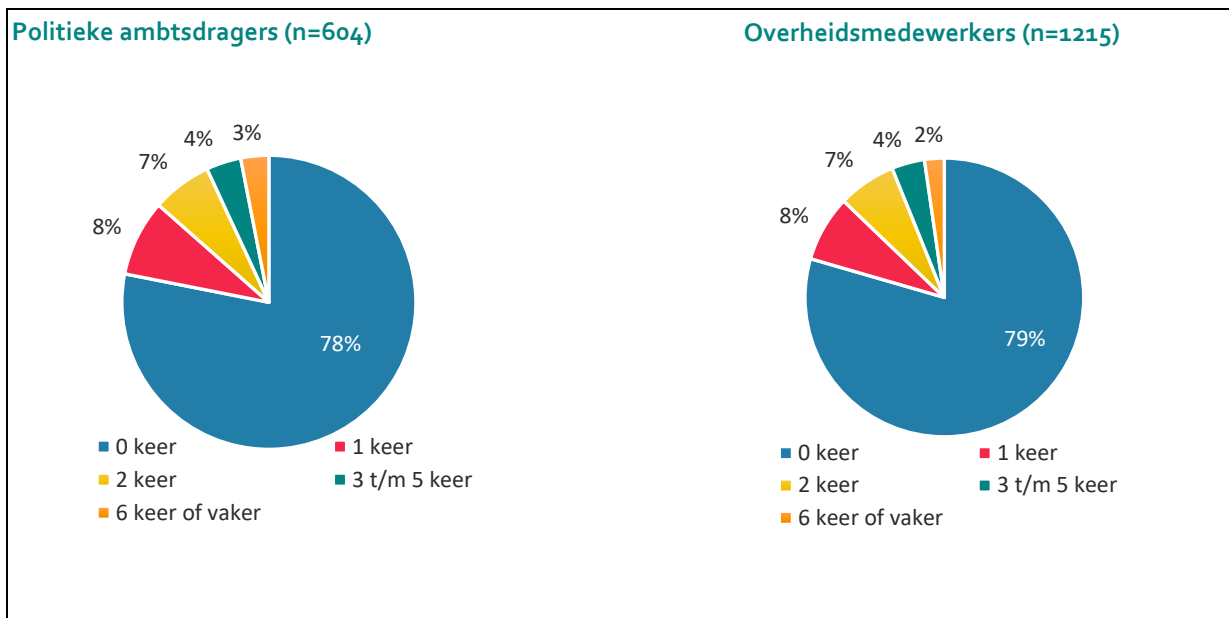
In de enquête onder politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers van lokale overheden zijn vervolgens vragen gesteld over intimidatie in het algemeen, om deze te kunnen relateren aan de antwoorden over intimidatie door wettelijke procedures.

Intimidatie algemeen



Uit de enquête blijkt dat 22 procent van politieke ambtsdragers en 21 procent van de overheidsmedewerkers in het jaar voorafgaand aan de vragenlijst te maken heeft gehad met intimidatie – ongeacht of dit samenhangt met wettelijke procedures.¹⁰ Voor beide groepen had 15 procent daar 1 of twee keer mee te maken. Voor de overige 7 procent ging het om drie keer of meer (zie verder figuur 2.4).

Figuur 2.4 Hoe vaak heeft u zelf in de afgelopen twaalf maanden vanwege uw functie te maken gehad met intimidatie door burgers?



¹⁰ Genoemde percentages komen overeen met percentages gevonden in de monitor integriteit en veiligheid, een onderzoek uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2022. In de monitor gaf 24 procent van de politieke ambtsdragers van gemeenten, provincies en waterschappen aan dat zij slachtoffer waren geworden van intimidatie/bedreiging. Dit percentage stemt overeen met het gevonden percentage in dit onderzoek. In deze monitor werden intimidatie en bedreiging samengenomen als één categorie. De benadering van politieke ambtsdragers en de weging die is toegepast voor deze twee onderzoeken op dezelfde wijze uitgevoerd. Het percentage overheidsmedewerkers dat in de monitor aangaf te maken te hebben gehad met intimidatie was echter 13 procent; lager dan in dit onderzoek. Een deel van dit verschil kan worden verklaard door een verschil in doelgroep tussen de twee onderzoeken. Bij de monitor integriteit en veiligheid behoorden Rijksambtenaren tot de doelgroep, in onderhavig onderzoek niet. In dit onderzoek zijn medewerkers van gemeenschappelijke regelingen geïncludeerd. Het overige verschil kan wijzen op een toename van intimidatie onder overheidsmedewerkers, maar er kunnen ook externe factoren een rol spelen of er is sprake van een selectie-effect.

Slachtofferschap intimidatie door wettelijke procedures



Vervolgens is de overheidsfunctionarissen die te maken hadden met intimidatie gevraagd of deze intimidatie voortkwam uit wettelijke procedures. Dat levert het volgende beeld, waarbij we aantekenen dat vanwege de mogelijk selectieve respons deze resultaten met enige voorzichtigheid moeten worden gelezen (zie methode).

Binnen de groep **politieke** ambtsdragers in dit onderzoek die slachtoffer was van intimidatie was:

- ☉ gaf 20 procent aan zich (minimaal één keer) geïntimideerd te voelen door het daadwerkelijk inzetten van wettelijke procedures; en
- ☉ gaf 26 procent aan zich (minimaal één keer) geïntimideerd te voelen door het dreigen met wettelijke procedures.

In totaal gaat het in dit onderzoek om 30 procent van de geïntimideerde politieke ambtsdragers bij wie wettelijke procedures een rol hebben gespeeld. Omgerekend naar de totale populatie heeft naar schatting **7 procent van alle politieke ambtsdragers** aangegeven te maken te hebben gehad met intimidatie door de inzet van wettelijke procedures.¹¹

Het percentage overheidsmedewerkers dat zich geïntimideerd heeft gevoeld door (het dreigen met) wettelijke procedures is hoger dan onder politieke ambtsdragers blijkt uit de antwoorden van de respondenten. Van de **overheidsmedewerkers** die in het afgelopen jaar geïntimideerd waren,

- ☉ gaf 37 procent aan zich (minimaal één keer) geïntimideerd te voelen door het daadwerkelijk inzetten van wettelijke procedures; en
- ☉ gaf 44 procent aan zich (minimaal één keer) geïntimideerd te voelen door het dreigen met wettelijke procedures.

Het gaat om in totaal bijna de helft (47%) van de geïntimideerde overheidsmedewerkers in dit onderzoek bij wie ofwel het dreigen met ofwel het inzetten van wettelijke procedures een rol speelde. Als we dat omrekenen naar de **totale populatie overheidsmedewerkers** zou **10 procent** ervaring hebben met (het dreigen met) wettelijke procedures die tot een gevoel van intimidatie leidde (betrouwbaarheidsmarges in acht genomen).



Op basis van de interviews met ervaringsdeskundigen en experts lijkt het met de omvang van het probleem - als men in die termen kan spreken - wel mee te vallen. Enkele uitspraken zijn:

[] het [gaat] niet om grote aantallen maar incidentele gevallen: exoten en incidenten - jurist

Dit betreft uitzonderingsgevallen, gelukkig – bestuurder

¹¹ De foutmarge voor politieke ambtsdragers is 4%, voor de medewerkers ligt die op 3%.

Echter, meerdere ervaringsdeskundigen en experts hebben wel het idee dat het probleem groeit, of in ieder geval het aantal procedures dat wordt ingezet toeneemt. In voorkomende gevallen zijn daarbij vermoedens dat er sprake is van misbruik, en men door bijvoorbeeld Woo verzoeken organisaties wil platleggen. Op basis van de enquête kunnen we dit niet verifiëren, omdat we geen metingen over de tijd hebben gedaan.

Wat maakt de inzet van wettelijke procedures intimiderend?



Op de open vraag wat de wettelijke procedure intimiderend maakte, antwoordden veel overheidsmedewerkers in de enquête dat het niet zozeer gaat om het inzetten van de procedure maar de manier waarop dat wordt gedaan. Omschrijvingen als “de toon” “de manier waarop” en “door het taalgebruik” zijn vaak benoemde zinssneden.

Het intimiderende zat niet in het dreigen met een procedure, maar het daarbij gebruikte taalgebruik en het dreigen met het "aan de schandpaal hangen" van de organisatie en de ambtenaar die het besluit nam.” - overheidsmedewerker

[...] de toon die men gebruikt, hoewel ik vind dat men in zijn recht is om een procedure te starten en ik me niet aangesproken voel, maar ze doen wel alsof ze mij iets zullen aandoen.” - overheidsmedewerker

De manier waarop het middel wordt gebruikt of ermee wordt gedreigd. Het gebruik van wettelijke procedures is een groot recht. Het gaat om de toon en de emotie die erbij gebruikt wordt.” - overheidsmedewerker

Niet de procedure is bedreigend, wel alles eromheen. De toon, de taal, publicaties op social media, het persoonlijk aanspreken.” - politieke ambtsdrager

Iets anders wat de procedures intimiderend maakt is wanneer deze voor de medewerker (gevoelsmatig) persoonlijk wordt.

Door mij als persoon, en niet uit hoofde van mijn functie/ bevoegdheid te benaderen en aan te spreken.” - politieke ambtsdrager

[...] In de mails/brieven gebruikte de medewerker van dat bureau expliciet mijn voornaam, die hij ergens heeft moeten opzoeken. Dat heb ik als intimiderend ervaren, temeer daar het niet meer door de burger zelf was, maar dus door een persoon die zich voordeed als [...]. Het uiteindelijke doel was onder de gemeentelijke heffingen uitkomen, wat natuurlijk niet kan, maar de bombarie eromheen, en het feit dat het zo persoonlijk werd gespeeld, maakte het voor mij intimiderend.” - overheidsmedewerker

Als laatste wordt het dreigen met procedures an sich als intimiderend ervaren, met name wanneer de burger de 'als...dan' constructie gebruikt. Een aantal overheidsmedewerkers geeft hier een voorbeeld van.

Als je niet onderzoekt wat ik wil dan denk ik dat er een Wob verzoek wordt ingediend.

Als we onze zin niet krijgen dan stuur ik u mijn advocaat, dan winnen we het toch van jullie.

Meerdere politieke ambtsdragers benoemen nog een ander gevoel: het gevoel van machteloosheid op de situatie.

Omdat je voor je gevoel aan de schandpaal genageld wordt, vaak zonder goede argumentatie & daardoor wordt het juist eng/ongrijpbaar.



Dit beeld komt overeen met hetgeen ervaringsdeskundigen schetsen in de interviews. Voor de geïnterviewden geldt daar bovenop dat het *de kwantiteit van procedures is* die intimiderend is, evenals de inzet van procedures *juist in combinatie met andere vormen* van intimidatie, bedreiging en/of het gebruik van media.

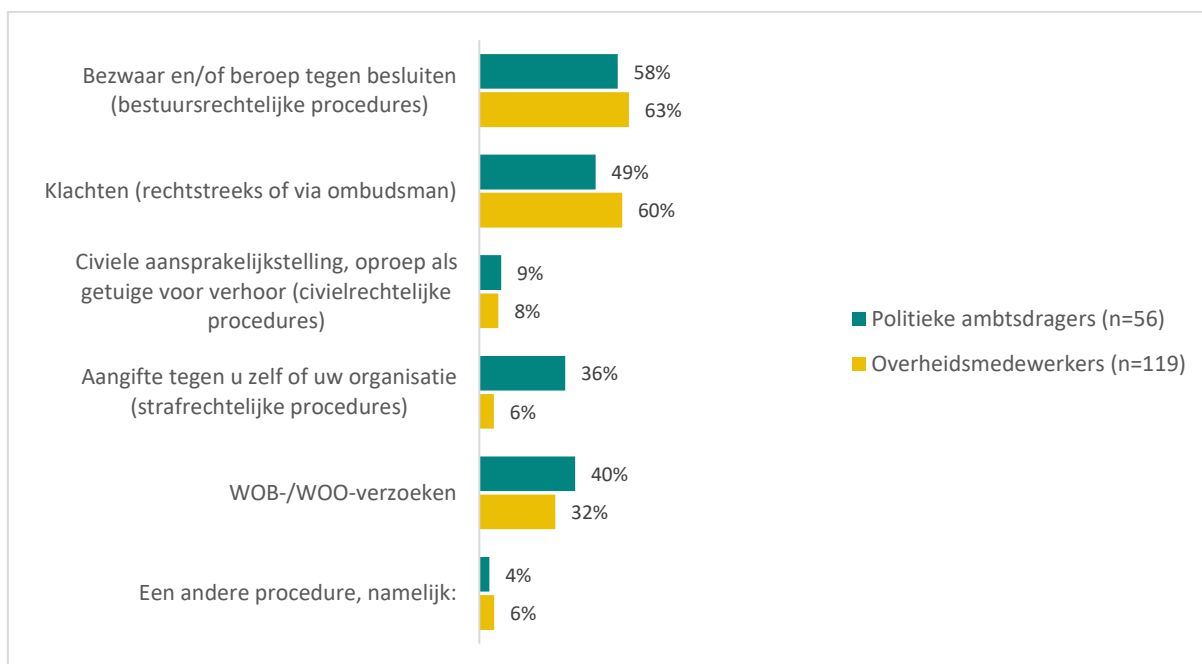
Ten slotte kwam het voor dat een gevoel van geïntimideerd worden voortkomt uit procedures die werden gestart waar onmogelijk aan tegemoet te komen is door de hoeveelheid of aard van het werk die het oplevert en die ogenschijnlijk geen nut hebben. (Hierover meer in hoofdstuk 4 betreffende procedeeders en motieven onder 'de overheid pesten; het frustreren van processen'.)

Type procedures die als intimiderend worden ervaren



Zoals beschreven in paragraaf 3.1 hebben politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers in het algemeen met name te maken met bestuursrechtelijke procedures, klachtenprocedures en Wob/Woo-verzoeken. Uit figuur 3.6 kan worden afgelezen dat dit ook de procedures zijn die het vaakst als intimiderend worden ervaren. Echter, het valt op dat voor politieke ambtsdragers relatief vaak strafrechtelijke procedures intimiderend waren, terwijl dit voor overheidsmedewerkers in veel mindere mate speelt. Verder ervoeren overheidsmedewerkers vaker dan politieke ambtsdragers klachtenprocedure als intimiderend. Bij Wob-/Woo-verzoeken geldt het omgekeerde.

Figuur 2.5 Om welke wettelijke procedure(s) ging het? (meerdere antwoorden mogelijk) Basis: politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die geïntimideerd zijn door het inzetten van wettelijke procedures.



In de interviews kwamen met name voorbeelden naar voren rondom het bestuursrecht en verzoeken om openbaarmaking van stukken (Woo/Wob). Voorbeelden van klachtenprocedures die leiden tot ervaring van intimidatie door overheidsmedewerkers zijn (in tegenstelling tot de resultaten van de enquête) nauwelijks beschreven. Het strafrecht en civiel recht spelen een minder grote rol in de ervaringen en beschouwingen van geïnterviewden.

Zo worden op het gebied van bestuursrechtelijke procedures in verschillende door ervaringsdeskundigen beschreven casussen door de procedeerders gegrepen naar alle mogelijkheden die de voorzieningenrechter biedt om te procederen tegen besluiten van de overheid. Bij elke mogelijkheid wordt bezwaar aangetekend, in elk stadium worden voorlopige voorzieningen aangevraagd en waar het kan gaat men in beroep.

Woo/Wob verzoeken komen veel naar voren in de beschreven casussen van ervaringsdeskundigen en worden ook genoemd door verschillende experts als processen die druk op lokale overheid kunnen veroorzaken. Er worden in dat geval omvangrijke hoeveelheden informatie opgevraagd en elk document moet doorlopen en gelakt worden voordat het gedeeld wordt. Sinds de Wob is komen te vervallen lijkt het gebruik van diens opvolger, de Woo, ervan wel te zijn verminderd, aldus de geïnterviewden.

Combinatie met andere procedures

Binnen de groep politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die in de enquête aangaven intimidatie door wettelijke middelen te hebben meegemaakt, is ook gekeken of verschillende procedures met

elkaar werden gecombineerd. Een aanzienlijk deel van de overheidsmedewerkers (40%) en politieke ambtsdragers (58%) heeft wel eens meegemaakt dat een combinatie van procedures wordt ingezet, bijvoorbeeld een klacht en een Woo-verzoek.



Dit beeld komt ook duidelijk naar voren in de interviews. Uit de verschillende in de interviews beschreven casussen en beschouwingen van experts blijkt dat procedeerders vaak combinaties maken van verschillende soorten procedures door- en naast elkaar, verspreid over een langere periode. De procedures hoeven niet in een keer te worden ingediend, juist het stapelen van verschillende stappen kan als intimiderend worden ervaren. *"Alle registers worden opengetrokken"*, aldus één van de experts die de situatie beziet vanuit perspectief van overheidsfunctionarissen.

In het verlengde daarvan zijn er in de interviews verschillende casussen beschreven waarbij privacywetgeving een rol bleek te spelen. Het recht op inzage vanuit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is een procedure die in groeiende mate lijkt te worden ingezet. Ook het opleveren van alle informatie die een organisatie over een persoon in bezit heeft en een toelichting van de manieren waarop deze gegevens verwerkt worden, kunnen druk opleveren voor lokale overheidsorganisaties.

Combinatie met andere vormen van agressie en geweld




Wanneer procedures als intimiderend worden ervaren gaan deze meer dan eens gepaard met andere vormen van agressie of bedreiging, zo blijkt uit de enquête. Een groot deel van de politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die zich geïntimideerd voelden door wettelijke procedures geeft aan dat dit wel eens gepaard is gegaan met verbale agressie (respectievelijk 82% en 76%). Zo lazen we eerder dat juist de toon of woordkeuze van de burger kan leiden tot dit gevoel van intimidatie.

Voor een kwart van de politieke ambtsdragers die geïntimideerd is door wettelijke middelen was er niet alleen sprake van intimidatie, maar ook van bedreiging. Uit de open antwoorden op de open vraag: "wat maakte het inzetten van de procedure intimiderend" blijkt dan ook dat er een dunne lijn is tussen deze twee vormen: wat de procedure intimiderend maakt is als de inzetter ervan 'dreigt' om een bepaalde actie te ondernemen.




Tabel 2.3 Hoeveel keer werd het (dreigen met) inzetten van een wettelijke procedure gecombineerd met één van deze vormen van agressie? (% dat aangeeft dat het (dreigen) met een wettelijke procedure wel eens gecombineerd is met een van deze vormen van agressie). Basis: politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hebben gehad met intimidatie door de inzet van een wettelijke procedure

| | Politieke ambtsdragers (n=54)* | Overheidsmedewerkers (n=119) * |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Verbale agressie | 82% | 76% |
| Bedreiging | 26% | 17% |
| Fysieke agressie | 8% | 2% |
| Discriminatie | 12% | 10% |
| Een ander mogelijk strafbaar feit | 6% | 6% |

* Er zijn geen significante verschillen ($p < 0,05$) tussen politieke ambtsdragers en medewerkers.

 Dit beeld wordt bevestigd in de interviews. Vrijwel alle respondenten die we spraken hadden voorbeelden van casussen waarbij *ook* sprake was van andere, klassieke vormen van agressie en geweld, ook in combinatie met online-agressie. Er zijn verschillende verschijningsvormen van intimidatie middels wettelijke middelen te onderscheiden, sommigen gaan gepaard met agressie en geweld.

2.3 Tussenconclusie

-  Samengevat zien we dat ongeveer de helft van de politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers in het afgelopen jaar te maken had met wettelijke procedures, meestal ingediend door een burger. In het overgrote deel ging het om bezwaren en beroepen, klachten en Wob/Woo-verzoeken. Overheidsfunctionarissen die te maken hadden met een procedure, hadden hier veelal meerdere keren mee te maken. Opvallend daarbij is dat volgens respondenten het aandeel indieners dat vermoedelijk betrokken is bij georganiseerde misdaad of ondermijning miniem is (1%). Dit valt op omdat de aanpak van ondermijning een van de achterliggende aanleidingen was om deze verkenning uit te voeren.
-  Politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers zijn niet van mening dat procedures in groten getale worden misbruikt. Vaak zijn er volgens de ambtsdragers en medewerkers goede redenen geweest om procedures in te stellen. Ze vinden dat burgers er over het algemeen netjes mee omgaan, van hun rechten gebruik maken en goede argumenten inbrengen. In enkele gevallen echter zijn de procedures ervaren als intimiderend. Interessant is dat hier tegenover staat dat meerdere personen die geïnterviewd zijn, zowel experts als ervaringsdeskundigen, de perceptie hebben dat intimidatie via wettelijke middelen wel een groeiend fenomeen is; dat procedures steeds meer met kwade intenties worden ingezet.
-  Naar schatting heeft in totaal **7 procent** van alle politieke ambtsdragers te maken gehad met intimidatie door (het dreigen met) de inzet van wettelijke procedures. Van de overheidsmedewerkers is dit naar schatting **10 procent**. Vanwege het mogelijke selectie-effect van respondenten moeten deze resultaten met enige voorzichtigheid worden gelezen.

- ③ Wat een procedure, of dreigen met een procedure intimiderend maakt voor een decentrale bestuurder of overheidsmedewerker, is vaak frequentie en de overweldigende hoeveelheid en combinatie van verzoeken, de houding van procedeerders (op de persoon spelen, taalgebruik), de combinatie met agressie en geweld, en onredelijke verzoeken (pesterij). Dit maakt dat de impact van de intimidatie groot kan zijn.


3 Procedeerders en hun motieven






In dit onderzoek hebben 7 procent van de politieke ambtsdragers en 10 procent van de overheidsmedewerkers te maken gehad met intimidatie door middel van wettelijke middelen. Met experts en ervaringsdeskundige slachtoffers is gesproken over hun beeld van wie de procedeerders zijn en wat in de ogen van de respondent hun motieven daarvoor zijn. Een belangrijke kanttekening om te maken is dat mensen meerdere motieven kunnen hebben en dat zowel motieven als typen procedeerders kunnen overlappen per casus: de scheiding is dus ietwat arbitrair. Een tweede kanttekening is dat er voor dit onderzoek geen procedeerders zijn geïnterviewd en typeringen en motivaties dus zijn gebaseerd op beeldvorming.

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit hoofdstuk is:

Hoe kunnen de personen die intimideren worden getypeerd (bijvoorbeeld burger, ondernemer, georganiseerde criminaliteit)? Welke aanleidingen en motieven zijn te onderscheiden?

3.1 Procedeerders die intimideren

 Op basis van de gesprekken met experts en ervaringsdeskundigen zijn verschillende factoren van procedeerders die intimideren via wettelijke middelen te onderscheiden. Het bleek echter lastig om een strakke indeling te maken naar type gedraging, die kenmerkend is voor de verschillende procedeerders omdat er allerlei combinaties van typen procedeerders en gedragingen zijn, die allerlei combinaties van procedures inzetten, al dan niet met andere vormen van agressie en geweld en/of de media inzetten. De procedeerders zijn op hoofdlijnen onder te verdelen naar vijf typen, die al dan niet grote hoeveelheden wettelijke procedures inzetten of daarmee dreigen, al dan niet in combinatie met andere (strafbare) vormen van intimidatie, al dan niet in combinatie met het inschakelen van de media. Het gaat om:

-  individuele boze/gefrustreerde burgers en ondernemers;
-  bureaus, ondernemers, advocaten;
-  actiegroepen;
-  personen betrokken bij georganiseerde criminaliteit of ondermijning;
-  lokale politici.

In meerdere genoemde voorbeelden waren er burgers die grote hoeveelheden en combinaties van wettelijke procedures inzetten. De term 'veelprocedeerder' en gerelateerde terminologie waarmee hetzelfde bedoeld wordt is in meerdere interviews gevallen. Een factor die de zogenoemde veelprocedeerders gemeen lijken te hebben is veel tijd en energie om zich hierop te richten. Onder de in de interviews genoemde casussen zijn ook personen met grote frustraties jegens de overheid, soms gecombineerde met GGZ problematiek, vertelde een


expert. Eén van de geïnterviewde ambtenaren beschreef deze als personen die het gevoel hebben dat ze door de overheid door de mangel worden gehaald.

In meerdere interviews werd ook genoemd dat de procedeerdere vaak welgesteld zijn: om procedures te voeren en daarbij juristen in de arm te nemen moet je diepe broekzakken hebben. Vaak weten deze personen ook goed de weg in het juridische landschap. Binnen de groep welgestelde veelprocedeerdere werden onder andere de termen 'de mensen met de grootste tuin', 'gepensioneerde man die niet zo veel te doen heeft' en 'de beter opgeleide goedgebekte personen' genoemd. Overigens herkenden niet alle respondenten dit beeld. Er zijn meerdere casussen toegelicht van grote ondernemers die procedures tegen gemeenten inzetten voor hun persoonlijke gewin. Daarnaast zijn er personen die hun volledige verdienmodel baseren op procedures. In de interviews hebben we diverse malen gehoord dat er bedrijfjes zijn met als verdienmodel het opstarten van (bezwaar)procedures voor anderen (bijvoorbeeld om bezwaar te maken tegen en de WOZ-waarde), in ruil voor een (soms aanzienlijk) deel van het bedrag dat de procedure oplevert.

Ten slotte zijn er casussen benoemd waarin vermeende (drugs)criminelen ook hun weg weten te vinden in de procedures. Deze groep werd meermaals genoemd, bijvoorbeeld in zaken waarin bezwaar werd aangetekend tegen de sluiting van panden.

Een laatste groep procedeerdere die naar voren kwam in de resultaten, zijn lokale politici zelf. In twee interviews met lokale politieke ambtsdragers en in een interview met een burgemeester kwam naar voren dat ook binnen de lokale politiek veelvuldig juridische procedures ingezet worden met een intimiderend effect. Dit staat verder beschreven in paragraaf 3.2.

3.2 Gepercipieerde motieven van procedeerdere

 Op basis van de interviews krijgen we een indruk van de verschillende vermeende motieven van procedeerdere die met de inzet van juridische procedures intimideren. Daarbij moet benadrukt worden dat het beeld dat wordt geschetst niet gebaseerd is op interviews met procedeerdere zelf, maar op de perceptie van ervaringsdeskundigen (personen die zich geïntimideerd hebben gevoeld door een procedure) en experts. Voorts zijn de motieven die we in deze paragraaf beschrijven niet dezelfde als de in de enquête benoemde redenen om *een procedure* in te zetten (burgers gaan goed met wettelijke procedures om, ze helpen om de besluitvorming te verbeteren, etc.). Dit verschil kan mede worden verklaard door de selectie van respondenten voor de interviews, waarin we juist spraken met personen met wat heftigere ervaringen met intimidatie middels wettelijke middelen.

Druk uitoefenen op besluiten

Het vermeende motief van procedeerdere om druk uit te oefenen is in de meerderheid van de interviews met zowel ervaringsdeskundigen als experts naar voren gekomen. Er werden voorbeelden genoemd waarin personen door te dreigen met procedures of door deze werkelijk in te zetten beslissingen en acties van lokaal bestuur proberen te beïnvloeden.

Een voorbeeld dat beschreven werd door een jurist die betrokken is bij bestuursrechtelijke zaken, is van een burger die een Woo verzoek indiende dat ongeveer 100.000 documenten betrof: een vrachtwagen vol. Dit deed deze persoon om een onderhandelingspositie af te dwingen bij de betreffende gemeente. Een geïnterviewde burgemeester gaf aan dat het regelmatig heel helder wordt gemaakt door procedeerders wat hun doel is. Van meer ervaringsdeskundige respondenten hebben we vernomen dat er steeds meer onverbloemd druk uitgeoefend wordt op deze manier. Het volgende citaat geeft hier een voorbeeld van.

“Ze zeiden: “Als ik mijn zin niet krijg, ga je het merken in de procedures.” Als we dat niet deden dan bleven ze doorgaan en dreigen met procedures en klachten. Ze dreigden met procedures en hebben die ook een aantal maal gestart - met de bedoeling om de gemeente en mij ander standpunt in te laten nemen. Ze gaven ook actief aan dat hun doel daarmee was om de gemeente dwars te zitten en ons standpunt te doen veranderen”. – burgemeester

De overheid pesten; frustreren van processen

In een context van wantrouwen jegens, rancune tegen en boosheid op de overheid, hebben burgers en ondernemers een gevoelsmatig wapen gevonden om tegen de overheid te strijden, aldus de twee juristen die we gezamenlijk hebben geïnterviewd. Door veelvuldig procedures in te dienen kunnen zij de machines van de overheid laten vastlopen. Door meerdere respondenten werd dit gedrag beschreven als ‘de gemeente pesten’. Een voorbeeld van een dergelijke casus is een burger die boos was over iets dat hem niet verleend was. *“Die diende een Woo verzoek in waarin hij alle documentatie aanvraag over het aantal stoeptegels in zijn buurt, en dat moest de gemeente toen gaan uitzoeken”,* aldus de betrokken jurist.

Idealisme

Idealisme kwam in meerdere casussen die we hebben besproken tijdens de interviews naar voren als een motivatie voor het ‘daderschap’ van intimidatie via wettelijke middelen. Actiegroepen met een specifiek doel voor ogen hebben de juridische route gevonden om hun claims kracht en acties bij te zetten. Eén van de besproken casussen, beschreven door een bestuurder, betreft een groep natuurbeschermers die de kap van bomen willen tegenhouden en daar alle mogelijke wetsmiddelen tegen inzetten. Alle personen van de groep dienen individueel en frequent klachten en bezwaren in. Hiermee lukt het ze al lange tijd om de kap van de bomen uit te stellen.

Gelijk krijgen, principekwestie, way of life

Eén van de geïnterviewde experts gaf een interessant perspectief op mogelijke motivaties van procedeerders vanuit de rechtspsychologie. Ten eerste kan gelijk krijgen belangrijker worden dan het oorspronkelijke doel van een juridische procedure. Mensen kunnen in een groef belanden, waardoor het zoeken naar een

tusseloplossing ook niet meer als een optie beschouwd wordt. Het gelijk wordt een principekwestie en mensen blijven doorprocederen om die reden.

Ten tweede: als iemand al lang bezig is met procedures voeren tegen de overheid, vaak gemotiveerd door een gevoel van onrecht over één of meerdere beslissingen, kan het voeren van procedures een *way of life* worden. Het kan voor zingeving zorgen: een houvast, iets om voor te blijven strijden, een manier om je dag zo nuttig mogelijk door te brengen.

“Mensen hebben soms over de jaren heen multomappen vol verzameld, hun hele leven staat in het teken van de procedure(s)[...] Al hun tijd en frustratie gaat in de procedure zitten [...] Vaak is er iets gebeurd dat best impact heeft, zoals het verliezen van een huis of bedrijf. Het voeren van procedures is een rationele manier om daarmee bezig te zijn, waardoor je niet met de emotionele kant van de gebeurtenis om hoeft te gaan” - rechtsonderzoeker

Een specifieke impactvolle casus waarbij bovenstaand motief lijkt te spelen, is de casus die een geïnterviewde burgemeester aandroeg. Het gaat om een grote ondernemer die constant processen aanspant tegen de gemeente. De ondernemer voelt zich belemmerd in zijn ondernemerschap en klaagt de gemeente daarom aan voor allerlei zaken. De proceskosten die voor zijn rekening komen zijn enorm hoog en hij investeert er veel tijd in: hij stuurt de burgemeester dagelijks persoonlijke e-mails over de lopende zaken. Volgens de burgemeester verliest deze ondernemer zich in zijn behoefte om gelijk te krijgen.

Een andere casus van dit type, beschreven door een geïnterviewde ambtenaar, is die van iemand die is beland in een burenruzie. Diegene heeft een verzoek tot handhaving ingediend. Dat verzoek is afgewezen. Maar diegene blijft van mening dat hij gelijk heeft. De gemeente, de rechtbank, en de Raad van State denken daar anders over. Diegene heeft inmiddels talloze herzieningsverzoeken gedaan en blijft daarmee doorgaan ondanks dat de uitkomst niet verandert.

Criminele activiteiten voortzetten

In enkele interviews kwam naar voren dat personen die zich vermoedelijk bezighouden met (drugs)criminaliteit vaak ook gebruik weten te maken van wettelijke procedures, bijvoorbeeld wanneer (drugserelateerde) criminele activiteiten geblokkeerd dreigen te worden. Een voorbeeld dat een geïnterviewde jurist gaf was het bevel tot sluiting van een drugspand op basis van de Opiumwet. Door bezwaar aan te tekenen tegen dat besluit en vanuit die stap verder te procederen weten zij sluitingen dermate lang uit te stellen dat de wettelijke termijn verstrijkt voor de burgemeester om het besluit door te voeren en kunnen zij doorgaan met hun activiteiten.

Politiek spel (intern)

Niet alleen personen buiten de lokale politiek proberen beslissingen en acties van lokale politici te beïnvloeden door juridische instrumenten in te zetten: dit gebeurt ook intern. In drie van de casussen die zijn aangedragen door ervaringsexperts werd dit fenomeen benoemd; lokale politici (voornamelijk raadsleden) die andere lokale politici (bijvoorbeeld wethouders, raadsleden, burgemeesters) bestoken met procedures als deel van het politieke spel.

De geïnterviewde wethouder beschrijft dat raadsleden soms dreigen over en weer aangifte te doen tegen elkaar. Door raadsleden worden soms ook juristen ingezet om te kijken of het college strafrechtelijk te vervolgen is. De ervaringsdeskundige wethouder beschrijft dat er door raadsleden van oppositiepartijen herhaaldelijk bedreigd werd met Wob/Woo -verzoeken voor zeer uitgebreide informatie over bijvoorbeeld financiën, reisbewegingen en al het telefonisch contact.

“Dit doen ze om willens en wetens te ontmoedigen of uit het veld te slaan. Het gebeurt om te zorgen dat het ambtelijk apparaat ontmoedigd raakt en niet meer voor je wil werken.” - wethouder

Een raadslid dat we hebben geïnterviewd beschreef erg te zijn geschrokken van een procedure die werd aangespannen door een collega-raadslid. Diegene wilde alle bestuursdocumenten hebben, de respondent heeft deze allemaal gegeven. Daarna is de procedeerder een kort geding gestart met hoge dwangsommen; hij wilde documenten krijgen die hij al gekregen had. Met de dwangsommen wilde hij zijn punt kracht bijzetten: het geïnterviewde raadslid werd als persoon aansprakelijk gesteld voor de informatie die hij moest krijgen. Het bleek dat de procedeerder goed zijn weg naar gewin wist via juridische procedures:

“Het bleek uiteindelijk dat hij bekend stond als iemand die overal procedures voor start en met veel mensen ruzie maakt. En dat was mij ook opgevallen. Door zijn gedrag zijn er veel mensen uit de partij gestapt. Het bleek ook dat hij de hele tijd procedures startte en met zijn hele buurt ruzie maakte. Hij leefde zo’n beetje van het geld dat hij verdiende met dwangsommen.” – raadslid

Geld verdienen

Geld verdienen is een motief voor het (veelvuldig) inzetten van wettelijke procedures dat in vrijwel elk interview genoemd is. Geld verdienen via wettelijke procedures wordt op verschillende manieren gedaan. De meest gebruikte manier is via dwangsommen. De overheid is aan de burger verplicht om zaken en procedures binnen wettelijk bepaalde termijnen af te handelen. Als dat niet lukt, dan heeft de burger recht op compensatie. Dit zorgde er vóór 2016 voor dat er door burgers veel geld verdiend werd aan de Wob: in de gemeente Utrecht heeft iemand hier meer dan een miljoen euro mee verdiend, vertelde een geïnterviewde expert van een landelijke kenniscentrum over veiligheid. De nieuwe Woo maakt dit onmogelijk.

Er zijn echter nog steeds procedures waarbinnen dit wel mogelijk is, bijvoorbeeld door de gemeente aan te klagen en door via privacywetgeving gegevensaanvragen te doen. Privacywetgeving is een kanaal dat in groeiende mate wordt ontdekt en gebruikt als manier om geld te verdienen d.m.v. dwangsommen, aldus meerdere respondenten. Ook verschillende bezwaarprocedures worden gebruikt om geld mee te verdienen.

Dat het uitbetalen van compensatie met winstoogmerk niet het beoogde doel is van de wetgever moge duidelijk zijn. De vraag is echter wel, ook volgens respondenten, in hoeverre deze vorm an sich intimiderend is.

3.3 Tussenconclusie

- ③ Op basis van de ervaringen van ervaringsdeskundigen en experts zijn verschillende typen procedeerdere te onderscheiden van intimidatie middels wettelijke middelen. Zo zijn als procedeerdere herkend: individuele boze/gefrustreerde burgers en ondernemers, bureaus en ondernemers, actiegroepen, vermeende (drugs)criminelen en lokale politici. Bijna alle procedeerdere kunnen worden getypeerd als veelprocedeerdere, al dan niet in combinatie met andere vormen van intimidatie en het dreigen daarmee, en/of de inzet van de pers.
- ③ Voor het inzetten van de wettelijke processen, die in de besproken voorbeelden hebben geleid tot intimidatie, zijn verschillende motieven genoemd. Te weten: druk uitoefenen op besluiten, het pesten van de overheid en frustreren van processen, idealisme, het gelijk willen krijgen als onderdeel van een 'way of life', het voortzetten van criminele activiteiten, geld verdienen en het spelen van politiek spel. Dit zijn andere redenen die zijn gegeven voor het inzetten van procedures in het algemeen.
- ③ De kanttekening die bij deze bevindingen geldt is dat de motieven gebaseerd zijn op percepties van mensen die intimidatie via wettelijke middelen hebben ervaren en verschillende experts. Om het perspectief van procedeerdere werkelijk te leren kennen zouden interviews met hen zelf nodig zijn. Een vraag die voortvloeit uit dit hoofdstuk is of de procedeerdere die naar voren komen in de casussen bewust intimideren of niet. In sommige gevallen is dat heel duidelijk: een aantal respondenten gaf aan dat actief werd aangegeven door procedeerdere dat zij een bepaalde politieke beslissing verwachtten – als deze niet genomen zou worden, zouden er zekere procedures volgen. Hier vormen procedures duidelijk een gevoelsmatig wapen voor burgers om beslissingen te beïnvloeden. In andere gevallen kan er niet op bewuste intimidate gewezen worden: gelijk willen krijgen over een bepaalde kwestie of geld willen verdienen zijn meer op het eigenbelang gericht dan op het actief willen veroorzaken van een last voor de lokale overheid.

4 Gevolgen voor slachtoffers

Voorgaande hoofdstukken lieten zien dat in de meeste gevallen politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers over het algemeen vinden dat burgers goed met wettelijke procedures omgaan en dat ze helpen om de besluitvorming te verbeteren. Maar in een deel van de gevallen worden wettelijke procedures op zo'n manier ingezet dat deze leiden tot intimidatie. Soms is het één procedure, vaker een combinatie van procedures al dan niet met andere vormen van agressie. Welke gevolgen hebben deze vormen van intimidatie voor politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers, en voor de organisatie waar ze voor werken? De uitkomsten zijn gebaseerd op de enquête uitgezet onder politieke ambtsdragers en medewerkers van lokale overheden en interviews met ervaringsdeskundigen en experts.

De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk centraal staan zijn:

Welke functies (en daarbij behorende werkzaamheden) zijn kwetsbaar voor deze vorm van intimidatie?

Welke gevolgen ervaren slachtoffers en hun organisaties van deze vorm van intimidatie?

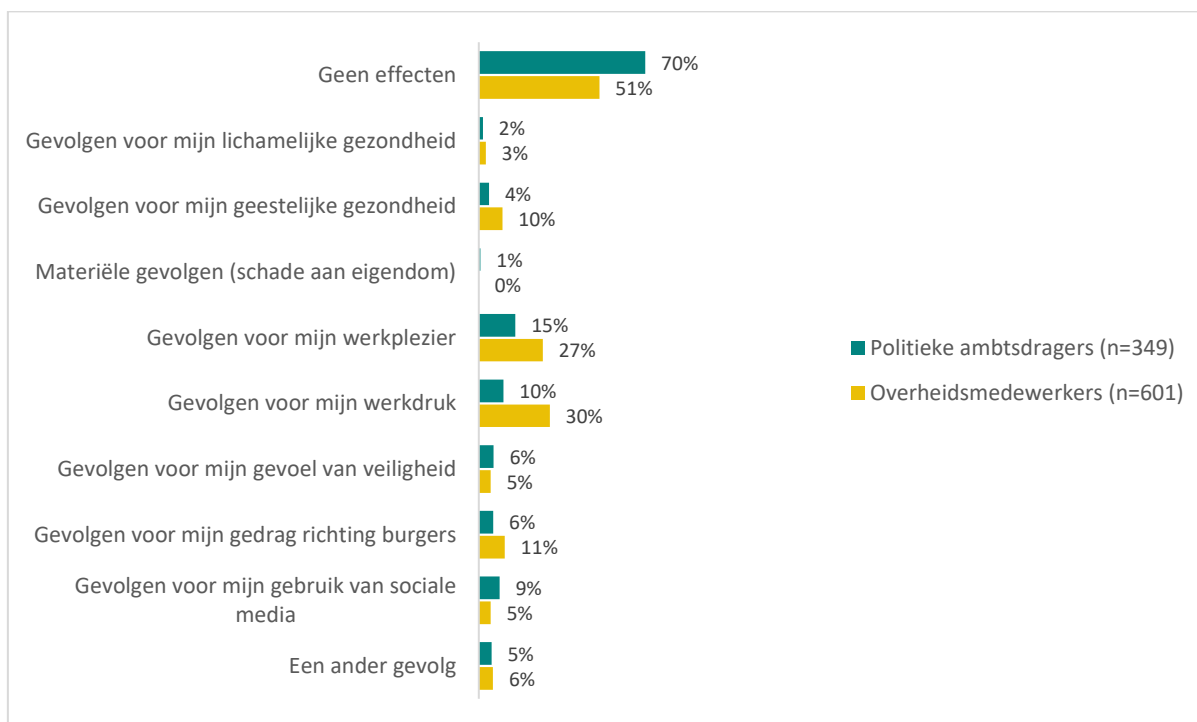
4.1 Persoonlijke gevolgen van wettelijke procedures



In de online enquête is aan politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die in de afgelopen 12 maanden te maken hadden met wettelijke procedures - *ongeacht of zij hierdoor geïntimideerd zijn* - gevraagd welke invloed of gevolgen deze procedures hebben gehad voor hen persoonlijk.

Voor de helft van de geënquêteerde overheidsmedewerkers hebben de procedure(s) geen gevolgen gehad. Medewerkers die wel gevolgen benoemen, geven aan dat het vooral om gevolgen op werkdruk (30%), werkplezier (27%) en in mindere mate gedrag richting burgers (11%) en geestelijke gezondheid (10%) gaat. Bij politieke ambtsdragers heeft 70 procent persoonlijk geen gevolgen gehad van de procedures; meer dan bij overheidsmedewerkers. De meest genoemde gevolgen zijn, net als bij medewerkers, gevolgen op het werkplezier en werkdruk. Een effect dat bij politieke ambtsdragers vaker voorkomt dan bij medewerkers is op het gebruik van sociale media (9%). Er zijn geen aanwijzingen voor verschillen in persoonlijke gevolgen voor politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers van kleine en grote decentrale organisaties (niet in figuur). Omdat de gevolgen voor ambtsdragers en medewerkers anders zijn lichten we deze apart toe.

Figuur 4.1 Welke invloed of gevolgen heeft/hebben deze procedure(s) gehad voor u persoonlijk? (meerdere antwoorden mogelijk, percentage van één of meerdere procedures meegemaakt in de afgelopen 12 maanden) Basis: politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hebben gehad met een of meerdere wettelijke procedures



De percentages voor 'geen gevolgen', gevolgen voor geestelijke gezondheid, werkplezier, werkdruk, gedrag richting burgers en gebruik sociale media verschillen statistisch significant ($p < 0,05$) tussen politieke ambtsdragers en medewerkers.

Politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers benoemen in de enquête uiteenlopende gevolgen die ze ervaren. Een aantal ambtsdragers zegt dat de procedures wel invloed hebben en tot nadenken zetten, maar dat het niet zo zwaar is om het echt een gevolg te noemen. Anderen zijn door wettelijke procedures voorzichtiger geworden met hun uitingen (o.a. op sociale media), zijn zich meer bewust van hoe uitspraken geframed kunnen worden, of ze overwegen goed op welke manier communicatie plaatsvinden (schriftelijk of telefonisch).

Bij mailen en appen ben ik voorzichtiger geworden en vraag ik me bij voortduring af: wat als dit via Woo-verzoek openbaar wordt? Soms bel ik een medewerker of een collega-bestuurder over gevoelige kwesties (zodat we vrijuit van gedachten kunnen wisselen over een bepaalde kwestie).

Er zijn ook volksvertegenwoordigers en bestuurders bij wie een Woo-procedure tot geschaad vertrouwen in de (eigen) overheid heeft geleid. Wat er door de openbaarmaking van stukken aan het licht kwam, had invloed op de manier waarop ze naar de overheid keken.

Mijn vertrouwen in de overheid is alleen maar afgenomen en mijn gevoel hier iets aan te kunnen doen en burgers daadwerkelijk te kunnen helpen neemt alleen maar af. Liegen en bedriegen is klaarblijkelijk de manier om een land te besturen.

Andere politieke ambtsdragers, die geen gevolgen ervaren, benadrukken het goede dat voort kan komen uit wettelijke procedures.

Ik vind dat mensen het echt hebben om de wettelijke middelen die voor hen open staan te benutten. Fouten worden gemaakt, procedures zijn er om te helpen die te herstellen. Zo hoort het te zijn in een vrij land en rechtstaat.

Daarbij is er een verschil in gevolgen tussen politieke ambtsdragers die geïntimideerd zijn door wettelijke procedures en ambtsdragers die dat niet zijn. Zo heeft 60 procent van de politieke ambtsdragers die te maken had met intimidatie door wettelijke procedures hiervan gevolgen ondervonden, tegenover 25 procent waarbij er geen sprake was van intimidatie. Onder 'overige gevolgen' beschrijven twee ambtsdragers een casus waarbij ook het gezinsleven werd beïnvloed door de procedure.

Tabel 4.1 Welke invloed of gevolgen heeft/hebben deze procedure(s) gehad voor u persoonlijk?

Basis: politieke ambtsdragers die in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met wettelijke procedures, uitgesplitst naar of zij daardoor geïntimideerd zijn.

| | Te maken met wettelijke procedures maar daardoor niet geïntimideerd (n=292) | Intimidatie door wettelijke procedures meegemaakt (N=48) |
|--|---|--|
| Geen gevolgen | 75% | 40% |
| Gevolgen voor mijn werkplezier | 12% | 39% |
| Gevolgen voor mijn werkdruk | 8% | 24% |
| Gevolgen voor mijn gebruik van sociale media | 7% | 27% |
| Gevolgen voor mijn gedrag richting burgers | 5% | 16% |
| Gevolgen voor mijn gevoel van veiligheid | 4% | 26% |
| Gevolgen voor mijn geestelijke gezondheid | 3% | 14% |
| Gevolgen voor mijn lichamelijke gezondheid | 1% | 7% |
| Materiële gevolgen | 1% | 2% |
| Een ander gevolg | 5% | 7% |

Blauwe arcering: verschil tussen groepen is statistisch significant ($p < 0,05$)

Overheidsmedewerkers

Ook de medewerkers van lokale overheden lichten de gevolgen die ze ondervinden toe. Veel van hen gaan in op de tijd die het kost om de procedures te behandelen. Dit kan bij sommigen gepaard gaan met een afname in het werkplezier. Tegelijkertijd zien medewerkers, net als de politieke ambtsdragers, dat het goed is dat de mogelijkheid voor burgers bestaat. Enkele medewerkers levert dit juist werkgeluk op. Het leidt soms tot een spanningsveld.

“Klachten, bezwaren, juridische procedures en civiele procedures zijn instrumenten voor inwoners en bedrijven om te toetsen of de overheid hen op een juiste manier behandelt en - zo niet - maatregelen te nemen om alsnog juist behandeld te worden. Ik word daar persoonlijk wel blij van.”

“Er ligt al veel werk, de eindeloze discussies met mensen die het niet eens zijn met bepaalde besluiten (ook al is het niet meer mogelijk om nog bezwaar te maken/er iets aan te veranderen omdat zij zelf bv. termijnen gemist hebben) kost veel tijd en energie en werkt soms demotiverend.”

“Het is een goed recht van een burger om in het verweer te komen tegen een genomen besluit van de overheid. Het houdt de overheid scherp om de goede dingen te doen. Het geeft mij ieder geval werkplezier om mee te werken aan een procedure ongeacht de uitkomst (van het bezwaar of beroep). Het dient echter niet te persoonlijk of te veel te worden.”

Ook hier is er een verschil in gevolgen tussen overheidsmedewerkers die geïntimideerd zijn door wettelijke procedures en overheidsmedewerkers die dat niet zijn. Allereerst is er binnen de groep die is geïntimideerd vaker sprake van ten minste één gevolg (66% tegenover 46% binnen de groep die niet geïntimideerd is). Daarnaast zijn er significante verschillen als het gaat om gevolgen voor de lichamelijke én geestelijke gezondheid, gevolgen voor het werkplezier, het gevoel van veiligheid en het gedrag richting burgers. Ook worden er door de overheidsmedewerkers die intimidatie meemaakten vaker 'andere gevolgen' genoemd. Het gaat om uiteenlopende zaken, maar meerdere malen komt terug het voorzichtiger worden in het werk, frustratie, een afname in het vertrouwen in de maatschappij en overheid, en een afnemend gevoel van veiligheid. Enkele medewerkers zien positieve gevolgen: meer zorgvuldigheid en reflectie. Daarnaast zeggen meerdere medewerkers dat ze anders naar hun eigen organisatie zijn gaan kijken omdat de inwoner die de procedure startte, gelijk bleek te hebben.

Andere in de enquête genoemde gevolgen zijn:

“Het niet vermelden van mijn eigen mobielnummer, maar het algemene telefoonnummer, zodat burgers uitsluitend via de telefooncentrale met mij contact kunnen opnemen.”

“Effect op kijk op het politieke stelsel (burgers hebben in sommige gevallen gelijk bij de door hen gestarte procedure).”

“Boosheid op de wetgever.”

“Beperkt effect maar kost tijd en negatieve energie.”


Tabel 4.2 Welke invloed of gevolgen heeft/hebben deze procedure(s) gehad voor u persoonlijk?

Basis: overheidsmedewerkers die in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met wettelijke procedures, uitgesplitst naar of zij daardoor geïntimideerd zijn.

| | Te maken met wettelijke procedures maar daardoor niet geïntimideerd (n=486) | Intimidatie door wettelijke procedures meegemaakt (n=105 ¹²) |
|--|---|--|
| Geen gevolgen | 54% | 36% |
| Gevolgen voor mijn werkdruk | 29% | 37% |
| Gevolgen voor mijn werkplezier | 24% | 42% |
| Gevolgen voormijn geestelijke gezondheid | 7% | 21% |
| Gevolgen voor mijn gedrag richting burgers | 7% | 25% |
| Gevolgen voor mijn gevoel van veiligheid | 4% | 11% |
| Gevolgen voor mijn gebruik van sociale media | 4% | 8% |
| Gevolgen voor mijn lichamelijke gezondheid | 2% | 6% |
| Materiële gevolgen | 1% | 0% |
| Een ander gevolg | 5% | 11% |

Blaue arcering: verschil tussen groepen is statistisch significant ($p < 0,05$)

4.2 Persoonlijke gevolgen van intimidatie middels wettelijke middelen

 In de interviews is met ervaringsdeskundigen en experts gesproken over wat de intimidatie voor gevolgen had. De uitkomsten zijn hieronder opgetekend.

Weinig last van

Meerdere geïnterviewde bestuurders en overheidsmedewerkers gaven aan individueel weinig effect te ondervinden van de (pogingen tot) intimidatie. Het merendeel van hen geeft aan dat dat komt doordat het hen goed lukt om de procedures niet als persoonlijk te zien, maar simpelweg als deel van het werk dat verzet moet worden en dat zij zich bezighouden met manieren om dat werk zo efficiënt en doeltreffend mogelijk te verzetten. Het zorgt bij de personen die aangeven er weinig last van te ondervinden hooguit voor een gevoel van zinloosheid, zoals de ambtenaar beschreef:

¹² Het verschil in het aantal respondenten (n=105) dat deze vraag beantwoord vergeleken met het aantal dat de vragen over intimidatie beantwoordde (n=119) kan verklaard worden door het vroegtijdig stoppen met de vragenlijst.

“Soms is het vervelend dat je dingen moet doen waar je het nut niet van inziet. Met name bij Wob, of nu Woo verzoeken. Iemand vraagt dan bijvoorbeeld heel veel informatie op, zoals alle omgevingsvergunningen van de laatste 20 jaar. Dat zijn stapels dossiers die je allemaal moet anonimiseren. Je vraagt je dan af: wat moet iemand daarmee?” – ambtenaar

Gevoelens van angst, onzekerheid en stress

Voor overheidsmedewerkers van lokale overheden kan intimidatie via wettelijke middelen gevoelens van stress en angst opwekken. Eén van de bestuurders beschreef dat een jonge medewerker van betreffende gemeente naar voren moest treden in zaken met een procedeerder die veel procedures bij hen aanspant en daarbij medewerker met naam aanspreekt, beschuldigende uitspraken doet en miljoenenclaims maakt. *“Die jongen at en sliep daar wel slecht van”.*

Er was bij het werven van respondenten zelfs één gemeente waarvan medewerkers niet durfden deel te nemen aan het onderzoek, omdat het moeilijk zou zijn om de situatie onherkenbaar op te schrijven en ze bang waren wat het effect van deelname zou zijn op het gedrag van de van de procedeerder bij hen in de gemeente die al lange tijd veel procedures tegen hen voert.

De opstapelende hoeveelheid werk door procedures kan ook zorgen voor werkstress bij werknemers en bestuurders bij de lokale overheid. Vooral kleine gemeenten hebben net- of niet genoeg juridische FTE's de grote hoeveelheden werk die komen kijken bij het behandelen van de standaard hoeveelheid procedures te verzetten. Als er dan bedreigd wordt, of werkelijk actie ondernomen wordt, met het inzetten van procedures die nog meer tijd in beslag nemen, zorgt dit voor werkstress door de tijdsdruk.

Een andere vorm van werkstress die voortkomt uit intimidatie middels procedures, is onzekerheid. Vaak betreffen de procedures bezwaren tegen de manier van werken van de overheid of een specifieke ambtenaar of bestuurder. Het herhaaldelijk voeren van procedures met dergelijke aantijgingen kan ertoe leiden dat deze ambtenaren of bestuurders aan zichzelf en hun werkmethoden gaan twijfelen.

Een belangrijke trigger van angst bij overheidsmedewerkers is wanneer procedures uit het werkdomein effect hebben op- of binnentreden in het privé-domein. Een opvallende casus die veel stress en angst opleverde bij betrokken overheidsmedewerker, is één waarbij middels een procedure beslag gelegd werd op de persoonlijke bezittingen en bankrekening van diegene. Die persoon stond in de supermarkt en kon de boodschappen niet meer afrekenen.

Zeker als procedures gecombineerd worden met andere vormen van intimidatie of dreiging, kunnen de angstgevoelens bij overheidsmedewerkers groeien. Een ambtenaar die naar voren trad in bezwaarzaken van

een criminele groep, ontving in een persoonlijk bericht dat diegene thuis bezocht zou worden. Dit leidde tot veel angst voor de veiligheid van diegene zelf en diens familie.

Een gemeentemedewerker die een combinatie van bedreiging en wettelijke procedures had ervaren, beschreef het volgende.

“Het heeft ervoor gezorgd dat ik niet in de plaats woon waar ik werk. Ik heb daarnaast altijd veel met dieren gehad. Ik heb altijd stevige honden bij me gehad voor als het nodig is” – woordvoerder en projectleider gemeente.

Stoppen met werkzaamheden

Bovengenoemde gevoelens van stress en angst zorgen er geregeld voor dat medewerkers stoppen met specifieke projecten waarin ze intimidatie via wettelijke middelen ervaren. Eén van de bestuurders vertelde in een interview dat de betreffende provincie voor een project waarin veel op die manier geïntimideerd wordt, al vier projectleiders heeft gehad.

Daarnaast werd in de interviews het probleem genoemd dat lokale bestuurders en raadsleden ontmoedigd raken om nog politiek actief te zijn. Als zij te maken krijgen met grote extra hoeveelheden werk door procedures, zowel door collega-politici als door individuele burgers, en mogelijke beschadiging van de persoonlijke reputatie, kan dit een reden vormen om de politieke handdoek in de ring te gooien. Volgens één van de geïnterviewde bestuurders is dit een groot probleem: de spoeling van lokale politici is in vele gemeenten al erg dun.

Reputatie geschaad

In meerdere casussen kwam naar voren dat er, door middel van procedures en vaak in combinatie met de media, actief schade wordt toegebracht aan de persoonlijke reputatie van lokale politici. Een voorbeeld hiervan, beschreven door een geïnterviewde burgemeester, was dat, in het kader van een project dat een bepaalde groep burgers wilde tegenhouden, er een politicus werd beschuldigd van belangenverstremgeling (corruptie). Er is een integriteitsonderzoek aangevraagd en dit is breed uitgemeten in de media. De aantijgingen bleken onjuist te zijn. Dit heeft gezorgd voor reputatieschade van betreffende persoon.

Een andere geïnterviewde burgemeester lichtte toe hoe het samenspel van media en procedures snel kan leiden tot imagoschade: *“Als er een klacht tegen een bestuurder wordt ingediend is dat gelijk voorpaginanieuws. Dat dat eigenlijk een bezwaar tegen bomenkap betreft, dat vind je pas op pagina 13.”*

Een derde burgemeester licht toe hoe welke gevolgen zulke imagoschade kan hebben:

“ Het AD heeft geweldige koppen uitgehaald over mij als niet deugende burgemeester: de burgemeester handelt dubieus. En die blijven op internet bovenkomen. Ik google regelmatig mijn eigen naam om te kijken wat er gebeurt en dan zien je iedere keer die koppen omhoog komen. Het zou mij kunnen belemmeren in mijn carrière. Stel dat ik zou gaan voor burgemeester van Almere. Het eerste dat ze doen is jou Googlen. Je bent kansloos in zo’n procedure.”

Naming en shaming van ambtenaren lijkt tevens voor te komen in combinatie met intimidatie door middel van juridische procedures. Zij worden door sommige procedeerders uit de anonimiteit gehaald en publiekelijk (ook vaak via de media) aan de schandpaal genageld. Er zijn twee casussen voorbij gekomen waarbij *naming en shaming* gecombineerd werd met juridische procedures. Dit raakte volgens beide bestuurders die de casussen beschreven aan smaad en laster.

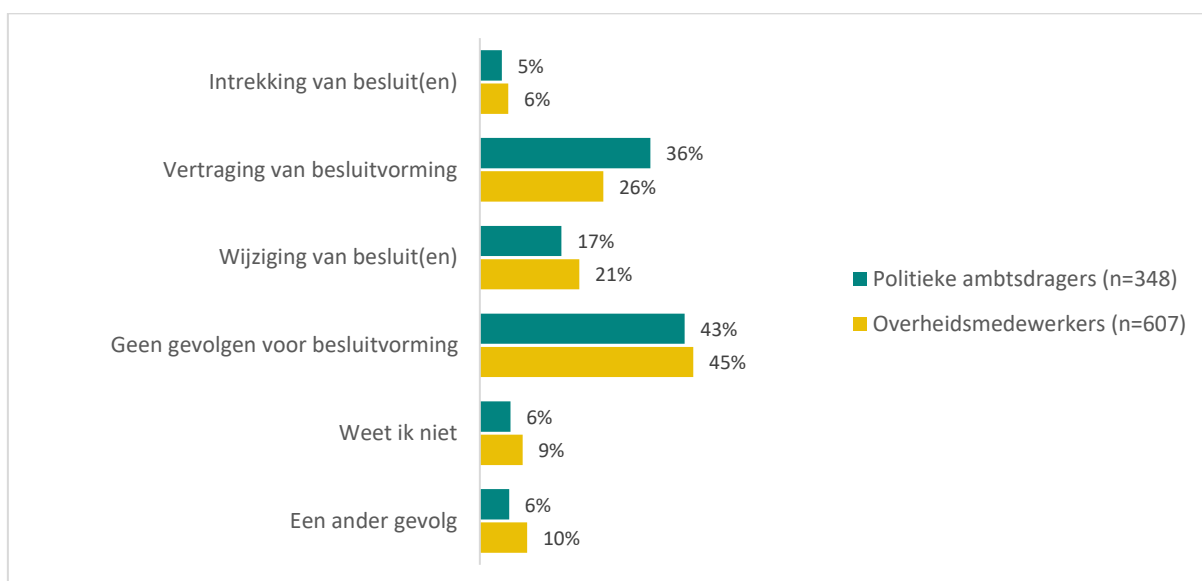
4.3 Gevolgen voor de organisatie volgens politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers



De tweede vraag in de enquête over de gevolgen van wettelijke procedures betrof de invloed of gevolgen op de besluitvorming in de organisatie. Politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers werd gevraagd hier een inschatting van te maken. Meer dan de helft van de overheidsmedewerkers (55%) en politieke ambtsdragers (57%) die met wettelijke procedures te maken hebben gehad – ongeacht of dit tot intimidatie leidde - is van mening dat ze één of meerdere gevolgen op de besluitvorming hadden.

Het ging volgens overheidsmedewerkers vooral om vertraging van de besluitvorming (26%), maar ook bijna even vaak om wijziging van besluit(en) (21%). Het intrekken van besluiten als gevolg van procedures door burgers komt minder vaak voor (6%). Politieke ambtsdragers noemen ook dat procedures hebben gezorgd voor vertraging van de besluitvorming (36%), maar minder vaak voor wijziging van de besluit(en) (17%). Het intrekken van besluiten als gevolg van een procedure door burgers komt ook volgens politieke ambtsdragers bijna niet voor (5%).

Figuur 4.2 Welke invloed of gevolgen heeft/hebben wettelijke procedure(s) gehad voor de besluitvorming in uw organisatie? (meerdere antwoorden mogelijk, percentage van één of meerdere procedures meegemaakt in de afgelopen 12 maanden)



Gevolgen van wettelijke procedures op besluitvorming volgens politieke ambtsdragers

Op een gelijke manier als voor persoonlijke gevolgen kunnen de gepercipieerde gevolgen op de besluitvorming vergeleken worden tussen politieke ambtsdragers die geïntimideerd zijn door wettelijke procedures en die dat niet zijn. Daaruit blijkt dat deze groepen verschillen. Twee vijfde van de groep die te maken had met wettelijke procedures (58%) zegt dat er gevolgen voor de besluitvorming waren door de inzet van de procedure. Een kleiner deel (40%) van de politieke ambtsdragers die geïntimideerd zijn door de inzet van wettelijke procedures zegt dat er gevolgen waren.

Tabel 4.2 Welke invloed of gevolgen heeft/hebben deze procedure(s) gehad voor de besluitvorming in de organisatie? Basis: politieke ambtsdragers in de afgelopen 12 maanden te maken hadden met intimidatie (n=340)

| | Te maken met wettelijke procedures maar daardoor niet geïntimideerd (n=292) | Intimidatie door wettelijke procedures meegemaakt (N=48) |
|-----------------------------------|--|---|
| Intrekking van besluit(en) | 5% | 1% |
| Vertraging van besluitvorming | 38% | 18% |
| Wijziging van besluit(en) | 17% | 15% |
| Anders | 6% | 8% |
| Geen gevolgen voor besluitvorming | 42% | 60% |
| Weet ik niet | 6% | 10% |

Blauwe arcering: verschil tussen groepen is statistisch significant ($p < 0,05$)

Gevolgen van wettelijke procedures op besluitvorming volgens overheidsmedewerkers

Op een gelijke manier als voor persoonlijke gevolgen kunnen de gepercipieerde gevolgen op de besluitvorming vergeleken worden tussen medewerkers die geïntimideerd zijn door wettelijke procedures en die dat niet zijn. De overheidsmedewerkers in deze twee groepen geven allereerst even vaak aan dat er *geen* gevolgen zijn geweest door de inzet van de procedure (46% om 47%). Ook voor de overige gevolgen bestaan er geen significante verschillen, met uitzondering van de categorie 'een ander effect'. Hier lichten medewerkers onder andere toe dat de besluitvorming op een positieve manier werd beïnvloed: er kwam een beter gedragen oplossing, of een die beter juridisch onderbouwd was.

Tabel 4.4 Welke invloed of gevolgen heeft/hebben deze procedure(s) gehad voor de besluitvorming in de organisatie? Basis: overheidsmedewerkers die met wettelijke procedures te maken hebben gehad.

| | Te maken met wettelijke procedures maar daardoor niet geïntimideerd (n=486) | Intimidatie door wettelijke procedures meegemaakt (N=105) |
|---------------------------------|---|---|
| Geen effecten op besluitvorming | 46% | 47% |
| Vertraging van besluitvorming | 25% | 31% |
| Wijziging van besluit(en) | 22% | 15% |
| Een ander effect | 8% | 16% |
| Intrekking van besluit(en) | 7% | 3% |
| Weet ik niet | 10% | 6% |

Blaauwe arcering: verschil tussen groepen is statistisch significant ($p < 0,05$)

Gevolgen van wettelijke procedures volgens gemeentesecretarissen

Naast een vragenlijst op individueel niveau is er ook een enquête uitgezet onder organisaties in het decentraal bestuur (zie hiervoor ook bijlage A). De vragenlijst werd in de meeste gemeenten ingevuld door de gemeentesecretaris als vertegenwoordiger van de gemeente. Deze enquête was bedoeld om inzichtelijk te maken wat er *op organisatieniveau* aan gevolgen van wettelijke procedures wordt ondervonden. Dit ter aanvulling op wat individuele politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers aan gevolgen op besluitvorming zien.

Gemeentesecretarissen zien dat wettelijke procedures op meerdere manieren invloed hebben op het gedrag van overheidsmedewerkers en op processen in de organisatie. Door vier op de tien organisaties wordt genoemd dat medewerkers sneller en/of vaker hulp inschakelen van collega's en door een derde wordt gezien dat medewerkers voorzichtiger zijn geworden in de omgang met burgers als gevolg van wettelijke procedures. Met name politieke ambtsdragers zelf noemen dit gevolg ook. In minder dan een tiende van de organisaties ziet men dat medewerkers sneller doorverwijzen naar andere organisaties of beveiliging inschakelen. Er zijn aanwijzingen dat grootte van de organisatie van invloed is op de invloed op het gedrag van medewerkers. In de kleinste organisaties (met maximaal 250 medewerkers) zijn er vaker 'geen gevolgen' voor het gedrag van medewerkers dan in de grotere organisaties. Mogelijk omdat grotere organisaties vaker met dit fenomeen te maken hebben, waardoor de gevolgen in hun veelvoud vergroten, en er vaker collega's zijn

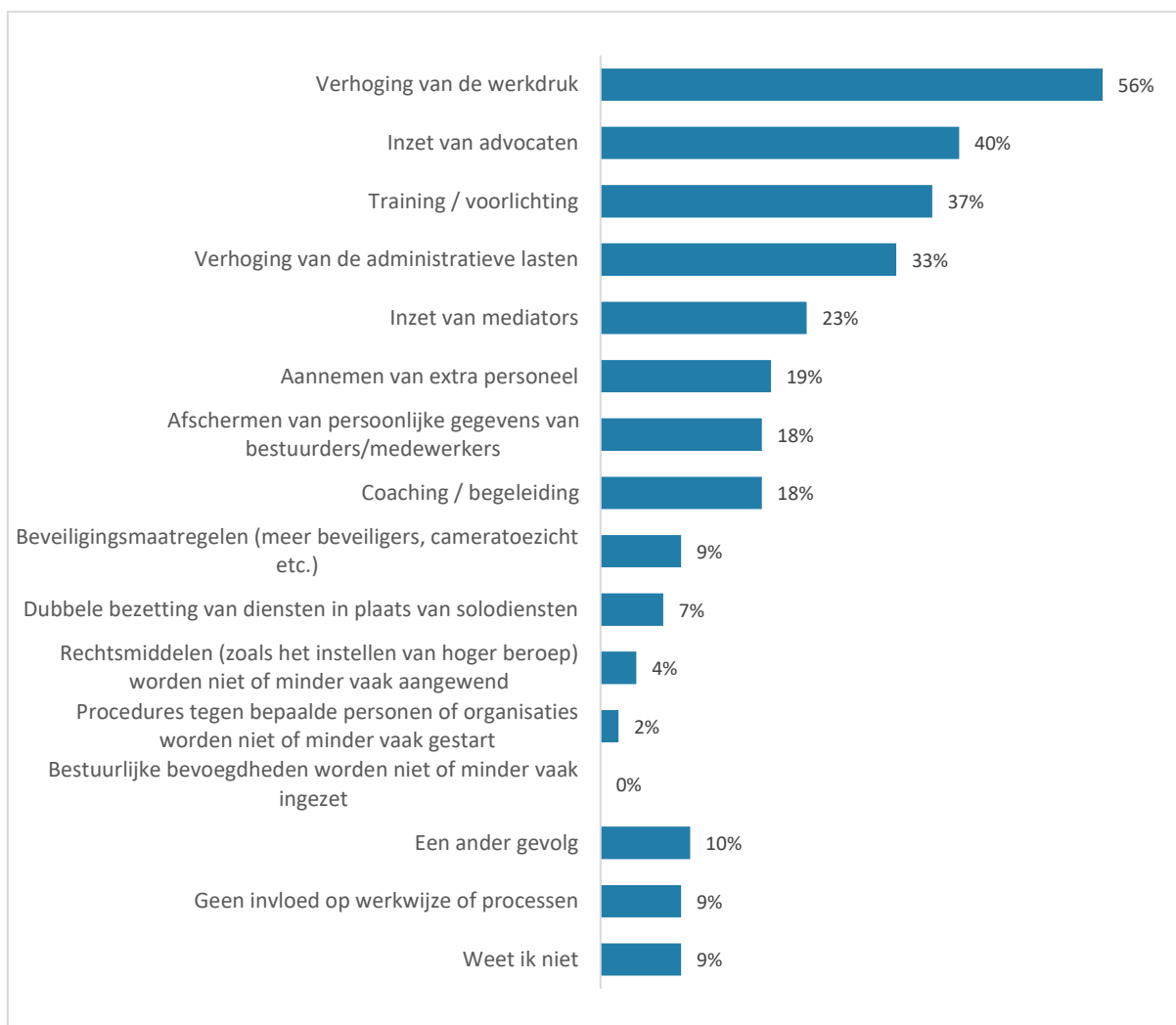
waaraan hulp kan worden gevraagd. Mogelijk ook hebben de grotere organisaties afspraken over hoe hiermee om te gaan of een speciale afdeling voor die zich bezighoudt met (intimiderende) juridische procedures. Dit kunnen we op basis van de enquête echter niet verifiëren.

Figuur 4.3 Heeft/hebben deze procedure(s) invloed gehad op het gedrag van overheidsmedewerkers in uw organisatie? Meerdere opties mogelijk. Basis: alle organisaties (n=127)



In meer dan de helft van de organisaties is door wettelijke procedures tevens de werkdruk verhoogd. Dit gevolg werd door overheidsmedewerkers al benadrukt. Dit heeft volgens twee tiende van de gemeentesecretarissen geleid tot het aannemen van extra personeel. Ook bij een aanzienlijk deel (40%) is wel eens een advocaat ingezet bij een procedure.

Figuur 4.4 Heeft/hebben deze procedure(s) invloed gehad op de werkwijze of processen in uw organisatie?
Meerdere opties mogelijk. Basis: alle organisaties (n=127)




Het onderzoek geeft geen nadrukkelijke aanwijzingen voor verschillen naar de grootte van de organisatie, voor wat betreft invloed op werkwijzen en processen (niet in figuur). De uitkomsten laten zien dat er in middelgrote organisaties (250-500 medewerkers) en grote organisaties (1000+ medewerkers) als gevolg van wettelijke procedures significant vaker gegevens van medewerkers werden afgeschermd dan in kleine organisaties (tot 250 medewerkers). In middelgrote organisaties met 500 tot 1000 medewerkers was hier geen sprake van. Verder geven bijna alle grote organisaties (met 1000+ medewerkers) aan dat wettelijke procedures invloed hebben op de werkdruk. Bij de kleinere organisaties was hier in mindere mate sprake van:

Tabel 4.5 Heeft/hebben deze procedure(s) geleid tot een verhoging van de werkdruk in uw organisatie? Basis: alle organisaties (n=127)

| | 0-250 medw. | 250-500 medw. | 500-1000 medw. | 1000+ medw. |
|---------------------------|-------------|---------------|----------------|-------------|
| Verhoging van de werkdruk | 52% | 59% | 35% | 88% |

4.4 Gevolgen voor de organisatie van intimidatie middels wettelijke middelen

 In de interviews is met ervaringsdeskundigen en experts gesproken over wat de intimidatie middels wettelijke middelen voor gevolgen had voor de organisatie. Dat leverde het volgende beeld.

Frustreren van overheidsprocessen, “zand in de machine”

Een effect van het met grote frequentie en kwantiteit inzetten van procedures tegen lokale overheid dat door de meerderheid van de geïnterviewde personen werd genoemd, is zand in de machine. Procedures zorgen voor grote vertraging in de voorbereiding en uitvoering van projecten, overheidsmedewerkers komen niet meer aan hun ‘echte’ werk toe, het kan zorgen voor werkdruk en uitval en ertoe leiden dat medewerkers ontslag nemen, en (daarmee) voor een vastlopend systeem.

Beslissingen betreffende de zaken waarbij middels procedures wordt geïntimideerd worden vertraagd, uitgesteld of gaan volledig van de baan. Dossiers die met andere zaken te maken hebben komen soms onder op de stapel te liggen omdat dossiers waarin geïntimideerd wordt meer urgentie hebben, waardoor andere burgers die zaken hebben lopen benadeeld worden. Een geïnterviewde burgemeester lichtte toe hoe dat proces in een kleine gemeente kan verlopen.

“Wij zijn een gemeente van 30.000 inwoners. Wij hebben 1,2 FTE voor juridische ondersteuning, inclusief bezwaarschriftenondersteuning. Eén of twee zaken meer kunnen al leiden tot verstoring van processen. Het is keuzes maken als je met zo weinig mensen bent. Dat is het voornaamste gevolg geweest van de intimidatie. Allerlei dingen moesten blijven liggen. Deze casussen kregen voorrang door publieke druk op de dossiers. Zaken met minder druk bleven liggen.” – burgemeester

Op kosten gedreven

Een gevolg dat intimidatie middels wettelijke procedures in vrijwel alle besproken casussen heeft is van financiële aard: juridische procedures zijn prijzige aangelegenheden. Het doorlopen van de benodigde procedurele stappen en samenstellen van de benodigde documentatie kost een grote hoeveelheid uren van overheidsmedewerkers; regelmatig is er extra personeel nodig als er uitgebreide zaken verwerkt moeten worden. Vaak moeten er tevens externe partijen worden ingehuurd om lokale overheden bij te staan in het voeren van de procedures, vanwege een gebrek aan tijd en/of expertise of om de veiligheid van overheidsmedewerkers te verzekeren door middel van representatie door een externe. Dwangsommen moeten regelmatig betaald worden wegens het niet tijdig behandelen van verzoeken. Het komt ook voor dat gemeente of provincie zaken verliest of dat er geschikt moet worden: ook dit kan (grote) financiële gevolgen hebben.

Slecht voor de democratie

Door meerdere respondenten, zowel experts als ervaringsdeskundigen, werd aangegeven dat intimidatie middels wettelijke procedures een negatief effect heeft op de democratie. Ten eerste omdat overheidsorganisaties vastlopen en hun volledige palet aan werkzaamheden niet meer goed kunnen uitvoeren. Dit schaadt het toch al lage vertrouwen in de overheid nog verder.

Ten tweede omdat de druk die uitgeoefend wordt effect heeft: procedeerders krijgen regelmatig (deels) hun zin. De organisatie die de bomencap wil voorkomen lukt het bijvoorbeeld om deze zeer lang uit te stellen in betreffende gemeente. Echter, ook criminele organisaties kan het op deze manier lukken om bijvoorbeeld sluiting van een drugspand lang uit te stellen of te voorkomen, of om geld te verdienen aan het herhaaldelijk rechtszaken aanspannen waarvan ze weten dat deze niet op tijd behandeld kunnen worden. De voorgenoemde drie voorbeelden komen voort uit casussen. Een ander risico dat meermaals genoemd werd in interviews is dat ambtenaren of bestuurders mogelijk onder druk van (dreiging van) wettelijke procedures besluiten nemen die eigenlijk tegen hun principes ingaan of die ze anders niet zouden nemen. De mate waarin dit plaatsvindt is moeilijk aan te tonen.

Eén van de geïnterviewde juristen beschrijft de invloed die op deze manier kan worden uitgeoefend als een zeer kwalijke zaak: *"Het zorgt ervoor dat, als je de tijd en het geld hebt om te procederen, je je zin kan krijgen en politieke beslissingen (gedeeltelijk) terug kan draaien. Dit is een voorbeeld van slecht functioneren van de democratie."* Een geïnterviewde burgemeester geeft ook aan dat het democratisch apparaat hapert door ondermijning (via wettelijke middelen en andere vormen van druk): politici worden minder betrouwbaar, want je weet niet door wie ze beïnvloed worden.

4.5 Tussenconclusie

- 🕒 Van intimidatie via wettelijke middelen ondervinden slachtoffers zowel persoonlijke gevolgen als gevolgen voor de organisatie. Beide typen gevolgen hebben wij in kaart gebracht met de enquête en verder uitgediept door middel van de kwalitatieve interviews.
- 🕒 Op individueel niveau vlak valt het op dat lang niet iedereen gevolgen ondervindt van intimidatie door de inzet van juridische procedures: uit de enquête blijkt dat 50% van de ambtenaren en 70% van de politieke ambtsdragers geen persoonlijke gevolgen ondervindt van intimidatie via wettelijke middelen. Uit de interviews blijkt dat deze personen het afhandelen van procedures simpelweg zien als deel van hun taak en er persoonlijk afstand van weten te houden. Zij halen er, blijkt uit de enquête, energie uit om bij te dragen aan het recht van de burger om te procederen.
- 🕒 Echter, persoonlijke gevolgen die veel ervaringsdeskundigen wel ondervinden, die zowel uit de enquêtes als uit de interviews naar voren komen, zijn een verhoogde werkdruk en stress, en verminderd werkplezier. Uit de interviews blijkt uit de gesprekken met ervaringsdeskundigen dat ook boosheid komt

kijken, vooral wanneer er sprake is van een combinatie van intimidatie middels wettelijke middelen en andere vormen van agressie en geweld.

- ③ Op het niveau van de organisatie is duidelijk dat de procedeerdere die als vermeend motief hebben om zand in de machine van de overheid te strooien, hun doel vaak bereiken. Het vertragen van besluitvormingsprocessen komt uit zowel de enquête als de interviews als ruim voorkomend (31%) effect van intimidatie via wettelijke middelen. Uit de interviews blijkt dat het uitstel waar deze procedures toe leiden regelmatig leidt tot afstel van projecten. Dit sluit aan bij een tweede ruim voorkomend (15%) effect van intimidatie via wettelijke middelen: het wijzigen van besluiten. Zoals verschillende respondenten van de interviews aan hebben gegeven, tast dit de democratie aan: door procederen is de rechtsstaat te ondermijnen. Bijkomende gevolgen voor organisaties, welke veel naar voren kwamen tijdens de interviews, zijn de grote financiële kosten van FTE van eigen personeel, inhuur van extern personeel, dwangsommen en verloren rechtszaken die deze vorm van intimidatie met zich mee kan brengen.
- ③ Daarbij constateren we dat juridische procedures doorgaans erg uitgebreid zijn en veel tijd kosten, ook als ze met eigenlijke bedoelingen en niet-intimiderend zijn ingezet. Maar dát lijken sommige burgers te weten en daarom dreigen ze ermee/zetten ze ze in, ook voor oneigenlijke doeleinden.

5 Maatregelen

In dit hoofdstuk bespreken we hoe door individuen en overheidsorganisaties wordt omgegaan met intimidatie middels wettelijke middelen en wat aanvullende maatregelen kunnen zijn. Uit de enquête komt vooral naar voren in welke mate lokale ambtsdragers en overheidsmedewerkers dat wat zij meemaken bespreken of melden, of zij behoefte hebben aan nazorg, en wat de organisatie doet met dergelijke meldingen. De verdiepende interviews vullen dit beeld aan met inzicht in preventieve maatregelen, het bestrijden van het fenomeen en begeleiding en nazorg.

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Wordt er al tegen deze vorm van intimidatie of de gevolgen ervan opgetreden, en zo ja, op welke wijze? (bijv. in de vorm van preventie, begeleiding, nazorg)?

Op welke wijze zou er (aanvullend) tegen deze vorm van intimidatie of de gevolgen ervan kunnen worden opgetreden? (bijv. in de vorm van beleid of wetgeving, maar ook op het gebied van begeleiding en nazorg)?

5.1 Melding, registratie en nazorg



Decentrale overheden hebben doorgaans een aanpak ten aanzien van agressie en geweld -waaronder ook strafbare intimidatie- tegen werknemers en bestuurders. Immers, vanuit hun rol als werkgevers zijn overheidsorganisaties volgens de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) verplicht te zorgen voor een zo veilig mogelijke werkomgeving. Ook voor politieke bestuurders, die niet in dienst zijn, is doorgaans een vergelijkbare of verderstrekkende aanpak (zie bijvoorbeeld de regeling veilig wonen voor decentrale bestuurders; Abraham & Bosch, 2023). Deze aanpak richt zich doorgaans op preventie, begeleiding en nazorg van klassieke vormen van agressie en geweld. Ook het doen van melding (en aangifte) en registreren van incidenten valt hieronder. In de enquête is nagegaan wat er op dit moment al wordt gedaan aan intimidatie middels wettelijke middelen ten aanzien van deze drie elementen.

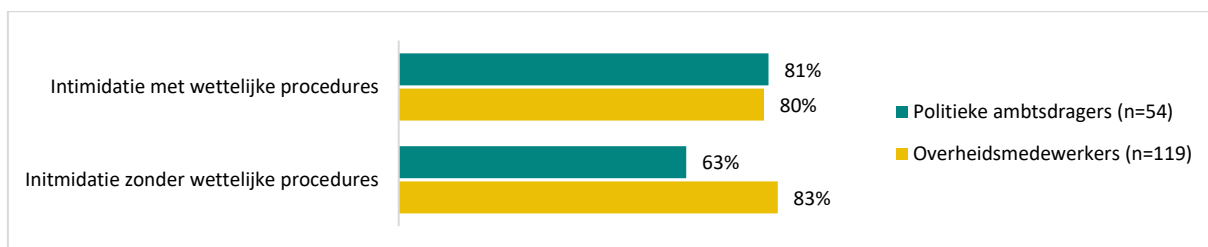
Melden en bespreken

Via de enquête is aan politieke ambtsdragers en medewerkers van lokale overheden die in de afgelopen twaalf maanden te maken hebben gehad met intimidatie gevraagd of zij het meest recente incident hebben gemeld of besproken. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen het bespreken van incidenten van intimidatie door wettelijke procedures, en intimidatie uitsluitend *niet* door de inzet van deze procedures.

Van de incidenten waarbij het ging om intimidatie middels wettelijke procedures heeft vier vijfde deel van de overheidsmedewerkers en politieke ambtsdragers het incident met iemand besproken. Politieke

ambtsdragers meldden intimidatie zonder de inzet van wettelijke procedures minder vaak dan medewerkers (83% tegenover 63%).

Figuur 5.1 Heeft u dit incident gemeld of met iemand besproken? (% ja) Basis: politieke ambtsdragers die intimidatie met (n=53) en zonder (n=82) wettelijke procedures hebben meegemaakt; overheidsmedewerkers die intimidatie met (n=119) en zonder (n=43) wettelijke procedures hebben meegemaakt



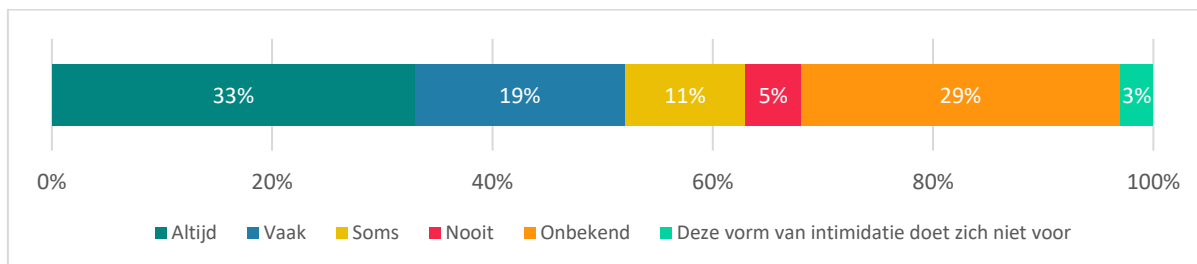
Overheidsmedewerkers die in de afgelopen twaalf maanden intimidatie hebben meegemaakt vanuit hun functie, en die dit ook hebben gemeld of besproken, doen dit vooral bij collega-medewerkers. Wanneer er sprake is van intimidatie met wettelijke procedures is de gemeentesecretaris bij een kwart van de gevallen in beeld. Een incident waarbij er geen sprake is van wettelijke procedures wordt vaker met een bestuurder besproken. (Zie ook tabel B3.3 in de bijlage.)

Politieke ambtsdragers melden incidenten van intimidatie het vaakst bij de burgemeester en/of bij de fractievoorzitter/fractiegenoten. Dit geldt zowel voor intimidatie via wettelijke procedures als intimidatie zonder de inzet van wettelijke procedures, maar meer voor de intimidatie zonder. Intimidatie via wettelijke procedures wordt relatief vaak door politieke ambtsdragers besproken met de gemeentesecretaris, collega-ambtsdragers en anderen zoals de politie, persoonlijke omgeving of een 'medewerker veiligheid'. (Zie ook tabel B3.4 in de bijlage.)

Registraties

In de enquête die door gemeentesecretarissen is ingevuld werd ook aandacht besteed aan de manier waarop decentrale organisaties meldingen van intimidatie (door wettelijke procedures) registreren. Meer dan de helft van de gemeentesecretarissen (54%) geeft aan zicht te hebben op incidenten in de afgelopen 12 maanden waarbij er sprake was van intimidatie. Ongeveer de helft hiervan zegt dergelijke incidenten altijd of vaak te registreren (figuur 4.6). Dit gebeurt meestal digitaal, in een centrale database of register (58%), in e-mails of notities (41%), schriftelijk in dossiers of een logboek (11%) en/of op andere wijze (10%). (Zie ook tabel 3.5 in de bijlage.)

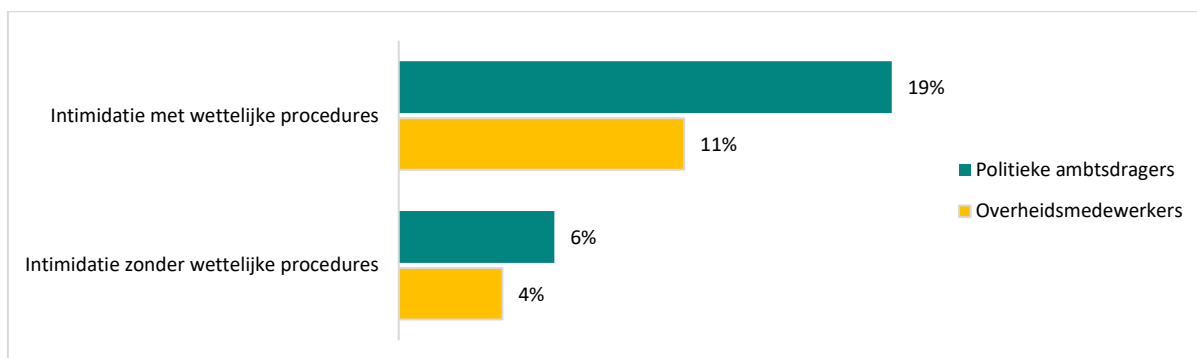
Figuur 5.2 In hoeverre registreert uw organisatie meldingen van incidenten, waarbij sprake is van intimidatie richting medewerkers in het kader van wettelijke procedures? Basis: alle organisaties (n=127)



Nazorg

Onder politieke ambtsdragers is het percentage dat (naar aanleiding van het incident dat zij hebben meegemaakt) behoefte had aan begeleiding of nazorg hoger bij intimidatie door burgers via wettelijke procedures (19%) dan bij intimidatie zonder wettelijke procedures (6%). Hetzelfde geldt voor overheidsmedewerkers.

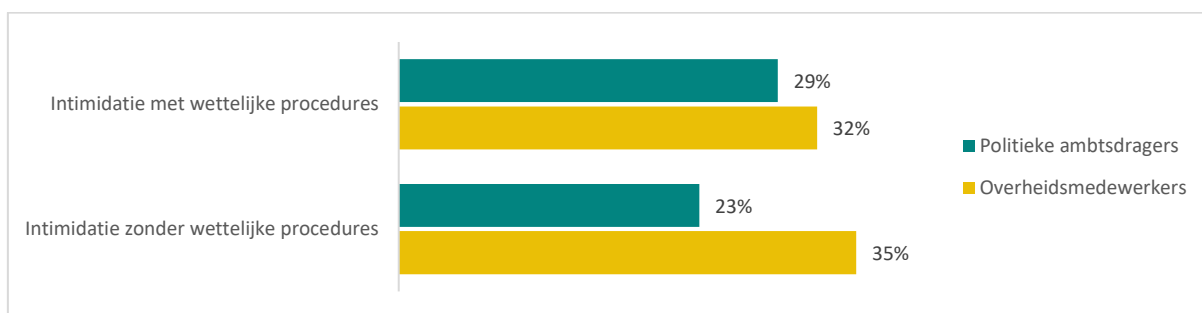
Figuur 5.3 Had u behoefte aan begeleiding of nazorg naar aanleiding van dit incident? (% ja)



Het percentage politieke ambtsdragers dat begeleiding of nazorg heeft ontvangen, of waarbij er op een andere manier aandacht besteed is aan het incident is voor zowel intimidatie via wettelijke procedures (29%) als voor intimidatie zonder deze procedures (23%) hoger dan het percentage politieke ambtsdragers dat aangaf hier behoefte aan te hebben. Bij zo'n driekwart van de incidenten die politieke ambtsdragers meemaken is er echter geen aandacht besteed aan het incident.

Het percentage overheidsmedewerkers dat begeleiding of nazorg heeft ontvangen is 32 procent voor intimidatie via wettelijke procedures en 35 procent voor intimidatie zonder wettelijke procedures. Ook deze percentages zijn hoger dan de behoefte.


Figuur 5.4 Heeft u begeleiding of nazorg naar aanleiding van dit incident ontvangen? (% ja)



De begeleiding of nazorg aan politieke ambtsdragers bestond vooral uit gesprekken, waarbij met name ook gesprekken met de burgemeester en secretaris of griffier worden benoemd. Ook acties van de burgemeester richting de intimiderende burger worden hierbij genoemd. Andere vormen van nazorg of aandacht voor het incident die worden genoemd zijn contact met politie en de ambtenaar veilige publieke taak, en een enkele keer ook preventieve acties als het treffen van maatregelen en het dragen van een noodknop.

De tevredenheid onder politieke ambtsdragers over de begeleiding en nazorg is hoog, bij intimidatie via wettelijke procedures is 94 procent van de politieke ambtsdragers (zeer) tevreden en bij intimidatie zonder procedures 89 procent. Er zijn geen politieke ambtsdragers ontevreden over de geboden nazorg. Voor overheidsmedewerkers gaat het om respectievelijk 90 en 84 procent.

5.2 Verdere maatregelen

 Aan de hand van gesprekken met politieke ambtsdragers en experts hebben we een verder beeld gekregen van maatregelen die reeds worden genomen in geval van intimidatie. Vanuit de onderzoeksvragen is aangestuurd op het verkennen van maatregelen gericht op preventie, begeleiding, en nazorg van de geïntimideerde. Uit de interviews blijkt dat ook concreet het bestrijden van deze vorm van intimidatie een belangrijke rol speelt voor de lokale overheid. Daarnaast valt ons op dat voor de omgang met de gevolgen van deze vorm van intimidatie meer op een brede schaal gedaan wordt dan op persoonsniveau.

Preventie

Preventie door persoonlijke aanpak

Een aansprekende casus die aangedragen werd tijdens een interview is de volgende, waarbij de betrokken ambtenaar ervoor koos om het informele en persoonlijke gesprek aan te gaan met iemand die herhaaldelijk bezwaren indiende over een uitkering; een effectieve methode.

Het was niet intimiderend bedoeld maar de persoon begreep het niet. De persoon maakte elke keer bezwaar. Ik vroeg op een gegeven moment, mag ik je persoonlijk vragen waarom je elke keer in bezwaar gaat? Ik zie dat het je heel veel doet en volgens mij zitten we niet altijd op dezelfde golflengte. Jij wil iets

voor elkaar krijgen wat volgens de regels niet mogelijk is. Misschien moet je eens niet de gerechtelijke weg volgen maar een keer een gesprek aangaan en je probleem voorleggen. Dat heeft ze toen gedaan en toen kwam eruit dat al die bezwaren en frustraties opgelost werden. – ambtenaar gemeente

Het persoonlijker en toegankelijker maken van het contact met de overheid wordt door meerdere experts ook aangedragen als één van de belangrijkste manieren om juridische procedures te voorkomen. Dit leidt ons naar het volgende hoofdstuk; de aanvullende potentiële maatregelen tegen intimidatie via wettelijke middelen die in de interviews zijn aangedragen.

Creëren sfeer van bespreekbaarheid:

“Ze begrijpen dat het lastig is en dat ik tijd nodig heb. Bestuur en management weten het ook. Dat ervaar ik als steun. Ze zeggen nooit: ‘zeur niet zo’. Er is aandacht voor. Ook de medewerkers die zich ziekmelden werden serieus behandeld.” – juridisch adviseur gemeente

Bovengenoemde uitspraak laat zien dat begrip vanuit de organisatie belangrijk is voor gemeentemedewerkers die te maken krijgt met intimidatie via wettelijke middelen. Dit werd beaamd door één van de experts van het CCV; ambtenaren die intimidatie via wettelijke middelen ervaren moeten terecht kunnen bij hun leidinggevende en die moet het probleem niet bagatelliseren. Een suggestie van een expert van het ministerie van BZK is om een vertrouwenspersoon in te stellen voor slachtoffers van intimidatie.

Een punt dat sterk relateert aan bovenstaande, tevens aangedragen door de expert van BZK en een andere expert die deel uitmaakt van de kenniskring ondermijning, is het creëren van een veilige sfeer in de organisatie waarbinnen onprettige ervaringen kunnen worden gedeeld en besproken. Dit geldt voor ambtenaren maar ook voor bestuurders; want ook bestuurders krijgen te maken met intimidatie (via wettelijke middelen). Ook in de Raad en het College is het belangrijk om dergelijke ervaringen, ondanks politieke verschillen, te kunnen delen, om samen een aanpak te kunnen ontwikkelen van intimidaties en bedreigingen, aldus één van de geïnterviewde burgemeesters.

Bestrijding

Alternatieve manieren voor afhandelen procedures

Verschillende geïnterviewde ambtenaren en bestuurders gaven aan dat ze uiteenlopende methodes hebben toegepast om grote hoeveelheden procedures versneld af te handelen. Een voorbeeld is de methode die gebruikt werd in één van de gemeenten: zij hadden een grote hoeveelheid dreigementen met klachten ontvangen wat betreft een zeker dossier. De bestuurder beschrijft de methode als volgt.

“..een flink aantal [hebben] een formele brief gekregen van onze jurist of ze hiermee probeerden aan te geven dat ze gehoord wilden worden in kader van juridische procedure. Volgens mij wilde maar één dat. Van de rest hebben we niets gehoord. Op anderen hebben we gereageerd met: weet u zeker dat u een formele klacht bedoelt? Daar hebben we ook niets van gehoord.” – bestuurder gemeente

Een andere casus beschreven door een bestuurder betreft bezwaarschriften over een beslissing over gebiedsinrichting die alle vrijwel gelijk waren: alle 40 bezwaarschriften zijn behandeld in één zitting. Deze methode werd ook beschreven door een andere bestuurder: categoriale afhandeling van verzoeken zorgden ervoor dat met één besluit een groot aantal verzoeken in één keer kon worden afgehandeld. In wederom een andere gemeente is de klachtenprocedure aangepast: voordat klachten behandeld worden, wordt er eerst gekeken of de burger überhaupt een punt heeft. Op basis daarvan worden de zaken opgelost of direct doorgezet naar de rechter. Eén beschreven gemeente heeft zelfs een informele ‘afdeling lastige klanten’ opgericht, waar personen werken met sterke communicatievaardigheden die deze zaken van collega’s kunnen overnemen.

Misbruik van recht

De rechter kan bepalen dat er sprake is van misbruik van recht en daarmee het verzoek van de procedeerder ontvankelijk verklaren. Misbruik van recht is een term die inhoudt dat het recht gebruikt wordt op een manier waarop dat niet de bedoeling is. Van misbruik van recht is sprake wanneer die bevoegdheid alleen maar wordt ingeroepen om een ander te schaden. Verschillende geïnterviewde juridische experts geven aan dat het wel zeer evident moet zijn dat er sprake is van misbruik, omdat toegang tot recht grote waarde heeft. Het criterium misbruik van recht wordt daarom maar zelden aangenomen.


Begeleiding en nazorg

Beschermen ambtelijke organisatie

Door lokale overheidsorganisaties worden verschillende maatregelen genomen om de organisatie als geheel en de individuele medewerkers daarbinnen te beschermen tegen intimidatie via wettelijke middelen. In meerdere van de in de interviews beschreven casussen werden ambtenaren beschermd door hen niet meer naar voren te laten treden in procedures. In twee van de besproken gemeenten, waar veel sprake was van op de persoon spelen in procedures, werden alle namen van ambtenaren uit brieven en andere communicatie gehaald en vervangen door ondertekening door de burgemeester. Er wordt bij procedeerders die zich fel opstellen in de rechtszaal, op de persoon spelen en soms stevige advocaten inzetten vaak ook voor gekozen om advocaten in plaats van ambtenaren de gemeente te laten representeren. Ten slotte gaven drie van de geïnterviewde burgemeesters aan dat ze stopbrieven sturen en/of stopgesprekken voeren met procedeerders van intimidatie via wettelijke middelen: een methode die ze ook voor ‘reguliere’ intimidatie gebruiken.

Een specifieke maatregel gericht op nazorg van intimidatie middels wettelijke middelen is voor geen van de gesproken respondenten aanwezig. Wel is er de aanpak gericht op het tegengaan van (gevolgen van) klassieke intimidatie waarop de overheidsfunctionarissen aanspraak kunnen doen.

5.3 Potentiële aanvullende maatregelen voor in de toekomst

 Tijdens de interviews met politieke ambtsdragers en experts hebben we gevraagd welke maatregelen aanvullend getroffen kunnen worden. Deze vraag is niet gesteld in de enquête. De potentiële maatregelen die hieruit voortkomen zijn maatregelen gericht op preventie, begeleiding, en nazorg en wederom de bestrijding van het fenomeen. Het valt bij de aanvullende maatregelen, net als bij de reeds bestaande maatregelen, op dat ook hier de focus ligt op het op grotere schaal tegengaan dat er zand in de machine gestrooid wordt en slechts beperkt op het bieden van steun bij persoonlijk leed.

Preventie

Preventie door persoonlijke aanpak

In tijden van laag vertrouwen in de overheid werken juridische antwoorden vanuit de overheid wantrouwen en veelvuldig procedureren in de hand, aldus één van de geïnterviewde experts, een hoogleraar rechtswetenschap. Een andere expert, een hoogleraar rechtstheorie, geeft aan dat in veel brieven van de gemeente met besluiten geen andere mogelijkheden staan om tegen genoemde besluit in te gaan dan formeel bezwaar indienen: mensen weten niet wat ze anders kunnen doen. Deze expert roept op om de aanpak van het project Passend Contact met de Overheid breder toe te passen. Deze aanpak is om ambtenaren te trainen om te kijken of problemen via een niet-juridische weg op te lossen zijn, door het persoonlijke gesprek aan te gaan met de burger: *“Heel vaak is de minst optimale oplossing om gewoon de regels toe te passen”*.

Eén van de geïnterviewde bestuurders draagt aan dat de overheid te weinig tijd neemt om met mensen te spreken over hoe de lokale overheid werkt; over hoe de gemeente van plan is met de burger om te gaan. Communicatie gaat altijd gelijk inhoudelijk over het betreffende onderwerp, maar er moeten helderdere verwachtingen geschapt worden over wat de rol van de overheid is, hoe zij wenst aangesproken te worden en wat zij kan doen voor de burger. Dit kan mogelijk ontstemdheid en juridificering van de interactie tussen overheid en burgers voorkomen.

“Er moet geleerd worden van gemeenten waar het goed gaat, waar de menselijke maat centraal staat”, aldus een ombudsman. Diegene haalt als voorbeeld “het geheim van Diemen” aan; een gemeente waar de ambtenaren meedenkend zijn en de lange termijn voor ogen houden. Hier wordt ludiek gehandhaafd en met succes het gesprek aangegaan met burgers en ondernemers. Om de menselijke maat eigen te maken moet geïnvesteerd worden in het leervermogen van gemeenten en individuele ambtenaren. Daarnaast moet er voldoende tijd zijn voor ambtenaren om hun taak te kunnen uitvoeren en verbeteren.

Preventie door meer transparantie in de eerste instantie

Een groot deel van de procedures waarmee decentrale bestuurders en overheidsmedewerkers te maken hebben bestaat uit Woo-verzoeken waarmee informatie wordt opgevraagd. Wanneer de overheid in eerste instantie gelijk transparanter zou opereren, zou een groot deel van deze verzoeken overbodig zijn aldus verschillende geïnterviewden. Een geïnterviewde advocaat pleit voor het Scandinavisch model: een standaard openbaarheidsplicht voor de overheid, tenzij er ernstige belemmeringen zijn om zaken openbaar te maken. Echter, ook hier verschillen de meningen over. Een burgemeester geeft aan dat de wens voor de overheid om in de openbaarheid te handelen nu al te groot is, dat soms geborgenheid nodig is om te komen wat nodig is zodat ook kwetsbaarheden en belangen op tafel gelegd kunnen worden: er is behoefte aan beleidsintimiteit.

Bestrijding

Wettelijke inperkingen procedures

Een manier om intimidatie via wettelijke procedures tegen te gaan is door het wettelijk inperken van het gebruik van die procedures. Hierover, blijkt uit de interviews, verschillen de meningen sterk. Aan het ene uiterste van het spectrum van meningen staan degenen die vinden dat wettelijke procedures niet aangepast moeten worden omdat dit de democratie tegenwerkt: juridische instrumenten moeten beschikbaar blijven om de democratische rechtsstaat te handhaven. De geïnterviewde hoogleraar rechtswetenschap vult aan dat met het aanpakken van de wetgeving niet de oorzaak van het probleem aangepakt wordt. Een geïnterviewde juridisch expert noemt ook het feit dat intimidatie via wettelijke middelen maar sporadisch voorkomt. Het gaat om incidenten, dit is onvoldoende reden om de wetgeving aan te gaan passen. De meeste geïnterviewden in dit kamp geven aan dat er in plaats van zoeken naar manieren om de wetgeving aan te passen, gezocht moet worden naar manieren om zaken efficiënter af te handelen aan de kant van de (lokale) overheid.

Aan de andere kant van het spectrum staat een groep geïnterviewden die wel de noodzaak zien om het probleem aan te pakken door wetgeving aan te passen. Een geïnterviewde bestuurder draagt aan dat in het burgerlijk recht de mogelijkheid bestaat om te stoppen met het hoger beroep en het te laten bij de fase waar de zaak zich in bevindt. Het wordt afgehandeld tussen burgers. In het bestuursrecht kan dit nog niet – deze bestuurder roept hier wel toe op. Een geïnterviewde advocaat geeft aan dat het nog te lastig is om aan het criterium Misbruik van Recht te komen als het communicatie tussen burger en overheid betreft; het zou goed zijn als rechters kritischer toetsen op hoe de toepassingen van op zichzelf rechtmatige middelen misbruikt kunnen worden. Dezelfde advocaat geeft aan dat de huidige jurisprudentie ervoor zorgt dat als er veel vertraging in een maatregel zit, bijvoorbeeld de sluiting van een pand, deze niet meer geëffectueerd kan worden. Dit ziet deze advocaat in sommige gevallen als problematisch:

“Als de burger daar zelf een belangrijk aandeel in heeft gehad, in die vertraging, zou zich dat moeten vertalen in het alsnog effectueren van de maatregel. Want anders, als jij veel geldt hebt en goed kan procederen, krijg je het wel voor elkaar dat maatregel niet getroffen wordt. Dat is een kwalijke zaak, het recht moet zijn beloop hebben.” - advocaat

Een geïnterviewde burgemeester geeft aan dat het aanpassen van het klachtrecht zou helpen om intimidatie via wettelijke middelen te voorkomen: zorgen dat er geen herhaling kan plaatsvinden van ongeveer dezelfde procedure. Een andere burgemeester geeft aan dat er een beperking op juridische procedures moet komen omdat de Raad van State overbelast is en het aantal zaken niet meer aankan: er blijft te veel op de plank liggen. Een derde burgemeester roept op tot meer gebruik van de mogelijkheid voor rechters om over beroeps- en bezwaarprocedures aan te geven dat een volgende rechtsgang niet op zijn plaats is en niet in behandeling wordt genomen. Een vijfde burgemeester is van mening dat in het rechtssysteem aangepast moet worden dat als in het publiekrechtelijk spoor al blijkt dat te gemeente juist heeft gehandeld, de civielrechtelijke gang onmogelijk gemaakt moet worden. Zo kan aansprakelijkheidsstelling niet plaatsvinden.

“Tenzij iemand echt misbruik van macht heeft gemaakt natuurlijk, maar dan moet je dat eerst aantonen”.

Een gang van zaken die volgens de meerderheid van de geïnterviewden op wettelijke wijze tegengehouden moet worden - ook volgens verschillende geïnterviewde tegenstanders van verdere wettelijke aanpassingen - is het gebruik van dwangsommen om geld te verdienen. De ondermijnende criminaliteit gebruikt dit als methode om geld te verdienen. Sinds misbruik van recht is opgenomen in de Woo, voorheen de Wob, is het gebruik van deze methode gedaald. Echter, privacywetgeving lijkt de nieuwe weg naar dwangsommen te zijn voor procedeerders met eurotekens in hun ogen. Het afschaffen of verlengen van de termijnen wordt door een geïnterviewde rechtsonderzoeker als mogelijke aanpak van dit probleem, naast misbruik van recht.

Begeleiding en nazorg

Dekking juridische kosten ambtenaren en bestuurders

Juridische bijstand en het bekostigen daarvan kan een knelpunt zijn voor personen die intimidatie via wettelijke middelen ervaren. Dit werd aangegeven door twee geïnterviewden, een raadslid en een burgemeester. Beiden hebben steun vanuit de gemeente bij het zoeken van juridische bijstand gemist. Advocatenkosten zijn vaak hoog als men aangeklaagd wordt en dat gebeurt regelmatig op persoonlijke titel. Er is bij gemeenten niet ingeregeld dat juridische kosten gedekt worden, ook niet als de aanklachten op persoonlijke titel vanwege de werkzaamheden voor de gemeente worden gedaan. De geïnterviewde burgemeester deed actief een oproep om hier verandering in te brengen:

"Wat ik wil meegeven, ook voor het ministerie: aansprakelijkheidsverzekeringen dienen lang niet alle kosten hiervoor. Als je echt privé wordt aangeklaagd zoals mij is overkomen: het is best lastig om naar het college of de raad te gaan om dat over te nemen, dat is best wel ingewikkeld, dat is niet goed geregeld. Mijn rechtsbijstandsverzekering die moest flink aan de bak. Daar hebben ze flink over gemopperd en eerst geweigerd. In de tweede of derde instantie gingen ze er pas in mee. 20.000 euro zijn kosten die je privé niet zou maken. Ik zou daarvoor misschien niet naar de gemeenteraad gegaan zijn als ik die verzekering niet had. Wat had ik dan moeten doen? Dan ben ik alleen maar niet meer aantrekkelijk als ik die functie niet meer heb: dan had ik misschien mijn baan opgezegd. Je wordt gedwongen om privé die rechtsbijstandsverzekering te hebben terwijl die eigenlijk zakelijk zou moeten zijn. Als je juridische kosten als belemmerende factor weghaalt, ben je beter in staat het publieke belang te dienen." - Burgemeester

Echter...

Meerdere respondenten benadrukken dat te nemen maatregelen meer zien op het inperken van onevenredige lasten voor de overheid dan bestrijden van intimidatie en beschermen van ambtenaren.

"Wel zou je een oplossing willen vinden voor de enorme belasting voor de overheid als gevolg van het inzetten van procedures. In acht nemend dat transparantie een groot goed is, ook in de huidige politiek-bestuurlijke wind."

Daarmee wordt door respondenten geen pleidooi gehouden om de juridische procedures te beperken, deze zijn immers een groot goed. Wel wordt opgeroepen om te kijken hoe de enorme belasting voor het overheidsapparaat als gevolg van de veelheid aan ingezette juridische procedures kan worden verminderd. Een betere verhouding tussen burgers en lokale overheden kan hieraan bijdragen: een goed gesprek in plaats van een procedure.

5.4 Tussenconclusie

- 🕒 Wat betreft het melden van intimidatie via wettelijke middelen valt het op dat er door overheidsmedewerkers veel meer meldingen wordt gedaan bij collega-medewerkers dan bij bestuurders. Slechts 8% van de gevallen wordt aan de burgemeester gemeld. Politieke ambtsdragers melden deze vorm van intimidatie wel meer op bestuurlijk niveau, 42% meldt het direct aan de burgemeester.
- 🕒 Wat tevens opvalt in de resultaten van de enquête en interviews is dat er weinig nazorg verleend wordt aan personen die intimidatie via wettelijke middelen ervaren, maar dat de behoefte daaraan ook niet zo groot is. Wat verder in het oog springt is dat het 'bestrijden' van het fenomeen veel naar voren komt in de interviews. Daarbij ligt veel nadruk op preventie: het persoonlijker en transparanter maken van de werkwijzen van de overheid. Ten slotte bieden ook maatregelen gericht op andere/klassieke typen van

agressie en geweld een aanpak tegen intimidatie middels wettelijke middelen. Immers, in voorgaande hoofdstukken stelden we vast dat intimidatie middels wettelijke middelen vaak samen gaat met andere typen van agressie en geweld.

- ① Tot slot wordt meegegeven dat een verbeterde verhouding tussen burgers en lokale overheden ook bijdraagt aan het terugdringen van het fenomeen intimidatie door het inzetten van juridische procedures.

6 Conclusies en discussie

In dit onderzoek zijn we ingegaan op een relatief nieuw fenomeen: het intimideren van politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers door middel van het inzetten van wettelijke middelen. Het gaat hier om juridische procedures die burgers in de basis beschermen tegen onrechtmatig handelen van overheidsorganen: bestuursrechtelijke procedures, civielrechtelijke procedures, klachtenregelingen, WOO-verzoeken en strafrechtelijke procedures. Deze juridische procedures worden in voorkomende gevallen misbruikt en ingezet om te intimideren. Aan de hand van een enquête en interviews hebben we inzicht gekregen in de aard en omvang van dit fenomeen, vanuit het perspectief van lokale ambtsdragers en overheidsmedewerkers. Hoe vaak voelen zij zich geïntimideerd door de inzet van zo'n procedure? Wat is daarvan de achtergrond? Ook hebben we onderzocht welke aanpak daarop kan volgen. In dit hoofdstuk geven we de conclusies van het onderzoek en het bevat een discussie waarin de uitkomsten nader worden geduid.

We definieerden intimidatie in dit onderzoek als volgt: 'gedragingen die het slachtoffer angst aanjagen'. Bij de getroffene moet het gedrag van de ander een gevoel van onveiligheid oproepen voordat er sprake kan zijn van intimidatie. Intimidatie is daarmee (in dit onderzoek) per definitie subjectief en bekeken vanuit het perspectief van potentiële getroffenen. Het betekent dat wat voor de één intimiderend kan zijn, voor de ander niet intimiderend is. Het gaat hierbij niet om de intentie van de procedeerder, die hiervan kan losstaan.

6.1 Conclusies

Ten aanzien van de onderzoeksvragen trekken we op basis van het onderzoek de volgende conclusies:

Aard en omvang

1. Wat is de aard en omvang van dit fenomeen? Hoeveel ambtsdragers en overheidsmedewerkers krijgen hiermee te maken?

Politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers zijn niet van mening dat wettelijke procedures in groten getale worden misbruikt. Ze vinden dat burgers er over het algemeen netjes mee omgaan, van hun rechten gebruik maken en goede argumenten inbrengen. In sommige gevallen ervaren zij de procedures echter wel degelijk als intimiderend en hebben overheidsmedewerkers ook het gevoel dat het de bedoeling is van de burger om te intimideren. Of dat echt zo is kunnen we niet met zekerheid vaststellen omdat we de burgers die juridische procedures inzetten niet hebben bevroegd.

In dit onderzoek heeft in totaal **7 procent** van alle politieke ambtsdragers aangegeven in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met intimidatie door (het dreigen met) de inzet van juridische procedures. Van de overheidsmedewerkers is dit **10 procent**. Vanwege de relatief lage respons in dit onderzoek, en de daarmee samenhangende mogelijke selectiebias, is er mogelijk sprake van een overschatting (zij die hiermee ervaring

hebben zijn eerder geneigd te reageren) en moeten deze resultaten met enige voorzichtigheid worden gelezen. Meerdere personen die geïnterviewd zijn, zowel experts als ervaringsdeskundigen, hebben het idee dat intimidatie via wettelijke middelen steeds vaker voorkomt. Dit omdat juridische procedures steeds vaker worden ingezet, en dat deze procedures vaker worden ingezet om te intimideren, aldus de respondenten. Mogelijk voelen ambtsdragers en ambtenaren zich tegenwoordig ook eerder dan voorheen geïntimideerd. Dit is echter nog niet hard te maken met cijfers, omdat dit de eerste keer is dat dit fenomeen kwantitatief is onderzocht.

Aspecten die een procedure, of het dreigen met een procedure, intimiderend kunnen maken, zijn de -soms overweldigende en onredelijke - frequentie en hoeveelheid van verzoeken, al dan niet met elkaar gecombineerd, en soms over een langere tijdsperiode. Ook de houding van degenen die de procedures indienen draagt daaraan bij (op de persoon spelen, taalgebruik), evenals het doen van onredelijke verzoeken (pesterij) en tot slot de combinatie met (andere vormen van) agressie en geweld.

2. Welke juridische procedures en instrumenten worden ingezet om decentrale politieke ambtsdragers en medewerkers van lokale overheden te intimideren?

Politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die het afgelopen jaar te maken kregen met intimidatie door de inzet van wettelijke procedures geven aan dat het vaak ging om bezwaar en/of beroep (resp. 58 en 63%) en klachtenregelingen (resp. 49 en 60%). Ook Wob/Woo-verzoeken worden door beide groepen geregeld als intimiderend ervaren (resp. 40 en 32%). Ongeveer een derde van de politieke ambtsdragers die met intimidatie door wettelijke procedures te maken had, gaf aan dat het ging om aangifte (36%). Bij overheidsmedewerkers speelt deze procedure een minder grote rol (6%). Het ging voor beide groepen relatief weinig om civiele aansprakelijkstelling (resp. 9 en 8%).

3. Worden verschillende juridische procedures en instrumenten gecombineerd? Gaan deze gepaard met andere (klassieke) vormen van intimidatie, bedreiging, of agressie (verbaal, fysiek, of online)?

Een aanzienlijk deel van de politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hadden met intimidatie door wettelijke middelen, maakte mee dat verschillende procedures met elkaar werden gecombineerd, bijvoorbeeld een klacht en een Woo-verzoek. Deze procedures werden vaak verspreid over een langere tijd ingezet. Juist dit 'stapelen' van procedures ervaren sommigen op den duur als intimiderend. De combinatie met agressie en geweld kwam geregeld voor en versterkte het gevoel geïntimideerd te worden. De meest voorkomende combinatie is met verbale agressie, gevolgd door bedreiging en discriminatie.

Procedeerders en hun (vermeende) motieven

4. Hoe kunnen de personen die intimideren worden getypeerd (bijv. burger, ondernemer, georganiseerde criminaliteit)? Welke aanleidingen en motieven zijn te onderscheiden?

Politieke ambtsdragers, overheidsmedewerkers en experts zien verschillende typen procedeerders door wie het procederen tot een gevoel van intimidatie heeft geleid: individuele boze/gefrustreerde burgers en ondernemers, bureaus en ondernemers die een verdienmodel zien in procederen, actiegroepen, (drugs)criminelen en lokale politici. Bijna alle procedeerders die een gevoel van intimidatie oproepen bij overheidsfunctionarissen kunnen worden getypeerd als veelprocedeerders, die daarbij soms meerdere vormen van procedures inzetten, andere vormen van agressie en geweld en/of de pers erbij halen. Daarbij merken we op dat juridische procedures vooral worden ingezet door burgers (driekwart) en ondernemers (ruim een vijfde), en dat slechts in uitzonderlijke gevallen de indiener -voor zover bekend- vermoedelijk betrokken is bij georganiseerde criminaliteit of ondermijning.

Voor het inzetten van de wettelijke procedures die hebben geleid tot intimidatie, zijn door politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die hiermee te maken hadden, en experts verschillende vermeende motieven genoemd. Dit zijn: druk uitoefenen op besluiten, het pesten van de overheid en frustreren van processen, idealisme, het gelijk willen krijgen als onderdeel van een 'way of life', het voortzetten van criminele activiteiten, geld verdienen en het spelen van politiek spel. We hebben geen procedeerders bevestigd in dit onderzoek, waardoor het niet vast te stellen is of dit ook de motieven waren en intimideren ook de intentie was van deze burgers.

Ook voor politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers blijkt het in gevallen lastig om vast te stellen of het de bedoeling is van burgers om moedwillig te intimideren. Bijvoorbeeld als een burger maar blijft procederen om in het gelijk gesteld te worden over een bepaalde kwestie. Deze burgers zijn mogelijk meer gericht op het eigen gelijk, dan op het actief druk uit te oefenen op de lokale overheid door gebruik van wettelijke middelen. Politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers vinden het in een aantal gevallen wel evident dat er sprake is van *oneigenlijk* gebruik van procedures (los van of het de bedoeling is om te intimideren). Zo gaven burgers die procederen of dreigen te procederen, met intimidatie als effect, in een aantal gevallen actief aan dat zij een bepaalde politieke beslissing verwachtten, en als deze niet genomen zou worden, er zeker procedures zouden volgen.

Gevolgen voor personen en organisaties

5. Welke functies (en daarbij behorende werkzaamheden) zijn kwetsbaar voor deze vorm van intimidatie?

Op basis van voorliggend onderzoek lijken er geen specifieke functies en bijbehorende werkzaamheden aan te wijzen die kwetsbaar zijn voor deze specifieke vorm van intimidatie.

6. Welke gevolgen ervaren slachtoffers en hun organisaties van deze vorm van intimidatie?

De gevolgen van intimidatie via wettelijke middelen die zowel politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers als hun organisatie kunnen ondervinden zijn uiteenlopend. Daarbij valt het op dat gevolgen afwezig waren voor een groot deel van de politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die

hiermee te maken hadden: 70% van de politieke ambtsdragers en 50% van de ambtenaren ondervond geen persoonlijke gevolgen. Uit het onderzoek blijkt dat deze personen het afhandelen van procedures zien als deel van hun taak en er persoonlijk afstand van weten te houden.

Het bijdragen aan het recht van burgers om te procederen wordt over het algemeen door politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers gezien als een groot goed. Persoonlijke gevolgen die mensen in voorkomende gevallen wel ondervinden zijn verhoogde werkdruk, stress en verminderd werkplezier. In een aantal gevallen hebben personen hun functie verlaten door intimidatie via wettelijke middelen. Zeker in combinatie met andere vormen van geweld en/of intimidatie kunnen ook andere persoonlijke gevolgen zich manifesteren (angst, zorgen om veiligheid, ook die van familie), maar dan zijn de gevolgen niet meer enkel gekoppeld aan het fenomeen 'intimidatie door wettelijke middelen'.

Op het niveau van de organisatie leidt intimidatie via wettelijke middelen onder andere tot het vertragen van besluitvormingsprocessen (31% van de organisaties). In voorkomende gevallen leidt uitstel tot afstel of wijziging van besluiten (15% van de organisaties). Daarmee loopt de werkvoorraad van overheidsorganisaties op, en soms vast, waarmee ze hun volledige palet aan werkzaamheden niet meer goed kunnen uitvoeren. Een bijkomend gevolg voor organisaties zijn de grote financiële kosten voor eigen personeel, de inhuur van extern personeel, dwangsommen en kosten voor verloren rechtszaken die deze vorm van intimidatie met zich mee kan brengen. Dit zijn volgens respondenten ook de redenen waarom het dreigen met dergelijke procedures zin heeft: de consequenties kunnen voelbaar zijn.

(Mogelijke) maatregelen

7. Wordt er al tegen deze vorm van intimidatie of de gevolgen ervan opgetreden, en zo ja, op welke wijze? (bijv. in de vorm van preventie, begeleiding, nazorg)?

Op dit moment hebben overheidsorganisaties geen afzonderlijk beleid gericht op het tegengaan van intimidatie door wettelijke procedures of de gevolgen daarvan. In voorkomende gevallen is intimidatie middels wettelijke middelen onderdeel in de aanpak van (andere vormen van) agressie en geweld tegen bestuurders en overheidsmedewerkers. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig nazorg wordt verleend aan personen die (enkel) intimidatie via wettelijke middelen ervaren (en geen slachtoffer zijn van andere vormen van agressie of geweld). Echter, de behoefte daaraan is ook niet zo groot.

8. Op welke wijze zou er (aanvullend) tegen deze vorm van intimidatie of de gevolgen ervan kunnen worden opgetreden? (bijv. in de vorm van beleid of wetgeving, maar ook op het gebied van begeleiding en nazorg)?

De maatregelen die reeds worden genomen bij agressie en geweld, en potentieel meer en vaker kunnen worden genomen om met intimidatie middels wettelijke middelen om te gaan, zijn meer gericht op het collectieve en organisatie brede niveau dan op het individuele. Daarbij worden het aansturen op juist (eigenlijk) gebruik van wettelijke middelen en (daarmee) preventie van intimidatie door wettelijke middelen

genoemd als belangrijke maatregelen. Ook wordt ingezet op het persoonlijker en transparanter maken van de werkwijzen van de overheid en communicatie met burgers daarover.

Ten slotte bieden ook de bestaande, onder vraag 7 genoemde maatregelen gericht op andere/klassieke typen van agressie en geweld mogelijkheden om intimidatie middels wettelijke middelen aan te pakken. Binnen deze maatregelen kan specifieke aandacht worden gegeven aan intimidatie middels wettelijke middelen. De mogelijkheid om een procedure als verdienmodel in te zetten verdient hierbij blijvende aandacht.

6.2 Discussie

Het onderzoek is mede ingezet vanuit de gedachte dat agressie en geweld en intimidatie jegens politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers al jaren toenemen, als ook de toegenomen politiek-bestuurlijke aandacht voor ondermijning en de inzet op een weerbare overheid.

Op basis van het onderzoek blijkt de omvang van intimidatie door wettelijke middelen op dit moment relatief beperkt, maar door de impact die het kan hebben op personen en organisaties en -via de media- de samenleving, moet het niet worden gezien als een te verwaarlozen probleem. Dit probleem dient te worden beschouwd in de volgende context:

Diverse vormen van intimidatie van politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers

Uit de monitor integriteit en veiligheid (2022) blijkt dat 24% van de politieke ambtsdragers en 13% van de ambtenaren zich in het jaar voorafgaand aan de vragenlijst geïntimideerd heeft gevoeld. Het aandeel dat dit overkomt is de afgelopen jaren gestegen, met name onder politieke ambtsdragers. Vaak maar niet alleen was er sprake van intimidatie als gevolg van verbale agressie en bedreiging. In dit onderzoek vinden we met betrekking tot intimidatie vergelijkbare percentages, en stellen we aanvullend vast dat die intimidatie in sommige gevallen ontstaat door de inzet van wettelijke procedures.

Rechtmatige en onrechtmatige inzet van wettelijke middelen

Het inzetten van wettelijke middelen betreft de inzet van recht, het gebruik van wetten die burgers beschermen tegen onrechtmatig handelen van overheidsorganen. Er is geen sprake van strafbaar handelen. Dat maakt de discussie over het inperken van de mogelijkheden om wettelijke middelen in te zetten complex. Wel kan er in aangewezen gevallen worden gesproken van onrechtmatig handelen.

Gespannen relatie overheid- burgers

Dit onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin de relatie tussen overheid en burger al jaren gespannen is. Om te begrijpen hoe het zover is gekomen dat overheidsmedewerkers zich geïntimideerd voelen door burgers (en andersom), of waarom sommigen denken dat burgers met opzet 'zand in de machine' strooien, is het belangrijk stil te staan bij de relatie tussen burgers en de overheid. De afgelopen jaren zijn er verschillende politieke schandalen geweest die het vertrouwen in de overheid hebben geschaad. Bekende voorbeelden zijn

de Toeslagenaffaire, maar ook de coronacrisis, het dossier Groningen en de Stikstofcrisis. Het staat er niet best voor: slechts een derde van de Nederlanders heeft vertrouwen in de overheid als geheel, 8% van de Nederlanders denkt dat politici eerlijk zijn, en voor ambtenaren is dat 16%.³³ Uit recent onderzoek van het SCP blijkt tevens dat er sprake is van een algemeen kritische houding tegenover de regering: ook van mensen die er nog wel vertrouwen in hebben.

Verdere juridificering

Daarbij speelt ook mee dat de manier waarop de overheid contact maakt met burgers een steeds meer juridische insteek krijgt. De regeldrang van de overheid is hoog en ook de overheid zet steeds sneller procedures in. Daar kunnen de beste bedoelingen achter liggen (gelijkheid voor iedereen), maar de ruimte voor het gesprek verdwijnt³⁴ en roept een juridische reactie op van burgers. Ook in de samenleving is sprake van een juridificering, burgers worden assertiever en maken sneller gebruik van hun rechten. Daarmee juridificeert de verhouding tussen burgers en overheid verder.

Aanpak van ondermijning en versterken van weerbaar bestuur

Het fenomeen intimidatie middels wettelijke middelen kan ook worden gezien in het kader van de politiek-bestuurlijke aandacht voor ondermijning. In de studie van Boswijk (2021), op aanvraag van het voormalige aanjaagteam ondermijning³⁵ en gemeente Tilburg, zijn ervaringen opgetekend van drukuitoefening met de middelen die de wet biedt door zowel 'gewone' burgers als ook criminelen. Op dit moment (Q2 2023) wordt vanuit het programma Weerbaar bestuur³⁶ nagedacht over een landelijk juridisch steunpunt of alternatieven om "de overheid op gelijk niveau de juridische strijd [te kunnen laten] aangaan met (drugs)criminelen en notoire klanten". Vanuit dit programma wordt samen met gemeenten en de RIEC's geïnventariseerd welke behoeften er zijn ten aanzien van juridische ondersteuning tegen intimiderende en ondermijnende invloeden. De inventarisatie is onder andere gericht op een mogelijk landelijke helpdeskfunctie en extra landelijk georganiseerde flexibel inzetbare capaciteit voor gemeenten. Dit mede in antwoord op de motie en constatering van Bikker en Kuik "dat de georganiseerde drugscriminaliteit op alle mogelijke manieren invloed probeert uit te oefenen, ook door niet-strafbare intimidatie van overheidsmedewerkers en ambtsdragers door middel van wettelijke middelen en procedures".³⁷

³³ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/vertrouwen-overheid-nog-nooit-zo-laag>. Geraadpleegd 1 september 2023.

³⁴ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2023/jaarverslag-2022-tijd-voor-de-burger>. Geraadpleegd 1 september 2023.

³⁵ Het aanjaagteam ondermijning was een samenwerkingsverband van verschillende overheden in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In maart 2021 zijn de taken van het aanjaagteam afgerond.

³⁶ Binnen het programma Weerbaar bestuur zet het ministerie van BZK samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers, bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen, koepels van medeoverheden en andere partners zich meerjarig in voor de verhoging van de weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers en de ambtelijke organisatie tegen ondermijnende invloeden. (Kamerstukken II 2022/2023, 28844, nr. 252.)

³⁷ Motie van de kamerleden Kuik en Bikker. (Kamerstukken II 2021/2022, 35925-VI nr. 75.)

Suggesties voor vervolg

Bovenstaand in acht nemend doen we de suggestie om in te zetten op een aanpak waarbij politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers én organisaties waar het kan intimidatie proberen te voorkomen en goed leren omgaan met juridische procedures en intimidatie middels wettelijke middelen. Daarbij denken we vooral aan maatwerk binnen bestaande kaders. Een aparte aanpak specifiek voor dit fenomeen lijkt vanwege de samenhang met andere factoren en aanpakken niet wenselijk. We doen enkele suggesties.

- ③ Zo kan worden gedacht aan aandacht voor intimidatie middels wettelijke middelen binnen de gangbare aanpak tegen agressie en geweld tegen bestuurders en overheidsmedewerkers, vanuit het principe van goed werkgeverschap. Immers, werkgevers dienen volgens de Arbowet zorg te dragen voor een zo veilig (en gezond) mogelijke arbeidssituatie en decentrale overheden zetten hier doorgaans al volop op in. Ook binnen het netwerk Weerbaar Bestuur¹⁸ wordt de nodige aandacht aan dit thema besteed. Dit is des te meer zinvol omdat intimidatie middels wettelijke middelen ook gepaard gaat met andere vormen van agressie en geweld. In dit kader kan uitwerking worden gegeven aan preventie, melding en registraties, (collegiale) steun en nazorg, reactie richting dader et cetera.
- ③ Een tweede suggestie is om waar nodig juridische bijstand te verlenen aan lokale bestuurders en overheidsmedewerkers die hierin zelf niet kunnen voorzien; in bepaalde gevallen is er te weinig juridische bijstand zo blijkt uit het onderzoek. Zo kan beter worden omgegaan met de juridische druk, zodat de overheid zich kan concentreren op haar (andere) taken. Hierbij kan worden aangesloten bij plannen die volgen uit de inventarisatie van ondersteuningsbehoeften van gemeenten, waarvoor het programma Weerbaar Bestuur zich op het moment van schrijven inzet. In deze inventarisatie is onder andere aandacht voor een mogelijk landelijke helpdeskfunctie en extra landelijk georganiseerde flexibel inzetbare capaciteit voor gemeenten.
- ③ Organisaties kunnen mogelijk verder professionaliseren en efficiënter omgaan met de verschillende bezwaar en beroep-procedures, alsmede klachtenprocedures en de (nieuwe) Woo procedures. Daarbij moet niet worden vergeten dat democratie en transparantie tijd kosten.
- ③ Decentrale overheden kunnen meer inzetten op een wederzijds gesprek met burgers, en zo casussen behandelen en klachten bespreken die anders mogelijk escaleren. De principes vanuit mediation en herstelrecht kunnen hierbij behulpzaam zijn om verdere juridificering tegen te gaan. Het is zinvol om middels onderzoek meer inzicht te krijgen in de behoeften en motieven van procedeerders.
- ③ Intimidatie middels wettelijke middelen door procedeerders die vermoedelijk betrokken zijn bij georganiseerde misdaad of ondermijning, lijkt op basis van dit onderzoek eerder de uitzondering op de regel. In voorkomende gevallen kunnen de gevolgen echter ernstig zijn. Voor zover dit zich voordoet kan deze vorm van intimidatie het best ook worden aangepakt als onderdeel van de aanpak van het groter probleem, waarbij kan worden gedacht aan een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit of ondermijning¹⁹, en ondersteund door de lokale driehoek. Dit naast de hier eerst genoemde aanpak

¹⁸ Zie voor meer informatie over het netwerk Weerbaar Bestuur <https://www.weerbaarbestuur.nl/>.

¹⁹ Waarbij een samenhangende combinatie van preventie, weerbaarheid, verstoring en straffen kan worden ingezet, gericht op de aanpak van georganiseerde criminaliteit en/of ondermijning.

rondom agressie en geweld tegen bestuurders en overheidsmedewerkers. Juist in dergelijke vaak heftige situaties blijkt de aanpak en steun vanuit de organisatie belangrijk.

- 🕒 Tot slot doen we de suggestie om dit fenomeen te volgen, bijvoorbeeld door hierover vragen op te nemen in de reeds bestaande monitor Integriteit en veiligheid en in aanvulling daarop ook kwalitatief onderzoek te doen gericht op de vraag hoe de aanpak van het probleem verder kan worden verbeterd. Ook onderzoek naar motieven en kenmerken van procedeerders behoort tot de aanbeveling.

Tot slot

Wetten die burgers beschermen tegen onrechtmatig handelen van overheidsorganen zijn een groot goed. Het is in ons aller belang deze wettelijke procedures in stand te houden. Om dat te bewerkstelligen is het nodig het oneigenlijk gebruik ervan passend aan te pakken bijvoorbeeld aan de hand van bovenstaande suggesties. Maar wel met de nodige nuance en realiteitszin. We kunnen er niet van uitgaan dat bovengenoemde maatregelen ervoor zorgen dat intimidatie middels wettelijke middelen nooit meer voorkomt. Zeker niet als daarmee ook nog geld te verdienen valt, een (politiek) gelijk wordt gehaald of het een uiting is van woede of onvrede. De aanpak van *harm-reduction* in combinatie met het inzetten op het versterken van de relatie tussen overheid burger, met oog voor de kwaadwillenden, is dan ook aan te bevelen.

Literatuurlijst

- Abraham M. & T. Bosch (2022) Regeling veilig wonen decentrale bestuurders. Evaluatie en aanbevelingen. DSP in opdracht van het ministerie van BZK.
- Boswijk (2021). 'Binnen de lijntjes, maar toch fout': Een verkennend onderzoek naar niet-straftbare intimidatie van (politieke) ambtsdragers en overheidsmedewerkers middels wettelijke middelen. Universiteit Leiden / Tilburg University (in opdracht van de Gemeente Tilburg en Aanjaagteam Ondernijning).
- Broekhuizen, J., Kapel, van, M., Ezinga, M. & Boutellier, H. (2019). Weerbare gemeente. Bevindingen van een onderzoek naar bedreiging, intimidatie en omkoping in vijf gemeenten. Bureau Broekhuizen, Amersfoort.
- Ferris, G. R., Zinko, R., Brouer, R. L., Buckley, M. R., & Harvey, M. G. (2007). Strategic bullying as a supplementary, balanced perspective on destructive leadership. *The Leadership Quarterly*, 18(3), 195-206.
- Hupe, P., & Van der Krogt, T. (2013). Professionals dealing with pressure. In: Noordegraaf, M., & Steijn, B. (eds.). *Professionals under pressure. The reconfiguration of professional work in changing public services*, pp. 55-72. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Klein Kranenburg, L., Doeschot, F. T., Bouwmeester, J., & Andringa, W. (2020a). Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak. I&O Research in opdracht van het WODC.
- Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., Noort, van, L., Ypma, W., & de Jong, B. (2020b). Monitor Integriteit en Veiligheid 2020.
- Kolthoff, E., Marijnissen, D., Smulders, I., Winter, de, M., Molenschot, M. & Ostaaijen, van, J. (2020). Bedreigingen en intimidaties tegen publieke ambtsdragers. Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool.
- Martens, B.W. (2021). Municipal resilience against judicial procedures. Tilburg University.

Bijlagen

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

Dit onderzoek is begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld door het WODC.

De commissie opereerde onder voorzitterschap van:

- 🕒 Bert Niemeijer (Vrije Universiteit Amsterdam)

De leden van de commissie zijn:

- 🕒 Daan Corver (Ministerie van JenV) tot 1 maart 2023
- 🕒 Ron van der Beek (Ministerie van JenV) vanaf 1 maart 2023
- 🕒 Lisa van Reemst (Vrije Universiteit Amsterdam)
- 🕒 Benny van der Vorm (Universiteit Utrecht).
- 🕒 Isabelle van der Vegt (WODC) tot 1 juli 2022
- 🕒 Leontien van der Knaap (WODC) vanaf 1 juli 2022

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording

enquête

Het kwantitatieve deel van dit onderzoek richtte zich op drie doelgroepen: politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur, overheidsmedewerkers en organisaties in het decentraal bestuur. In de volgende paragrafen komen per doelgroep de volgende onderdelen aan bod:

- 🕒 Benadering van de doelgroep
- 🕒 Veldwerk en respons
- 🕒 Analyse en weging

Politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur

Doelgroep en benadering

Deze doelgroep betrof zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Politieke ambtsdragers op Rijksniveau (ministers, leden Tweede Kamer en Eerste Kamer) behoorden (het gevraagde onderzoek was alleen gericht op de decentrale overheden) niet tot de doelgroep van het onderzoek. Voor het benaderen van de doelgroepen is samengewerkt met het bureau 'Overheid in Nederland'.

1. Bestuurders

- 🕒 Gemeenten: burgemeesters en wethouders
- 🕒 Provincies: Commissarissen van de Koning en gedeputeerde staten
- 🕒 Waterschappen: dijkgraven, leden dagelijks bestuur

2. Volksvertegenwoordigers

- 🕒 Gemeenten: raadsleden
- 🕒 Provincies: statenleden
- 🕒 Waterschappen: leden algemeen bestuur

Veldwerk en respons

De online vragenlijst voor de politieke ambtsdragers is per bestuurslaag op dezelfde wijze uitgezet. Op 28 juli 2022 ontving een steekproef²⁰ van **2.936** politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen een e-mail van I&O Research met het verzoek om deel te nemen aan de vragenlijst. Tevens werd een

²⁰ Om de enquêtedruk bij deze doelgroep niet verder toe te laten nemen is gekozen voor een steekproef. Deze steekproef is bepaald op basis van de verwachte netto respons: met een responspercentage van 30% zijn er ruim voldoende deelnemers om een betrouwbare schatting te maken van het totale aandeel medewerkers en ambtsdragers in Nederland dat te maken heeft met intimidatie met wettelijke middelen en in welke mate welke vormen van intimidatie voorkomen.

aanbevelingsbrief van het WODC meegezonden. De eerste vraag van de vragenlijst betrof een screeningsvraag om vast te stellen of de respondent inderdaad tot de doelgroep behoorde:

Vraag 1: Wat is uw functie? Bent u zowel politieke ambtsdrager als medewerker? Vul dan de vragen als politiek ambtsdrager in.

- Ik ben een politieke ambtsdrager (bestuurder/volksvertegenwoordiger) bij een gemeente, provincie of waterschap
- Ik ben een medewerker bij een gemeente, provincie, waterschap of een andere decentrale overheidsorganisatie (lokaal/regionaal samenwerkingsverband)[i]
- Geen van deze → einde vragenlijst

Na circa twee weken, op 9 augustus, kregen degenen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld een herinneringsmail. Op 23 augustus is een tweede herinneringsmail gestuurd en op 7 september een derde herinneringsmail. Bij het laatste rappel werd tevens vermeld dat de invultermijn verlengd was naar 23 september. Na enkele weken bleek dat de respons achterbleef bij de verwachting van 30%. Enkele mogelijke oorzaken hiervoor kunnen zijn: zomervakantie, lage betrokkenheid bij het onderwerp en/of hoge enquêtedruk onder de doelgroep.

In overleg met de begeleidingscommissie is daarom besloten om een extra steekproef (n=1500, random) van politieke ambtsdragers aan te schrijven. De uitnodigingstekst voor deze groep werd op één punt aangepast. Aan de tekst werd toegevoegd dat het invullen van de vragenlijst slechts vijf minuten in beslag neemt als men geen ervaring heeft met wettelijke procedures en/of intimidatie. Dit heeft 152 extra deelnemers opgeleverd (10% van de extra aangeschreven politici). In totaal zijn bijna 4500 politieke ambtsdragers bij gemeenten benaderd en er hebben er 604²¹ deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 14 procent (zie tabel B 2.1).

²¹ Meerdere politieke ambtsdragers (n=37) hebben via de vragenlijst die is verstuurd naar overheidsmedewerkers meegedaan aan het onderzoek. In de eerste screeningsvraag van de vragenlijst gaven deze respondenten aan dat zij de vragenlijst invulden als een politieke ambtsdrager. Bij het opschonen van de data zijn deze respondenten toegevoegd aan het databestand van politieke ambtsdragers

Tabel B2.1 Responsoverzicht politieke ambtsdragers.

| | Bruto originele steekproef | Respons originele steekproef | Bruto aanvullende steekproef | Respons aanvullende steekproef | Bruto totaal | Respons totaal |
|---|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|-----------------|------------------------------|
| Dagelijks bestuurders | | | | | | |
| Burgemeesters en wethouders | 750 | 17% (n=128) | 500 | 10% (n=49) | 1.250 | 14% (n=177) |
| Comm. Van de koning, leden GS, dijkgraven, watergraven en leden DB | 186 | 14% (n=26) | - | - | 186 | 14% (n=26) |
| Subtotaal | 936 | 16% (n=154) | 500 | 10% (n=49) | 1.436 | 14% (n=203) |
| Volksvertegenwoordigers | | | | | | |
| Raadsleden | 1.500 | 16% (n=233) | 750 | 9% (n=68) | 2.250 | 13% (n=291) |
| Statenleden, leden AB | 500 | 13% (n=65) | 250 | 14% (n=35) | 750 | 13% (n=110) |
| Subtotaal | 2.000 | 15% (n=298) | 1000 | 10% (n=103) | 3.000 | 13% (n=401) |
| Totaal | 2.936 | 15% (n=452) | 1.500 | 10% (n=152) | 4.436 | 14% (n=604) |

Weging en analyse

Elke invuller die tot en met vraag 12 is gekomen is meegenomen als respondent. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep politieke ambtsdragers, is er een weging toegepast naar bestuurslaag.

Tabel B 2.2 Weging politieke ambtsdragers

| Functie | Verdeling populatie | Verdeling Respons | Wegingsfactor |
|---------------|------------------------|----------------------|---------------|
| Burgemeester | 3% | 5% | 0,57 |
| Wethouder | 12% | 24% | 0,49 |
| Raadslid | 74% | 48% | 1,54 |
| Provincies | 6% | 8% | 0,69 |
| Waterschappen | 5% | 14% | 0,37 |

Overheidsmedewerkers

Doelgroep en benadering

De doelgroep 'overheidsmedewerkers' bestond uit medewerkers die werkzaam zijn bij decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Daarnaast behoorden medewerkers van gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden, zoals een GGD, veiligheidsregio of Omgevingsdienst, ook tot de doelgroep.

Overheidsmedewerkers zijn via drie kanalen benaderd om mee te doen aan het onderzoek.

1. I&O Research Panel

2. Flitspanel ICTU
3. Nieuwsbrief 'Publiek Denken'

Veldwerk en respons

In het I&O Research Panel is van 1.042 leden bekend dat zij werken bij decentrale overheden. Zij zijn allen benaderd. Bij het Flitspanel van ICTU is een steekproef van 1650 overheidsmedewerkers benaderd. Alle geabonneerde overheidsmedewerkers van de nieuwsbrief van Publiek Denken (ongeveer 16.000) hebben een e-mail gekregen met een uitnodiging en een open link naar het onderzoek. Door middel van de screeningsvraag (zie [paragraaf A.1.1](#)) werd voor alle aangeschreven personen vastgesteld of zij tot de doelgroep behoorden. In de mailing van Publiek Denken werd aangegeven dat de uitnodiging als niet verzonden beschouwd kon worden indien men al via een andere weg benaderd was voor deelname aan het onderzoek.

Het veldwerk voor overheidsmedewerkers liep voor de drie steekproeven in verschillende termijnen.

- 🕒 I&O Research panel: 2 augustus – 16 september, tweemaal een rappel
- 🕒 Flitspanel ICTU: 13 september – 6 oktober, tweemaal een rappel
- 🕒 Publiek denken: 25 augustus – 16 september, eenmaal een rappel

In totaal hebben 1.155 medewerkers de enquête ingevuld. In tabel B 2.3 is het volledige responsoverzicht weergegeven.

Tabel B 2.3 Responsoverzicht overheidsmedewerkers

| | Bruto steekproef | Respons |
|--|------------------|-------------|
| Bron | | |
| I&O Research Panel | 1.042 | 42% (n=437) |
| Flitspanel ICTU | 1.650 | 35% (n=617) |
| Publiek Denken | 16.000 | 1% (n=188) |
| Doelgroep | | |
| Gemeenten | .* | n=804 |
| Provincies | - | n=161 |
| Waterschappen | - | n=134 |
| Gemeenschappelijke regelingen/samenwerkingsverbanden | - | n=116 |

* Het is niet bekend hoe de verdeling tussen bestuurslagen is bij de doelgroep die is benaderd via Publiek Denken

Weging en analyse

Elke invuller die tot en met vraag 12 is gekomen is meegenomen in dit onderzoek. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep medewerkers, is een weging toegepast naar bestuurslaag. Daarmee tellen de vier bestuurslagen naar evenredigheid van het aantal en het geslacht van medewerkers mee in het totaal. Voor de populatiecijfers is gebruik gemaakt van het rapport Trends en Cijfers 2020, werken in de overheid- en onderwijssectoren (ministerie van BZK, 2020).

Tabel B 2.4 Overzicht weging overheidsmedewerkers

| Functie | Verdeling populatie | Verdeling Respons | Wegingsfactor |
|---|---------------------|-------------------|---------------|
| Gemeenten | 69% | 76% | 0,90 |
| Provincies | 5% | 9% | 0,58 |
| Waterschappen | 5% | 6% | 0,76 |
| Overige gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden | 21% | 9% | 2,38 |

Organisaties in het openbaar bestuur

Doelgroep en benadering

De derde doelgroep van de enquête bestond uit afdelingen juridische zaken van gemeenten, provincies en waterschappen. De benadering van deze afdelingen verliep echter via de gemeentesecretarissen. De praktische reden daarvoor is dat er van secretarissen een contactenbestand beschikbaar was (via partnerbureau Overheid in Nederland) en van hoofden juridische zaken niet. In de uitnodigingstekst werd vermeld dat de vragenlijst bedoeld was voor de afdeling juridische zaken met het verzoek aan de gemeentesecretaris om de uitnodiging door te sturen. Uit de antwoorden blijkt dat het overgrote deel van de vragenlijsten is ingevuld door een jurist, het hoofd juridische zaken of de manager van de afdeling juridische zaken. Zeven vragenlijsten werden ingevuld door de gemeentesecretaris en eenmaal werd dit door de algemeen directeur gedaan.

Veldwerk en respons

Alle secretarissen van gemeenten, provincies en waterschappen zijn benaderd om mee te doen. Deze uitnodiging werd op 28 juli 2022 verstuurd. Na driemaal een rappel te hebben verstuurd was de respons op 16 september 34%. Hieronder vallen ook vijf organisaties in de categorie 'gemeenschappelijke regelingen'.

Tabel b 2.5 Responsoverzicht organisaties

| | Bruto steekproef | Respons |
|--|------------------|-------------|
| Gemeenten | 344 | 32% (n=110) |
| Provincies | 12 | 25% (n=3) |
| Waterschappen | 21 | 43% (n=9) |
| Totaal | | 33% (n=121) |
| Gemeenschappelijke regelingen/samenwerkingsverbanden | - | n=5 |

Weging en analyse

Er is geen weging toegepast.

Bijlage 3: Tabellen hoofdstuk 3 en 5

Tabellen bij hoofdstuk 3

Tabel B 3.1 Heeft u in de afgelopen twaalf maanden vanuit uw functie te maken gehad met de volgende procedures? (aantal procedures waarbij de medewerker of ambtsdrager betrokken was)

Basis: alle politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers

| | Medewerkers (n=1.215) | Politieke ambtsdragers (n=604) |
|-----------------|-----------------------|--------------------------------|
| Geen procedures | 51% | 49% |
| 1 procedure | 23% | 22% |
| 2 procedures | 16% | 17% |
| 3 procedures | 9% | 10% |
| 4 procedures | 2% | 1% |
| 5 procedures | 1% | 1% |

Tabel B 3.2 Om welke onderwerpen ging het in deze procedure(s)? Meerdere antwoorden mogelijk.

Basis: politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers die te maken hebben gehad met wettelijke procedures.

| | Politieke ambtsdragers (n=335) | Medewerkers (n=598) |
|---|--------------------------------|---------------------|
| Ruimtelijke ordening | 55% | 26% |
| Communicatie en voorlichting | 25% | 10% |
| Dienstverlening (burger-/publiekszaken) | 25% | 19% |
| Grondzaken/vastgoed | 24% | 12% |
| Bodem, geluid en water | 19% | 13% |
| Huisvesting | 16% | 5% |
| Openbare orde en veiligheid | 15% | 11% |
| Energie en duurzaamheid | 14% | 5% |
| Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) | 14% | 8% |
| Verkeer en vervoer | 14% | 12% |
| Milieu | 12% | 11% |
| Werk en inkomen (o.a. Participatiewet, schuldhulpverlening) | 12% | 13% |
| Zorg en welzijn | 10% | 6% |
| Jeugd en gezin | 9% | 8% |
| Cultuur | 7% | 4% |
| Financiën | 4% | 7% |
| Economie | 4% | 3% |
| Sport en recreatie | 3% | 3% |
| Onderwijs | 3% | 1% |
| Griffie (ondersteuning raad/Staten/algemeen bestuur) | 3% | 2% |
| Toerisme | 2% | 2% |
| Anders | 9% | 20% |

Overheidsmedewerkers geven aan dat in 20 procent van de gevallen de procedure om een ander onderwerp ging. Enkele van de uiteenlopende onderwerpen die zijn genoemd zijn: natuur, evenementen, belastingen en afval.

Tabellen bij hoofdstuk 5

Tabel B 3.3 v19. Bij wie heeft u dit incident gemeld of met wie heeft u het besproken? (overheidsmedewerkers)

| | Totaal (n=92) | Intimidatie via wettelijke procedures (n=47) | Intimidatie zonder wettelijke procedures (n=45) |
|--|------------------|---|--|
| Secretaris | 16% | 24% | 7% |
| Bestuurder* | 17% | 8% | 25% |
| Collega-ambtenaren | 79% | 76% | 81% |
| Vertrouwenspersoon | 6% | 6% | 6% |
| Beroepsorganisatie of belangenvereniging | 2% | 0% | 4% |
| Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur | 1% | 0% | 2% |
| Politieke partij/bestuurdersvereniging | 2% | 0% | 5% |
| Met iemand anders | 24% | 24% | 25% |

* bijvoorbeeld de burgemeester of een wethouder. Paars gearceerde cellen zijn statistisch significant verschillend.

Tabel B3.4 v19. Bij wie heeft u dit incident gemeld of met wie heeft u het besproken? (politieke ambtsdragers)

| | Totaal (n=96) | Intimidatie via wettelijke procedures (n=44) | Intimidatie zonder wettelijke procedures (n=52) |
|--|---------------|---|--|
| Burgemeester | 56% | 42% | 64% |
| Secretaris | 20% | 34% | 11% |
| Griffier | 33% | 25% | 38% |
| Collega-ambtsdragers | 31% | 35% | 28% |
| Fractievoorzitter / Fractiegenoten | 50% | 44% | 55% |
| Vertrouwenspersoon | 3% | 5% | 1% |
| Politieke partij / bestuurdersvereniging | 13% | 4% | 18% |
| Met iemand anders | 17% | 26% | 12% |

Tabel B 3.5 Hoe registreert u meldingen van incidenten, waarbij sprake is van intimidatie richting medewerkers in het kader van wettelijke procedures?

| | % |
|--|-----|
| Digitaal, in een centrale database of register | 58% |
| Digitaal, in e-mails of notities | 41% |
| In een schriftelijk dossier of logboek | 11% |
| Op een andere manier | 10% |

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



[Typ hier]