**Bedreigingen in perspectief**

*Leo Huberts[[1]](#footnote-1) en Diana Marijnissen[[2]](#footnote-2)*

Notitie voor Rondetafelgesprek 2e kamer 18 mei 2016 over Bedreigingen van publieke ambtsdragers’

**Achtergrond notitie**

Bij het bedreigen van publieke ambtsdragers gaat het om een fenomeen dat de laatste tijd steeds meer aandacht krijgt. Dat met nogal wat begripsverwarring als ook onduidelijkheid over de feitelijke aard en omvang van de bedreigingen. Deze bijdrage aan de discussie heeft enerzijds tot doel iets aan verduidelijking te bieden vanuit wetenschappelijke onderzoek (met name het promotieonderzoek van Diana Marijnissen naar het onderwerp) als ook de verbinding te leggen met het thema ‘integriteit van besturen’..

**Politieke en bestuurlijke integriteit**

Bij de integriteit van het openbaar bestuur gaat het om de mate waarin wordt gehandeld in overeenstemming met de geldende morele waarden en normen. Het gaat om moraal, om goed en kwaad, om wat wordt gezien als essentiële gezamenlijke morele principes voor dat handelen (Huberts, 2014). Wezenlijke waarden zijn dan bijv. onkreukbaarheid en onafhankelijkheid. Beleid en besluitvorming worden gekenmerkt door afwegingen in het publieke belang. Daarom zijn we alert op oneigenlijke belangen en beïnvloeding. Dat laatste kent verschillende aspecten. De discussie over informeel lobbyen en de invloed die daar van uit kan gaan, hoort daarbij, maar ook de mogelijke verbindingen in de privésfeer met criminele groepen (Stichtse Vecht) en bedreigingen vanuit de onder- en bovenwereld. Hieronder gaan we met name in op bedreigingen van publieke gezagsdragers (op basis van onderzoek onder wethouders). Wat weten we van die bedreigingen en de invloed die zo wellicht wordt uitgeoefend op besluitvorming?

Afsluitend leggen we de relatie met de ‘integriteit’ van die beïnvloeding zelf, met ook een wat bredere insteek, gericht op de geldende morele waarden en normen voor het beïnvloeden van politiek en bestuur…

**Waar gaat het om bij ‘bedreiging’**

De term ‘bedreiging’ verwijst in de literatuur naar een scala aan gedragingen, variërend van verbaal geweld (denk aan het toebrengen van reputatieschade), het (serieus) bedreigen met woorden, voorwerpen of wapens tot het fysiek belagen van een persoon, zijn familieleden of zijn eigendommen (Calhoun,1998). Naeyé & Bleijendaal (2008) hebben in hun onderzoek naar agressie en geweld tegen politieagenten de gedragingen opgedeeld in categorieën die lopen van verbaal geweld (categorie I) via serieus bedreigen (categorie II) tot fysiek geweld (categorie III).

Het is lastig aan te geven waar agressie ophoudt en geweld begint. Een duw, uitgedeeld aan een wethouder tijdens een gesprek op straat kan een daad van agressie zijn, maar ook een daad van geweld. Of een situatie als ongerechtvaardigd, beangstigend, bedrei­gend, vreemd, bizar of onwenselijk wordt ervaren, is sterk afhankelijk van de interpreta­tie van de situatie door het slachtoffer. Bovenkerk (2005: 19) definieert de term ‘bedreiging’ daarom als ’alle acties die als zodanig door de betrokkenen worden ervaren’.

Bedreigingen kunnen zich voltrekken in de werksfeer van het slachtoffer maar ook in de privésfeer. In de privésfeer van het slachtoffer kan vervolgens weer onderscheid worden gemaakt tussen bedreigingen waarbij de privé-omgeving centraal staat en bedreigingen die met het werk te maken hebben maar plaatsvinden buiten werktijd en werkplek. Het kan gaan om zowel strafbare als niet strafbare acties.

Afhankelijk van de doelstellingen van de dader, kan onderscheid worden gemaakt tussen instrumentele en expressieve bedreigingen (Bovenkerk, 2005). Bij een instrumentele bedreiging wil de dader een concreet resultaat bereiken met zijn bedreiging. Bij een expressieve bedreiging wil de dader zich vooral emotioneel uiten en is zich veelal niet bewust van een mogelijke link met achterliggende doelen (Esselink, Raven, Broekhuizen, & Driessen, 2007). Beide typen bedreigingen kunnen worden geuit door eenlingen of door groepen. Expressieve bedreigingen geuit door eenlingen zijn meestal symbolische handelingen van protest of een roep om aandacht. Instrumentele bedreigingen door eenlingen hebben meestal tot doel een beslissing te forceren op een terrein dat de dader in zijn dagelijks leven raakt. Bij bedreigingen die worden geuit door een groep gaat het meestal om de verdediging van zakelijke belangen of verworven rechten in de wereld van mensenhandel, wapenhandel, drugs etc. of om politieke en/of ideologische motieven.

**Bedreigingen van alle tijden maar toch**

Bedreigingen aan het adres van bestuurders en politici zijn van alle tijden. In de jaren tachtig en begin jaren negentig van de vorige eeuw worden bijv. burgemeester Van Thijn, partijvoorzitter Janmaat, wethouder Duijvestein en staatssecretaris Kosto geconfronteerd met ernstige bedreigingen (Bovenkerk, 2005). Meer aandacht krijgt het fenomeen pas na de moord op Pim Fortuyn in 2002. De verklaring voor de toenemende aandacht zit niet alleen in de aard van de gebeurtenis en de status van het slachtoffer (een moord op de mogelijk toekomstige premier van het land) maar heeft ook te maken met de gevolgen van een aantal brede maatschappelijke processen die zich voltrekken in onze samenleving.

Daarbij valt te denken aan individualisering (Kennedy 2008; Schnabel, 2000), onthiërar­chi­sering (Tops, 1995), maatschappelijke verruwing (Van Stokkom, 2010) en mediatisering (Bennett, 2009; Schulz, 2004) van de samenleving.

**Wie worden nu bedreigd**

De monitor agressie en geweld openbaar bestuur 2014 biedt inzicht in het slachtoffer­schap per bestuurslaag. Uit deze monitor blijkt dat politieke ambtsdragers bij provincies en gemeenten (respectievelijk 25 procent en 23 procent) het meest geconfronteerd worden met agressie en geweld (wel een vermindering t.o.v. van twee jaar eerder). Uit de monitor blijkt dat binnen gemeenten vooral burgemeesters en wethouders (respectievelijk 45 procent en 40 procent) slachtoffer zijn van agressie en geweld. Het cijfer ligt onder raadsleden lager (20 procent).

**Bedreigde wethouders en gevolgen**

Uit lopend onderzoek naar bedreigde wethouders[[3]](#footnote-3) blijkt dat van de vijfendertig opgetekende bedreigingen achtentwintig bedreigingen instrumenteel van aard zijn. Het merendeel van de bedreigingen heeft zich voltrokken in de privésfeer van de wethouder. Vier bedreigingen hebben plaatsgevonden op het stadhuis of tijdens een zakelijke gebeurtenis (informatieavond). De bedreigingen in de privésfeer van de wethouder variëren van scheldkanonnades via de telefoon, via telefonische en schriftelijke doodsbedreigingen tot fysiek geweld. In één geval betreft het fysieke geweld niet de wethouder maar zijn kind (persoonlijke communicatie, 2015-2016).

In negentien gevallen gaat het om een bedreiging geuit door een eenling, in negen gevallen wordt de bedreiging anoniem geuit waarbij de slachtoffers in veel gevallen wel een idee hebben over de identiteit van de dader. In zeven gevallen is sprake van een dader die opereert vanuit een actiegroep of vanuit een zogenaamde vrijplaats. In slechts enkele gevallen is sprake van criminele achtergronden (wietteler, huisjesmelker).

In bijna alle gevallen wordt aangifte gedaan. Wanneer geen aangifte wordt gedaan, spelen negatieve verwachtingen omtrent de afhandeling van de aangifte een rol.

De bedreigingen hebben betrekking op diverse beleidsterreinen. De beleidsterreinen die het meest voorkomen zijn: ruimtelijke ordening, verkeer en sociale zaken. Het betreft veelal vakinhoudelijke besluiten waarbij de dader zich in zijn dagelijks leven geraakt voelt.

Over het effect van de bedreiging lopen de meningen uiteen. De stressvolle situatie die wordt veroorzaakt door bedreigingen kan een verstorende invloed hebben op het denken van bestuurders (Nijdam, Olff, De Vries, Martens & Gersons, 2008) en dit kan nadelige gevolgen hebben voor de taakuitoefening. Een wethouder die zich bedreigd voelt, kan moeite hebben om zich volledig te richten op de doelstellingen van zijn taak of om alle relevante aspecten in een bepaald dossier te overzien en dit kan leiden tot verminderde besluitvorming (zowel kwalitatief als kwantitatief) (Delahaij & Gaillard, 2008; Staw, Sandelands & Dutton, 1981). Een aantal wethouders is overtuigd van het effect van bedreigingen op het proces en/of de uitkomst van de besluitvorming.

Grofweg zijn twee patronen te onderscheiden. Een aantal bedreigde wethouders is strijdlustig. In sommige dossiers lijkt sprake van verharding van opvattingen en optreden. Het tegenovergestelde komt ook voor. Sommige wethouders nemen een voorzichtiger houding aan waarbij alle consequenties bij voortduring worden afgewogen.

In het uiterste geval kan dit leiden tot opstappen (Bovenkerk, 2005). Bij vier wethouder die hebben deelgenomen aan het onderzoek heeft de bedreigende situatie geleid tot reputatieschade en een (gedwongen) afscheid. Dat na veel media aandacht en de conclusie dat hun geloofwaardigheid zodanig was aangetast dat zij hun functie niet langer konden vervullen.

De meeste wethouders melden de bedreiging, conform het protocol, bij de burgemeester en/of bij de gemeentesecretaris. Een enkeling meldt de gebeurtenis in het college van B&W. De gemeenteraad wordt in veel gevallen in een vroegtijdig stadium ingelicht door de burgemeester. Een enkeling kiest ervoor om de bedreiging niet te delen. Het bespreken van de bedreiging in het college gaat meestal op procesmatige wijze. Er is weinig ruimte voor emotie of reflectie op het eigen handelen in relatie tot de bedreiging (persoonlijke communicatie, 2015-2016).

De bedreiging gaat in de meeste gevallen niet ongemerkt voorbij aan de ambtelijke organisatie. Zeker als de bedreiging in de media wordt besproken, is de wethouder veel tijd kwijt aan het ‘geruststellen’ van de ambtelijke organisatie.

Uiteraard heeft de bedreiging effect op de privésfeer van de wethouder. Een vrouwelijke wethouder beschrijft de reactie van haar partner als ‘Bokito-gedrag’. Een mannelijke collega geeft aan dat zijn echtgenote niet langer zijn naam wenste te gebruiken maar overging tot het gebruik van haar meisjesnaam.

**Conclusie**

Het bedreigen van publieke gezagsdragers komt erg regelmatig voor, het gaat om een thema dat terecht meer aandacht krijgt. Onze kennis over de aard van de bedreigingen en de gevolgen ervan is nog beperkt maar lopend onderzoek (onder wethouders) geeft wel een eerste indruk.

Het gaat veelal om instrumentele bedreigingen om de besluitvorming te beïnvloeden, meestal in de privésfeer, variërend van scheldkanonnades tot fysiek geweld. De meeste komen van eenlingen, maar ook wel vanuit groepen, in enkele gevallen is er een relatie met criminelen.

De gevolgen in de privésfeer zijn ingrijpend, er zijn aanwijzingen voor effecten op het publieke functioneren (van verharding tot grote voorzichtigheid). Bijna altijd volgt er aangifte, ophef in de media kan het gezag van de functionaris aantasten.

Bij de interpretatie van die basisinformatie uit één onderzoek past voorzichtigheid.

Meer aandacht voor en onderzoek naar bedreigingen is wenselijk. Met als voorzet daarvoor enkele constateringen.

1 Bedreigingen maken regelmatig onderdeel uit van het politieke proces. Politici, bestuurders en ambtenaren moeten zich daarvan bewust zijn en zich ertegen ‘wapenen’.

Meer duidelijkheid over de aard en achtergronden kan daarbij helpen maar zeker ook aandacht ervoor in de politieke en bestuurlijke gremia en in de beroepsgroepen.

2 Bedreigingen gebeuren veelal in de privésfeer met ingrijpende gevolgen voor de bedreigde zelf en zijn/haar naasten. Die gevolgen zijn natuurlijk onacceptabel, staan haaks op de ethische vereisten van het politieke proces. Het pareren daarvan vergt betrokkenheid van collega’s en waar nodig extra begeleiding.

3 Bedreigingen hebben wisselende gevolgen voor het publieke functioneren van de bedreigde. Die reacties hangen af van de persoonlijkheid, zijn begrijpelijk, maar kunnen leiden tot oneigenlijke beïnvloeding van het besluitvormingsproces en de uitkomsten daarvan. Ook op dat punt past begrip, betrokkenheid en ook alertheid van collega’s.

4 Bijna altijd volgt aangifte na een (serieuze) bedreiging. Over de afwikkeling en de gevolgen van de ‘strafrechtelijke weg’ voor de betrokkenen is weinig bekend. Leidt het tot duidelijkheid en geruststelling met ook preventieve werking, of tot lange procedures, meer zorgen en gevolgen en wellicht escalatie? Dat roept ook de vraag op of andere ‘strategieën’ wenselijk zijn.

5 De praktijk van het bedreigen van gezagdragers roept nadere vragen op over de ‘integriteit’ van degenen die proberen invloed uit te oefenen op politiek en bestuur.

Hoe staat het met de ‘morele kwaliteit’ van de hedendaagse beïnvloeding? Bij klip en klare bedreigingen is de moraal wel duidelijk, zoals de unanieme reacties van ‘afschuw’ laten zien. Een meer algemeen debat ontbreekt evenwel. Dat is natuurlijk ook lastig voor verantwoordelijke politici en bestuurders, ‘morele oordelen’ over de handelwijze van burgers en groepen en bedrijven die op zeer verschillende wijzen en met vaak gebrekkige machtsmiddelen proberen iets te betekenen, invloed uit te oefenen. Desalniettemin lijkt het een relevant thema voor een maatschappelijk debat: de geldende morele waarden en normen voor het beïnvloeden van politiek en bestuur… Wat is nog integer en wat niet…? Wanneer gaat het om een immorele ‘bedreiging’ of ‘verleiding’, wanneer om louter dom en boos (de burger) of slim informeren (lobbyen)?

Literatuur

Bennett, W.L. (2009). *News : The politics of illusion* (8th ed.). New York: Pearson Longman.

Bouwmeester, J., Holzman, M. & Franx, K. (2014a). *Monitor agressie en geweld openbaar bestuur 2014*. Hoorn: I&O Research.

Bovenkerk, F. (2005). *Bedreigingen in Nederland: verkenning in opdracht van politie en wetenschap.* Amsterdam: Augustus.

Calhoun, F.S. (1998). *Hunters and howlers: Threats and violence against federal judicial officials in the United States, 1789-1993.* Arlington, Va.: U.S. Dept. of Justice, U.S. Marshals Service.

Delahaij, R. & Gaillard, A.W. (2008). Individual differences in performance under acute stress *Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting* (Vol. 52, pp. 965-969). New York: Sage Publications.

Dietz, P.E., Matthews, D.B., Martell, D.A., Stewart, T.M., Hrouda, D.R. & Warren, J. (1991a). Threatening and otherwise inappropriate letters to members of the United States Congress. *Journal of Forensic Sciences, 36*(5), 1445-1468.

Esselink, S., Raven, J., Broekhuizen, J. & Driessen, F. (2007). *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en 2007.* Utrecht: Bureau Driessen.

Huberts, L.W.J.C. (2014). *Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done, And Where To Go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kennedy, J. (2008). Nederlanders zijn niet gewend aan conflicten. *AMC Magazine*. Amsterdam: AMC.

Naeyé, J. & Bleijendaal, R. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen: beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Den Haag: Reed Business.

Nijdam, M.J., Olff, M., Vries, M. de, Martens, W.J. & Gersons, P.B.R. (2008). *Psychosociale effecten van dreiging en beveiliging*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb).

Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning. In Sociaal en Cultureel Planbureau (Ed.), *Trends, dilemma’s en beleid: essays over ontwikkelingen op lange termijn* (pp. 9-22). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schulz, W. (2004). Reconstructing mediatization as an analytical concept. *European Journal of Communication, 19*(1), 87-101.

Staw, B.M., Sandelands, L.E. & Dutton, J.E. (1981). Threat rigidity effects in organizational behavior: A multilevel analysis. *Administrative Science Quarterly, 26*(4), 501-524.

Stokkom, B.A.M. (2010). 'Wat een hufter!' . Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing. Amsterdam: Boom.

1. Leo Huberts is hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit en samen met prof. Emile Kolthoff (Avans en OU Heerlen) promotor bij project Diana Marijnissen. [↑](#footnote-ref-1)
2. Diana Marijnissen is als onderzoeker verbonden aan het Expertisecentrum Veiligheid van Avans. Zij doet promotieonderzoek naar de ‘Beïnvloeding van gemeentelijke besluitvorming door bedreigingen’ ([d.marijnissen@avans.nl](mailto:d.marijnissen@avans.nl" \o "Diana Marijnissen)) [↑](#footnote-ref-2)
3. Dit promotie-onderzoek van Diana Marijnissen richt zich op het verwerven van kennis over en inzicht in de mate waarin en de wijze waarop wethouders in Nederland (persoonlijk) bedreigd worden, de wijze waarop zij reageren op die bedreigingen en de effecten die dit heeft op de wethouder en zijn werk. Het gaat om eerste resultaten, via interviews met wethouders die bereid bleken hierover te praten. Met wel het verzoek aan ieder om met dit work in progress terughoudend om te gaan. [↑](#footnote-ref-3)