The Hague Centre for Strategic Studies

STERKE SCHOUDERS, GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID

EEN TOETS VAN HET HUIDIGE INSTRUMENTARIUM TER BESCHERMING VAN LOKALE POLITIEKE AMBTSDRAGERS

The Hague Centre for Strategic Studies

SECURITY

STERKE SCHOUDERS, GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID

EEN TOETS VAN HET HUIDIGE INSTRUMENTARIUM TER BESCHERMING VAN LOKALE POLITIEKE AMBTSDRAGERS

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)

ISBN: 978-94-92102-64-5

Auteurs: Paul Sinning, Reinier Bergema en Mischa Sibbel

Dit rapport is opgesteld door het *Den Haag* Centrum voor Strategische Studies (HCSS), in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

© 2018 *The Hague* Centre for Strategic Studies. All rights reserved. No part of this report may be reproduced and/or published in any form by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from HCSS. All images are subject to the licenses of their respective owners.

The Hague Centre for Strategic Studies

Lange Voorhout 1
2514 EA The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
HCSS.NL

The Hague Centre for Strategic Studies

HCSS helps governments, non-governmental organizations and the private sector to understand the fast-changing environment and seeks to anticipate the challenges of the future with practical policy solutions and advice.

This report is from the HCSS theme SECURITY. Our other themes are GLOBAL TRENDS and GEO-ECONOMICS.

SECURITY

HCSS identifies and analyzes the developments that shape our security environment. We show the intricate and dynamic relations between political, military, economic, social, environmental, and technological drivers that shape policy space. Our strengths are a unique methodological base, deep domain knowledge and an extensive international network of partners.

HCSS assists in formulating and evaluating policy options on the basis of an integrated approach to security challenges and security solutions.

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING 4

CONTEXT 4

1. INTRODUCTIE 6

2. HET INSTRUMENTARIUM OP PAPIER 8

2.1 Programma Veilige Publieke Taak 8
2.2 Stelsel Bewaken En Beveiligen 10
2.3 Financieel Vangnet 11
2.4 Eerste Bevindingen 12

3. EXTERNE ONTWIKKELINGEN DIE DE RELATIE TUSSEN BURGER EN POLITIEKE AMBTSDRAGER BEVORDEREN OF ONDER DRUK ZETTEN 13

3.1 Individual Empowerment 13
3.2 Opkomst Soevereinisme 15
3.3 Parallelle Werkelijkheden 16
3.4 Invloed Vanuit Andere Staten 17
3.5 Verweving Van Boven- En Onderwereld 18
3.6 De Terugtrekkende (Rijks-)Overheid 18
3.7 De Groeiende Rol Van De Burgemeester 19
3.8 Resumé 20

4. ERVARINGEN UIT DE PRAKTIJK 21

4.1 Casus X 21
4.2 Casus Y 25
4.3 Casus Z 28

5. OVERKOEPELENDE BEVINDINGEN EN BELEIDSSUGGESTIES 32

5.1 Overkoepelende Bevindingen 32
5.2 Beleidssuggesties 34

MANAGEMENTSAMENVATTING

Context

Het aantal politieke ambtsdragers dat op jaarlijkse basis te maken krijgt met agressie en geweld is toegenomen ten aanzien van voorgaande jaren. Een aanzienlijk deel van de zittende burgemeesters en wethouders, respectievelijk 55% en 38%, is geconfronteerd met verbale agressie, bedreiging/intimidatie, fysieke agressie, seksuele intimidatie en/of discriminatie. Dat is een verontrustende omvang en verdient structurele aandacht. Om deze problematiek het hoofd te bieden is er in de afgelopen jaren een breed instrumentarium ontwikkeld, variërend van leidraden en campagnes tot bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Echter, waar geweld tegen overheidsmedewerkers in brede zin afneemt, blijft eenzelfde effect bij politieke ambtsdragers tot nu toe uit.

De omgeving waarin (lokale) politieke ambtsdragers opereren is sterk aan verandering onderhevig. De verscherpte maatschappelijke tegenstellingen, zowel inhoudelijk als tussen bevolkingsgroepen in onze samenleving, maken besluitvormingsprocessen en het bereiken van effectieve compromissen tot een uiterst lastige opgave. Het stijgende wantrouwen in de politiek leidt tot verminderde acceptatie bij dat deel van de burgers, dat zich sowieso onbegrepen voelt en het perspectief op maatschappelijke verbetering kleiner ziet worden. De algemene verwachting is dat het risico op agressie en geweld in de toekomst zal toenemen. Daarnaast worden lokale overheden geconfronteerd met een terugtrekkende rijksoverheid. De vraag of lokale overheden voldoende zijn toegerust om adequaat met deze ontwikkelingen om te gaan wint aan belang.

In deze studie is het huidige instrumentarium ter bescherming van lokale politieke ambtsdragers op hoofdlijnen getoetst. Aan de hand van een drietal casussen is gekeken naar discrepanties tussen hetgeen op papier aan instrumentarium staat beschreven versus de wijze waarop het zich in de praktijk manifesteert. De onderzochte gemeenten verschillen in omvang en ervaring, alsook in de ervaren problematiek. Gezien de beperkte omvang van deze studie gelden de resultaten slechts als indicatief. Echter biedt het een aantal aangrijpingspunten en invalshoeken om het huidige beleid nader aan te scherpen, dan wel richting te geven aan verdiepend onderzoek.

Bevindingen

Ondanks de beperkte omvang van deze studie, zijn er een drietal lijnen op verschillende niveaus te onderscheiden. Deze lijnen kunnen voeding geven aan de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van beleid ten behoeve van de bescherming van lokale politieke ambtsdragers.

- **De eenzame burgemeester.** De specifieke rol en toegenomen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, hebben geleid tot een burgemeester die zichtbaarder, afhankelijker en kwetsbaarder is geworden. Tegelijkertijd is het eenvoudiger om lokaal maatschappelijke weerstand te organiseren. Daarnaast is de omvang van bijvoorbeeld de georganiseerde criminaliteit op een aantal fenomenen toegenomen. Daarmee ook het financieel belang én vermogen om legale instituties zoals het lokale bestuur of politieke ambtsdragers actief te beïnvloeden. Daar komt bij dat de burgemeester in het huidige versplinterde politieke landschap niet altijd of slechts in beperkte mate, op lokale (politieke) steun kan rekenen. Dat heeft geleid tot een zekere mate van politieke eenzaamheid. Hier ligt een belangrijke rol voor het Rijk weggelegd.

- **De voorbereide gemeente.** Gegeven de lage frequentie waarin zwaardere vormen van bedreiging of geweld bij kleiner gemeenten plaatsvinden, is er relatief beperkte kennis, kunde en capaciteit om dergelijke problematiek effectief het hoofd te kunnen bieden. De aangereikte theoretische kaders blijken niet voldoende om de complexiteit van de situatie te ondervangen. Daarnaast lijkt er eveneens een zekere discrepantie te bestaan met betrekking tot de wederzijdse verwachtingen tussen het Ministerie van BZK en de gemeente. Het Ministerie mag, in de onderzochte gemeenten, een meer actieve rol bekleden.
- **Het ontwikkelende systeem.** Vanuit het Rijksdomein is er een aanzienlijke hoeveelheid materiaal ontwikkeld om sturing te geven aan de bescherming van lokale politieke ambtsdragers. Desalniettemin biedt het bestaande instrumentarium niet voldoende houvast wanneer er sprake is van normafwijkende, casusspecifieke factoren. Tevens is ook nog niet sprake van een uniforme of gestandaardiseerde werkwijze. De kloof tussen het theoretische instrumentarium enerzijds en de casusspecifieke werkelijkheid anderzijds, wordt op dit moment onvoldoende afgedicht. Daarnaast wordt er onterecht geen aandacht gegeven aan impliciete, nog niet gemanifesteerde dreigingen. Ook de nazorg verdient meer aandacht.

Beleidssuggesties

1. De veranderende (inter-)nationale context, de toenemende verwevenheid tussen domeinen en veiligheidsvraagstukken en mogelijke gevolgen hiervan op de verhoudingen en interactie tussen burger en overheid, noopt tot het inrichten van een **monitor-systeem** voor gemeenten. Dit om adequaat te kunnen navigeren en tijdig te kunnen reageren op de mogelijke doorwerking van deze ontwikkelingen en gebeurtenissen op lokaal niveau.
2. Het consequent en gestructureerd invoeren van een **preventief assessment** van emotierijke of met ondermijning samenhangende vraagstukken.
3. **Aandacht, kennis en expertise binnen de gemeente** moet structureel op niveau gehouden worden. Discipline met betrekking tot het al dan niet registreren en het doen van aangifte, het screenen van kandidaat raadsleden, maar ook het houden van toezicht op daadwerkelijk getroffen preventieve maatregelen, ligt in het verlengde hiervan.
4. Het organiseren en inrichten van een **leersysteem agressie en geweld** voor gemeenten waar de best practices worden opgenomen en actief worden gedeeld, kan ondersteunend werken bij het structureren van aandacht én het verhogen van de eigen effectiviteit in voorkomende gevallen.
5. In het verlengde van de identificatie van hoog-risico thema's maar ook in algemene zin is het ontwikkelen van **effectieve interventiestrategieën** een belangrijk punt van aandacht om risico's te verminderen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:
    a. Het in voorkomende gevallen reduceren van de rol van de politieke ambtsdrager door politieke besluitvorming te **depersonificeren**.
    b. In ieder geval in de externe beeldvorming, gevoelige onderwerpen qua aanpak **aan minder kwetsbare derden** zoals een hybride samengestelde taskforce vanuit een andere gemeente, of bovengemeentelijk georganiseerd (eventuele rol CDK) of andere instituties (e.g. OM, politie) over te laten.
    c. Door tijdig het instrument van **strategische communicatie** in te zetten om maatschappelijke emoties te managen.
6. De effectiviteit van de aanpak, en het interne gevoel van veiligheidsbeleving, wordt tevens bevorderd bij een gesignaleerde dreiging **direct tempo te maken** en door te pakken. Goede, directe communicatielijnen met politie en OM is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde.
7. Het neutraal opstellen van een kostencalculatie als een beroep wordt gedaan op het Financieel Vangnet, alsmede de snelheid van besluitvorming hierover, dient zwaarder te wegen dan verantwoording achteraf. Ook de symbolische werking door steun vanuit de Rijksoverheid te geven, mag niet onderschat worden.
8. Niet alleen in het geval van een concrete dreiging, maar ook **bij potentiële dreiging en concrete grote gevoelens van onveiligheid** bij de politiek ambtsdrager moet melding worden gemaakt bij de politie.

1. INTRODUCTIE

De daling van slachtofferschap van agressie en geweld jegens medewerkers in het openbaar bestuur heeft zich in 2016, ten aanzien van voorgaande jaren, verder doorgezet.[1] Daarmee bouwt het voort op de trend die eerder lijkt te zijn ingezet. Deze daling kan worden toegeschreven aan een aantal contextuele factoren, zoals de verschuiving van de publieke dienstverlening naar het digitale domein en de verminderde (fysieke) interactie tussen overheid en burger. Tegelijkertijd lijkt deze daling eveneens de vrucht te zijn van het programma Veilige Publieke Taak[2] (VPT), waarbij de overheid zich expliciet richt op het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie tegen werknemers in het publieke domein.

Ondanks dit optimisme dient er een kanttekening te worden gemaakt. In tegenstelling tot de medewerkers, is sprake van een toename in slachtofferschap onder politieke ambtsdragers.[3] Na een aanvankelijke daling in 2012 en 2013, is bij deze categorie sprake van een lichte toename sinds 2014. Het gaat hier voornamelijk om verbale agressie, maar ook bedreiging/intimidatie, fysieke agressie, seksuele intimidatie en discriminatie komt voor. Zo geeft 27% van de politieke ambtsdragers aan in het afgelopen jaar slachtoffer te zijn geweest. Bij burgemeesters en wethouders is dit percentage zelfs 55% respectievelijk 38%. Van deze slachtoffers geeft 9% aan dat de ondervonden agressie en geweld van invloed zijn geweest op de door hem of haar genomen beslissingen. Hoewel op de middellange termijn geen sprake is van een stijgende lijn[4], zijn deze percentages hoog en verontrustend te noemen.[5] Terwijl de politieke omgeving waarin men opereert in toenemende mate complexer wordt, nemen de rol, verantwoordelijkheden en zichtbaarheid van lokale politieke ambtsdragers enkel verder toe.

Bedreigingen met agressie of geweld gericht tegen politieke ambtsdragers, in welke vorm dan ook, zijn niet nieuw voor Nederland. Het jaar 2002, waarin Pim Fortuyn daags voor de verkiezingen werd doodgeschoten, vormt echter een belangrijk omslagpunt in het denken hierover. Een deel van de zittende politiek werd destijds verantwoordelijk gehouden voor diens dood en werden, om hun veiligheid te kunnen waarborgen, zwaar bewaakt. De dood van Fortuyn onderstreepte zodoende onder meer de noodzaak voor de ontwikkeling van het stelsel bewaken en beveiligen.

Vijftien jaar na dato is de maatschappij sterk aan verandering onderhevig. Ondanks de gepercipieerde kloof tussen 'politiek en burger', heeft de voortschrijdende digitalisering van de samenleving de communicatielijnen met politieke ambtsdragers drastisch verkort. Zo heeft moderne communicatietechnologie, inclusief sociale media, de drempel tot contact met politieke ambtsdragers aanzienlijk verlaagd en tegelijkertijd de zichtbaarheid van deze ambtsdragers vergroot. Daarbij komt het niet onregelmatig voor dat bij het contact de waarden en normen worden overschreden en jegens politieke ambtsdragers (verbale) agressie of geweld wordt gebruikt.

Ook andere (deels mondiale) ontwikkelingen kunnen – en zullen – van invloed zijn op de relatie tussen overheid en burger, alsmede op het vertrouwen van de burger in de overheid. Opkomend soevereinisme, *individual empowerment*, nieuwe economische modellen, een veranderende bevolkingssamenstelling en toenemende urbanisatie zijn voorbeelden

---

[1] Ministerie van Algemene Zaken, "Aanbiedingsbrief bij rapportage Monitor Integriteit en veiligheid Openbaar Bestuur 2016", Kamerstuk, 29 november 2016, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/29/aanbiedingsbrief-bij-rapportage-monitor-integriteit-en-veiligheid-openbaar-bestuur-2016.

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

[4] Zie o.a. bedreigd bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010. Ten opzichte van deze meting kan bij wethouders een daling worden geconstateerd. Bij Burgemeesters is het percentage onverminderd hoog (boven de 50%).

[5] Hoewel een vergelijking vanwege het verschil in definities niet zuiver gemaakt kan worden, ligt het slachtofferschap met betrekking tot bedreiging (fysiek en verbaal) onder burgers in Nederland volgens het CBS op nog geen 3% (2016).

van ontwikkelingen die (ook) een impact hebben op de Nederlandse samenleving en daarmee op de toekomstige vraagstukken en de rol en positie van (decentrale) overheden. De wijze waarop deze ontwikkelingen de relatie tussen burgers en haar (lokale) bestuur beïnvloeden, is niet eenvoudig te duiden. Emoties zoals onzekerheid, onbegrip over de complexiteit, verontwaardiging over politieke keuzes, afnemend vertrouwen in de politiek en de elite, maar ook in toenemende mate "zakelijke criminele belangen"[6] kunnen redenen zijn om op een dreigende of agressieve wijze politieke ambtsdragers te benaderen.

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het lokale bestuur in Nederland? En in hoeverre zijn de lokale besturen voldoende toegerust om met deze ontwikkelingen om te gaan? Werken de huidige maatregelen ook in de (veranderende) praktijk?

Vraagstelling en verantwoording

Dit exploratieve onderzoek kent een beperkte omvang, waardoor de resultaten slechts als indicatief, niet algemeen geldend, kunnen worden beschouwd. Desalniettemin biedt het onderzoek een aantal aangrijpingspunten en invalshoeken om het toekomstig beleid (verder) aan te scherpen dan wel om richting te geven aan nader onderzoek.

Gegeven de stijging van agressie en intimidatie jegens politieke ambtsdragers, in combinatie met de notie dat onze (veiligheids)omgeving sterk aan verandering onderhevig is, richt deze rapportage zich op de vraag of en in hoeverre het huidige instrumentarium ter bescherming van lokale politieke ambtsdragers voldoende houvast en ondersteuning biedt om hun veiligheid efficiënt te kunnen waarborgen. Doel is om een (beperkte) knelpuntenanalyse op te stellen ten aanzien van mogelijke discrepanties tussen hetgeen op papier beschreven staat vis-a-vis de wijze waarop zich dat in de praktijk manifesteert. Hiervoor worden instrumenten zoals het programma VPT, het stelsel bewaken en beveiligen en het Financieel Vangnet in ogenschouw genomen. Deze instrumenten zijn afgezet tegen de praktijk, aan de hand van casuïstiek in een drietal gemeenten. Gezien de vertrouwelijke aard van de materie is ervoor gekozen om deze gemeenten te anonimiseren. Daarbij zijn binnen gemeente X, Y en Z een drietal politieke ambtsdragers geïnterviewd - als vertegenwoordiger van de drie gemeenten - met behulp van een semi-gestructureerde vragenlijst, alsook een enquête.

Het hierop volgende hoofdstuk biedt op hoofdlijnen een beschrijving van het huidige instrumentarium. In hoofdstuk 3 wordt een schets gegeven van een zevental externe ontwikkelingen die de relatie tussen de burger en politieke ambtsdrager dan wel bevorderen, dan wel onder druk (gaan) zetten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 aan de hand van concrete casuïstiek de theorie aan de praktijk wordt getoetst. Ter conclusie omvat hoofdstuk 5 een knelpuntanalyse, waarin de bevindingen, alsook een aantal mogelijke oplossingsrichtingen worden geformuleerd.

[6] P.W Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland: hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken* (Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2017).

2. HET INSTRUMENTARIUM OP PAPIER

De afgelopen jaren is er door verschillende actoren een breed palet aan beleid en initiatieven ontwikkeld om het geweld tegen politieke ambtsdragers terug te dringen. De positie en taakstelling van de overheid varieert daarin. In onderhavig hoofdstuk worden de beleidsinstrumenten (1) het programma VPT, (2) het stelsel bewaken en beveiligen en (3) het Financieel Vangnet in ogenschouw genomen. Deze instrumenten vloeien voort uit het beleidskader en aanpassing van wetgeving (o.a. Politiewet, Wiv) die na de aanslag op Fortuyn gestalte heeft gekregen. Een belangrijke basis voor het beleid is de verantwoordelijkheid van personen voor hun eigen veiligheid. Indien het gaat om aan werk gerelateerde risico's en dreigingen, dan is ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij de werkgever belegd. Pas daarna, indien sprake is van onvoldoende weerstand tegen de dreiging of risico, is de overheid aan zet. Dit betekent dat de veiligheid van personen, objecten en diensten in beginsel een decentrale aangelegenheid is.

Dit hoofdstuk vormt het fundament van deze studie en zal dienen als uitgangspositie voor de knelpuntenanalyse.

2.1 Programma Veilige Publieke Taak

VPT stelde zich van 2006 tot en met 2016 ten doel om het geweld tegen werknemers met een publieke taak te voorkomen, te beperken en af te handelen.[7] De hoge prevalentie van agressie en geweld jegens overheidsmedewerkers, gecombineerd met het beperkte vermogen van werkgevers om dat effectief een halt toe te roepen, vormde de aanleiding voor de ontwikkeling van het programma. Gedurende de looptijd van het programma is er een verscheidenheid van producten verschenen, variërend van rapporten, handboeken en leidraden tot campagnes, regelingen en convenanten. VPT kende twee pijlers in haar aanpak. Ten eerste vervulde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), als trekker van het programma, een regierol naar ketenpartners binnen de overheid en werkgevers met een publieke taak. Ten tweede heeft het Ministerie van BZK inhoud gegeven aan een faciliterende en ondersteunende rol in relatie tot het handelen tegen geweld en agressie, door werkgevers met een publieke taak. Het uitgangspunt daarbij blijft echter dat de werkgever primair de veiligheidszorg draagt.

De eerste pijler komt onder meer tot uiting door het afstemmen van maatregelen vanuit een werkgevers- en strafrechtelijk perspectief. Met Politie en OM zijn eenduidige landelijke afspraken (ELA)[8] gemaakt, bijvoorbeeld omtrent de werkwijze, het invoeren van snelrecht en het verhogen van de strafeis. Daarnaast is met behulp van campagnes en stimuleringsregelingen een landelijke normstelling ontwikkeld en uitgedragen. Binnen de tweede pijler vonden vanaf 2007 een groot aantal onderzoeken plaats die de oorzaken, gevolgen en omvang van het probleem in kaart moesten brengen en monitoren.[9] Deze onderzoeken werden ondersteund door het oprichten van diverse informatiesystemen om incidenten beter te kunnen signaleren, registreren en verwerken.[10] Daarnaast richt VPT zich op het inventariseren en verspreiden van

[7] In 2017 is het programma eveneens geëvalueerd. Deze evaluatie is beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/19/evaluatie-programma-veilige-publieke-taak

[8] Rijksoverheid, "Eenduidige Landelijke Afspraken. Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak", Oktober 2007, https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/convenanten/2007/10/01/eenduidige-landelijke-afspraken-ela/eenduidige-landelijke-afspraken.pdf.

[9] De volgende rapporten bieden uitstekend inzicht in omvang van het probleem met betrekking tot ambtsdragers: Belevingsonderzoek veiligheid, agressie en geweld (2009). Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak (2009). Publicatie Bedreigd Bestuur (2010), Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (2011), Monitor agressie en geweld openbaar bestuur (2012), Metamonitor Veilige Publieke Taak (2013) en Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur (2016).

[10] Waarvan de meest voorname: Het Agressie en Registratiesysteem Overheden en het regionaal Agressie-Incidenten Waarschuwingssysteem.

praktijkvoorbeelden van aanpak en oplossing, door middel van het opzetten van een kennisbank[11], diverse stimuleringsregelingen en expertmeetings. In 2010 werd er ook een brede studie gepubliceerd vanuit een internationaal vergelijkend perspectief.

Vanuit het programma VPT zijn, in het verlengde van de Arbowet en regelgeving, maatregelen geformuleerd die als Leidraad voor werkgevers dienden om een adequaat veiligheidsbeleid in te richten. Het betrof acht maatregelen: (1) een duidelijke norm stellen over grenzen aan het gedrag van burgers; (2) het bevorderen van het intern melden van agressie en geweld, (3) het registreren van incidenten, (4) voorlichting en training aan medewerkers, (5) de afgifte van een duidelijk signaal aan daders over het niet tolereren van agressie en geweld, (6) het bevorderen van aangifte bij de politie, (7) het verhalen van schade en (8) het bieden van nazorg. Talloze handboeken, handreikingen en initiatieven zijn op basis van deze maatregelen ontwikkeld om met name gemeenten een praktisch handvat te bieden, dan wel te ondersteunen bij de aanpak van agressie.[12] Dit ging zowel om het zelf periodiek meten van de effectiviteit van de aanpak[13], het formuleren van gepaste reacties[14], het weerbaar maken van de ambtsdragers[15] en het bieden van nazorg aan slachtoffers[16].

Op basis van bovenstaande maatregelen en reeds ontwikkelde instrumenten werd – specifiek voor de doelgroep van politieke ambtsdragers – de *Toolkit* Veilig Bestuur ontwikkeld.[17] Deze *toolkit* omvatte onder andere een vertrouwenslijn die politieke ambtsdragers en hun gezinsleden kunnen bellen als ze te maken krijgen met agressie en bedreiging. Daarnaast een training voor burgemeesters gericht op het omgaan met intimidatie en bedreiging. Verder toont het stappenplan wat politieke ambtsdragers kunnen doen tijdens en na een incident en biedt het aanknopingspunten bij het opstellen van beleid om agressie tegen te gaan.

In april 2016 is binnen het Ministerie van BZK het programma Bestuur en Veiligheid gestart. In dit programma wordt de inzet op agressie en intimidatie verbonden met de aanpak van ondermijning van de lokale democratie en bestuurlijke integriteit. Binnen het programma Bestuur en Veiligheid wordt een viertal typen of oorzaken van ondermijnende dreigingen geïdentificeerd:

- Georganiseerde criminaliteit,
- Ideologische dreigingen (bijvoorbeeld jihadisme, maar ook links- en rechts-extremisme),
- Ongewenste invloeden uit het buitenland,
- Afzetten tegen de gevestigde politieke orde.

Deze dreigingen komen nader aan bod in hoofdstuk 3.

De 'Leidraad Veilig Bestuur' en de 'Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen in geval van bedreigingen met agressie en geweld tegen burgemeesters en wethouders' zijn twee belangrijke onderdelen van de *Toolkit* Veilig Bestuur. Gegeven de aangereikte casuïstiek is de herkomst, aard en functie van beiden beknopt uiteengezet.

---

[11] Het expertisecentrum Veilige Publieke Taak heeft sinds Januari 2016 haar deuren gesloten, kennis is overgezet naar http://www.agressievrijwerk.nl.

[12] Waaronder het *Handboek agressie en geweld voorkomen, beperken, afhandelen* (2007), de *landelijke Vertrouwenslijn* (2009), de *Handreiking Agressie en Geweld* (2010), de *toolkit Veilig Bestuur* (2015). Voor een volledige inventarisatie, zie: https://kennisopenbaarbestuur.nl/het-geheugen-van-bzk/veilige-publieke-taak/

[13] Met name door het Agressie- en Weerbaarheidsonderzoek.

[14] Met name door de Handreiking reacties, sancties en maatregelen (2014), Handreiking agressie en geweld (2010).

[15] Bijvoorbeeld het "Modellenboek trainingen agressie en geweld in publieke context", Januari 2015, de opname van VPT in de training "Omgaan met intimidatie en bedreiging" voor nieuwe burgemeesters en wethouders,, en de lancering van de interactieve leer-app DAPPR.

[16] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Handreiking effectieve opvang na schokkende gebeurtenissen.", 29 september 2011, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/09/29/handreiking-effectieve-opvang-na-schokkende-gebeurtenissen.

[17] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Toolkit Veilig Bestuur - Ambt in praktijk - Politieke ambtsdragers", 12 februari 2016, https://www.politiekeambtsdragers.nl/ambt-in-praktijk/integriteit--veiligheid/toolkit-veilig-bestuur Zie ook: het Stappenplan voor een veilige publieke taak voor politieke ambtsdragers, of de Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen.

2.1.1. Leidraad Veilig Bestuur

De 'Leidraad Veilig Bestuur'[18] is een gezamenlijk product van onder andere het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ)[19] en BZK. De Leidraad, ontwikkeld in 2015, is een stappenplan en geldt als generiek hulpmiddel voor de aanpak van intimidatie, agressie en geweld binnen de directe werkomgeving van politieke ambtsdragers.[20] De Leidraad richt zich op alle lokale bestuurslagen en specificeert waar nodig ook wie welke verantwoordelijkheden draagt en bij wie bepaalde taken zijn belegd, als het gaat om bijvoorbeeld voorbereiding (e.g., opstellen van risicoanalyse, inventariseren van netwerklijst, etc.), preventieve maatregelen (e.g., inventarisatie veiligheidsmaatregelen, inventarisatie verantwoordelijkheidsverdeling, etc.), etc. Het presenteert een stappenplan waarin onderscheid wordt gemaakt tussen (1) de fase vooraf, (2) de fase tijdens (dreiging van) een incident en (3) de fase van nazorg. Per stap worden een aantal belangrijke bronnen voor veiligheid geïnventariseerd, zoals opgestelde huisregels, integrale veiligheidsplannen, opleidingstrajecten en expertisecentra. Daarbij richt het zich specifiek op de taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester, wethouders, raadsleden, gemeentesecretaris en griffier. Immers, in beginsel is de veiligheidsverantwoordelijkheid bij de werkgever belegd. De Leidraad sluit af met een overzicht van zowel relevante beroepsverenigingen en expertisecentra, als verdere relevante documentatie op het gebied van wet- en regelgeving, onderzoeken, essays en beeldmateriaal. Op deze wijze beoogt het op een toegankelijke en intuïtieve manier een breed scala aan informatie en richting te bieden.

2.1.2. Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen in geval van bedreigingen met agressie en geweld tegen burgemeesters en wethouders

De 'Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen in geval van bedreigingen met agressie en geweld tegen burgemeesters en wethouders'[21] is een deelproduct van onder andere het NGB, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het Ministerie van BZK. De Handreiking stelt zich ten doel om het "lokale bevoegde gezag te ondersteunen bij de uitvoering [van de verantwoordelijkheid voor beveiligingsmaatregelen]" en om duidelijkheid en uniformiteit te stimuleren. De handreiking is specifiek toegespitst op burgemeesters en wethouders en in mindere mate op raadsleden. In tegenstelling tot de Leidraad, die praktisch van aard is en handvatten biedt in de vorming en structurering van de aanpak, is de handreiking meer een beschrijving van het proces en refereert het aan verschillende andere bronnen ten behoeve van verdere verdieping. Daarnaast worden onder meer verschillende verantwoordelijkheden uiteengezet ten aanzien van uitvoering, communicatie en kosten.

2.2 Stelsel Bewaken en Beveiligen

Indien een bestuurder aangifte of melding doet naar aanleiding van agressie of een bedreiging, treedt, indien noodzakelijk, het stelsel bewaken en beveiligen in werking. In de huidige circulaire bewaken en beveiligen, daterend van 10 juli 2015, worden de verantwoordelijkheidsverdeling alsook de werking van het stelsel als zodanig uiteengezet. Daarbij geeft men onder meer een overzicht van de regelgeving die als fundament geldt voor het stelsel alsook de (proces)afspraken en procedures die daaraan ontleend zijn. Daarmee richt de circulaire zich specifiek op de partners binnen het domein bewaken en beveiligen, zowel op decentraal als rijksniveau, inclusief het OM, regionale eenheden en de Nationale Politie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, gemeentelijke overheden, de Koninklijke Marechaussee, beveiligingsambtenaren van de departementen en de Staten-Generaal (BVA's) en de verschillende betrokken ministeries (i.e., Ministerie van BZK, JenV, Buitenlandse Zaken (BZ) en Defensie).

---

[18] Voor een inhoudelijke beschrijving van de Leidraad Veilig Bestuur, zie: https://www.agressievrijwerk.nl/documenten/publicaties/2015/10/07/leidraad-veilig-bestuur-2015

[19] Nu Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

[20] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Leidraad Veilig Bestuur", 1 oktober 2015, http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/5915-bzk-pub-leidraad-veilig-bestuur-v4-web_1.pdf.

[21] Voor een inhoudelijke beschrijving van de Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen in geval van bedreigingen met agressie en geweld tegen burgemeesters en wethouders, zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2012/03/16/handreiking-van-maatregelen-in-geval-van-bedreigingen-met-agressie-en-geweld-tegen-burgemeesters-en-wethouders

Het stelsel bewaken en beveiligen beoogt het voorkomen van (terroristische) aanslagen op personen, objecten en diensten. De fysieke integriteit van personen staat centraal.[22] Het uitgangspunt van het stelsel is dat de personen zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid. Ze mogen daarbij rekenen op de organisaties waar ze deel van uitmaken als sprake is van werk-gerelateerde dreigingen of risico's. In dat geval dienen organisaties of bedrijven vanuit de notie zorgvuldig werkgeverschap, maatregelen te treffen om te voorkomen dat de veiligheid van haar medewerkers in gevaar komt. De kostenverdeling volgt de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van het individu (e.g., deugdelijk hang- en sluitwerk) vis-à-vis de verantwoordelijkheden van de werkgever (e.g., politiebescherming). In beginsel vindt de veiligheidszorg plaats onder de verantwoordelijkheid van het decentrale gezag. Uitzondering hierop is de bijzondere verantwoordelijkheid van het centraal gezag (de rijksoverheid) voor bepaalde groepen, personen, objecten en diensten die een nationaal belang vertegenwoordigen.

De inschatting van de dreiging en het risico is leidend voor het vaststellen van de benodigde beveiligingsmaatregelen. Gepoogd wordt zoveel mogelijk weerstand te creëren tegen de dreiging en het risico, terwijl de impact van de maatregelen zo beperkt mogelijk blijft. Binnen het stelsel vallen beveiligingsmaatregelen variërend van lichte maatregelen, zoals extra politiesurveillance, tot zware maatregelen, zoals persoonsbeveiliging en objectbeveiliging. Hierdoor is maatwerk mogelijk. Bij het nemen van deze maatregelen is er sprake van risicomanagement, geen risico-uitsluiting; veiligheid kan nimmer worden gegarandeerd.[23]

Van dreiging naar beveiligingsmaatregel

Om van dreiging en risico tot concrete beveiligingsmaatregel te komen, zijn er diverse informatieproducten ontwikkeld (b.v. dreigingsmelding, informatierapport dreiging, dreigingsinschatting, dreigingsanalyse, risicoanalyse). Zowel centraal en decentraal wordt dezelfde systematiek gehanteerd om tot een dreigingsinschatting te komen, waarbij de dreiging wordt afgezet tegen het risico. Op basis van beide inschattingen worden de beschikbare inlichtingen beoordeeld op onderlinge samenhang, om zodoende het dreigingsniveau te bepalen. Dit dreigingsniveau geldt vervolgens als uitgangspositie voor het formuleren en uitvoeren van passende beveiligingsmaatregelen. In het geval dat een burgemeester zelf onderwerp is van dreiging wordt de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de maatregelen overgeheveld naar de Coördinator Bewaken en Beveiligen (CBB) van de NCTV.

2.3 Financieel Vangnet

In beginsel vallen eventuele kosten ten behoeve van de bescherming van politieke ambtsdragers onder de verantwoordelijkheid van de werkgever. Immers, de veiligheidsverantwoordelijkheid is primair een verantwoordelijkheid van de werkgever. Het Financieel Vangnet vult het stelsel bewaken en beveiligen aan wanneer de beveiliging van ambtsdragers in acute dreigende situaties ongewenste politieke discussie oproept of gemeenten financieel in de problemen brengt.[24] Hierdoor worden mogelijke drempels voor het treffen van noodzakelijke maatregelen weggenomen zodat de ongestoorde uitvoering van het politieke ambt wordt gegarandeerd. Het is nadrukkelijk geen algemene financiële post om eventuele kosten omtrent veiligheidsvoorzieningen te kunnen declareren. Het Vangnet geldt als aanvulling op het huidige stelsel en blijft zodoende het uitgangspunt, waardoor de kosten van beveiliging toevallen aan dan wel de werkgever, dan wel de persoon zelf (tot aan het niveau van het Politiekeurmerk Veilig Wonen). Om aanspraak te kunnen maken op vergoeding door het Vangnet gelden zekere criteria: wanneer er in het kader van het stelsel aanvullende beveiligingsmaatregelen worden geadviseerd die het niveau van het Politiekeurmerk overstijgen, de kosten van de maatregelen komen te liggen bij de werkgever en deze onevenredig beslag leggen op de gemeentelijke begroting en zodoende leiden tot politieke afwegingen en/of negatieve uitkomsten voor de veiligheid, kan het Ministerie van BZK ertoe besluiten een beroep te doen op het Vangnet.[25] Het jaar 2016 diende om via een laagdrempelige en niet-bureaucratische

[22] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015", 10 juli 2015, http://wetten.overheid.nl/BWBR0036811/2015-07-10; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Toolkit Veilig Bestuur - Ambt in praktijk - Politieke ambtsdragers".
[23] Ibid.
[24] Ministerie van Algemene Zaken, "Kamerbrief over veiligheid politieke ambtsdragers", 20 april 2016, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/20/kamerbrief-over-veiligheid-politieke-ambtsdragers.
[25] Ibid.

wijze ervaring op te doen waarmee later structurele criteria voor extra tegemoetkoming konden worden geformuleerd. Uit de eerste evaluatie[26] kwam naar voren dat dat de kosten in de praktijk vaak geen probleem zijn. Tevens werd geconcludeerd dat het Financieel Vangnet het uitgangspunt van lokale verantwoordelijkheid doorkruist.

2.4 Eerste bevindingen

Daar waar er een significante daling zichtbaar is in het aantal slachtoffers onder overheidsmedewerkers in het algemeen, blijft eenzelfde effect bij politieke ambtsdragers vooralsnog uit. Desalniettemin kan er geconstateerd worden dat in de afgelopen jaren een breed palet aan initiatieven en maatregelen is getroffen om de lokale politieke ambtsdragers te voorzien van beleids- en handelingsperspectieven.

De coördinerende en faciliterende rol van het ministerie van BZK rondom het programma VPT, heeft geleid tot *awareness*, concrete instrumenten en betere samenwerking op dit onderwerp.[27] Tegelijkertijd valt te constateren dat de daadwerkelijke implementatie en toepassing van de maatregelen in de praktijk niet altijd verzekerd is.[28] Zo worden bijvoorbeeld incidenten niet altijd gemeld of geregistreerd, ondanks afspraken hierover. Ook het doen van aangifte is niet altijd een vanzelfsprekendheid. Hierdoor is het zicht op aard en omvang van de problematiek suboptimaal.

Het algemene uitgangspunt van het stelsel bewaken en beveiligen blijft hoe dan ook leidend; de verantwoordelijkheid voor veiligheid ligt primair bij het individu en zijn werkgever. De kosten die gepaard gaan met het treffen van maatregelen volgt deze verantwoordelijkheidsverdeling. Het decentrale gezag is als eerste aan zet (decentraal tenzij…). Als zodanig geven deze uitgangspunten houvast voor de aanpak. Ook het Financieel Vangnet refereert hieraan. Tegelijkertijd geeft het stelsel geen expliciete houvast in preventieve zin, indien er bijvoorbeeld nog geen sprake is van een concrete dreiging waarvan aangifte is gedaan.

Gegeven de korte looptijd en de beperkte mate waarin een beroep is gedaan op het financiële vangnet, kan op basis van deskresearch over deze regeling nog geen eerste conclusie(s) worden
getrokken.

[26] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Evaluatie Financieel vangnet voor beveiligingskosten politieke ambtsdragers", april 2017.
[27] Zie o.a. bewezen effectief naar een Veilige Publieke Taak, BZK, juni 2014 en Evaluatie Eenduidige landelijke Afspraken, DSP-groep, december 2012
[28] I&O research, "Monitor integriteit en veiligheid Openbaar Bestuur", november 2016.

3. EXTERNE ONTWIKKELINGEN DIE DE RELATIE TUSSEN BURGER EN POLITIEKE AMBTSDRAGER BEVORDEREN OF ONDER DRUK ZETTEN

De Nederlandse samenleving is sterk aan het veranderen. Voortschrijdende digitalisering van de samenleving; vernetwerking van innovatie-, productie- en sociale processen en structuren; blijvende migratiedruk (mede vanwege onevenwichtige demografische trends) en de gevolgen van klimaatverandering; (de noodzaak van) een wereldwijde overgang naar een duurzame economie; automatisering en robotisering (onder meer leidend tot het verdwijnen van allerlei tussenlagen); en de voortschrijdende urbanisatie, zijn enkele voorbeelden van systeemtrends met (ook) diepe implicaties voor de Nederlandse samenleving. Implicaties die van invloed kunnen zijn op de relatie en het vertrouwen tussen de overheid en burger. Het ontwikkelde instrumentarium, zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk, kan zodoende niet los worden gezien van deze externe ontwikkelingen – en ligt deels ten grondslag aan het aanzienlijke percentage van slachtofferschap onder lokale politieke ambtsdragers in tegenstelling tot overheidsmedewerkers.

Dit hoofdstuk schetst een zevental (inter-)nationale trends en ontwikkelingen die de relatie en het vertrouwen tussen burger en politieke ambtsdrager naar alle waarschijnlijkheid zullen beïnvloeden, dan wel in positieve, dan wel in negatieve zin. Daarbij zal er tevens aandacht worden besteed aan de implicaties voor het lokale bestuur die daaruit voortkomen. Een belangrijke observatie die daarbij gemaakt dient te worden is dat deze trends en ontwikkelingen niet altijd in dezelfde richting bewegen.

Het doel van dit hoofdstuk is niet het aanreiken van een allesomvattend overzicht van externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de relatie tussen burger en overheid en een mogelijke impact hebben op politieke ambtsdragers. Wel om een indicatie te krijgen van achterliggende externe factoren die de aard en omvang van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers mogelijk gaan of wellicht reeds beïnvloeden. Enerzijds wordt gezocht naar een verklaring voor actuele casuïstiek zoals die zich in gemeenten voordoet (zie hoofdstuk 5). Anderzijds wordt een begin van een antwoord gegeven op de vraag of de in het vorige hoofdstuk beschreven maatregelen toekomstbestendig zijn. De volgende ontwikkelingen zijn tegen deze achtergrond relevant:

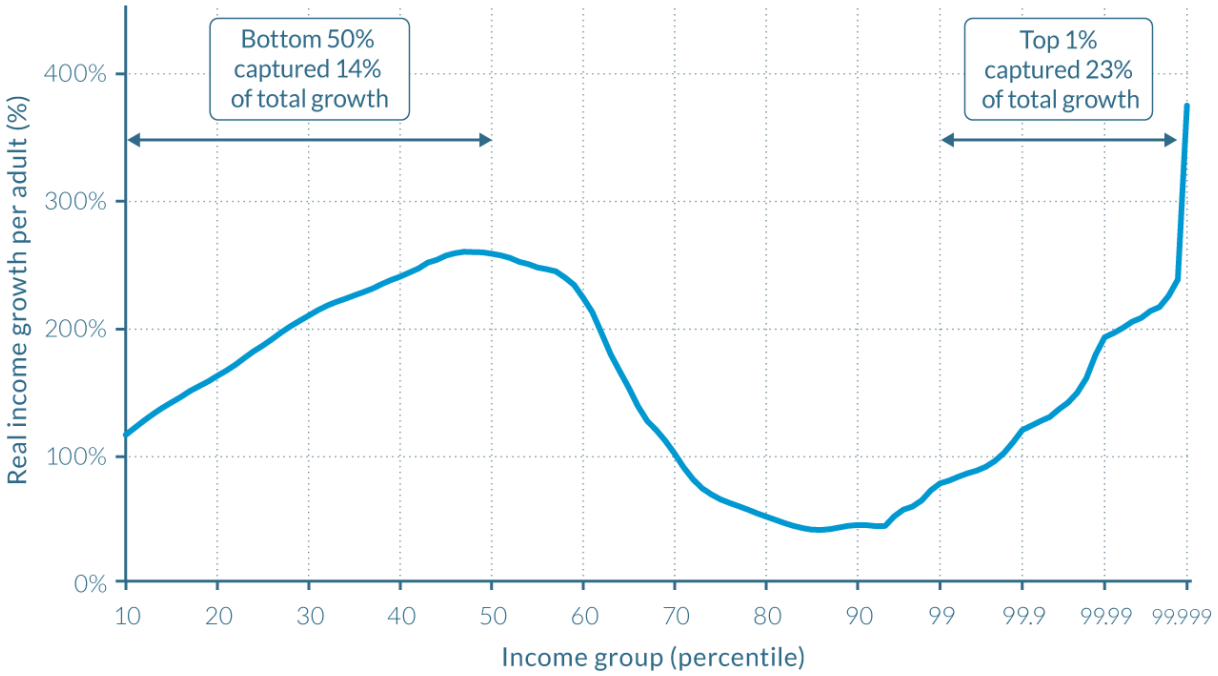
- *Individual empowerment,*
- Opkomst soevereinisme,
- Parallelle werkelijkheden,
- Invloed vanuit andere staten,
- Vermenging boven- en onderwereld,
- Terugtrekkende overheid,
- De groeiende rol van de burgemeester.

3.1 Individual Empowerment

Door economische, sociale en technologische ontwikkelingen zijn de mogelijkheden voor mensen om voor zichzelf en hun omgeving te zorgen vergroot. Tegelijkertijd leidt deze toenemende autonomie er eveneens toe dat burgers steeds mondiger en veeleisender worden ten aanzien van de overheid. Een wereldwijde significante toename van volksprotesten sinds 2010

is hier een uiting van.[29] De burger wordt kritischer en is door de beschikbaarheid van nieuwe communicatiemiddelen beter in staat om zich te organiseren en te laten horen. Burgers zijn gemiddeld gezien beter opgeleid en hebben meer toegang tot informatie. Hoe autonomer mensen zijn, des te minder zij het accepteren als hun (lokale) overheid niet in staat is om elementaire diensten te leveren, zoals goed bestuur, een goed economisch klimaat, veiligheid, of (het op duurzame wijze nastreven van) welzijn. De vraag naar inspraak en het appèl op internationale burgerrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering, neemt toe. Daarnaast brokkelen formele omgangsvormen en traditionele machtsverhoudingen verder af en maken zij plaats voor meer informele conventies. Respect en gezag worden niet langer bij voorbaat ontleend aan formele posities.[30] Het aanzien van vakmensen is afgenomen als gevolg van de democratisering van kennis en informatie. De toegenomen autonomie en informalisering resulteert eveneens in een afname van het natuurlijke gezag van de overheid en instituties.[31]

Toch lijkt niet iedereen in staat om in dezelfde mate de vruchten te plukken van de toegenomen mogelijkheden om deze autonomie te verkrijgen en te benutten. Ondanks de groei van de mondiale middenklasse - voornamelijk in Azië - neemt de economische ongelijkheid, ook op nationaal niveau, toe. Deze groei gaat overwegend ten koste van de lagere middenklasse in de ontwikkelde landen en heeft geleid tot stilstand of zelfs achteruitgang (figuur 1). Deze scheve kansenverdeling en groeiende ongelijkheid voedt het (structurele) gevoel van onvrede onder de delen van de bevolking die worden beschouwd als verliezers van de mondialisering. In combinatie met de eerder genoemde toegenomen mondigheid en verminderde acceptatie zet deze ontwikkeling de relatie tussen de lagere middenklasse en de overheid onder druk.



Source: WID.world (2017). See wir2018.wid.world/methodology.html for data series and notes.

On the horizontal axis, the world population is divided into a hundred groups of equal population size and sorted in ascending order from left to right, according to each group's income level. The Top 1% group is divided into ten groups, the richest of these groups is also divided into ten groups, and the very top group is again divided into ten groups of equal population size. The vertical axis shows the total income growth of an average individual in each group between 1980 and 2016. For percentile group p99p99.1 (the poorest 10% among the world's richest 1%), growth was 77% between 1980 and 2016. The Top 1% captured 23% of total growth over this period. Income estimates account for differences in the cost of living between countries. Values are net of inflation.

Figuur 1: DISTRIBUTIE WELVAART, 1980-2016

[29] Thomas Carothers en Richard Youngs, "The Complexities of Global Protests", 8 oktober 2015, http://carnegieendowment.org/2015/10/08/complexities-of-global-protests-pub-61537.
[30] Vic Veldheer en Rob Fijl, "Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010", 30 maart 2011, https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2011/Actuele_maatschappelijke_ontwikkelingen_2010.
[31] National Intelligence Council, "Global Trends 2030: Alternative Worlds" (Washington, DC: National Intelligence Council, 2012), 15, https://publicintelligence.net/global-trends-2030/.

Mogelijke gevolgen voor het lokale bestuur

Deze ontwikkelingen hebben een grote invloed op de relatie tussen burger en overheid. In deze relatie gaat het onder meer om vraagstukken op het gebied van rechten en plichten, over de scheidslijnen tussen individuele versus maatschappelijke verantwoordelijkheid, de verdeling van kansen en gelijkheid, de inspraak in publieke besluitvorming en de transparantie van overheidshandelen. Als de lokale overheden niet voldoende in deze behoeften van de burgers kunnen voorzien, wordt het vertrouwen in en de acceptatie van de lokale bestuurders verder aangetast en neemt de afstand tot de burgers toe.

De positieve kant van deze ontwikkeling is dat, hoewel de claim richting het lokale bestuur om voor veiligheid zorg te dragen toeneemt, tevens gebruik kan worden gemaakt van de toegenomen weerbaarheid door een deel van de verantwoordelijkheid voor veiligheid bij de burger zélf te beleggen. De toegenomen mogelijkheden voor de burger om zijn of haar eigen bestaan vorm te geven biedt ruimte om de burger te betrekken bij het (co-)creëren van veiligheid. Als zodanig kent deze ontwikkeling nadrukkelijk een positieve keerzijde.

3.2 Opkomst soevereinisme

Soevereinisme is een vorm van nationalisme dat zich afzet tegen elke vorm van federalisme en supranationalisme, en geldt in bepaalde opzichten als keerzijde van de beweging richting *individual empowerment*. Soevereinisme kan worden gezien als een fase waarin de mondialisering terecht is gekomen. Grote groepen mensen - lager-opgeleiden en ouderen in het bijzonder - zijn hun vertrouwen in het bestaan kwijt. Zij hebben het gevoel dat welvaart, veiligheid en identiteit op het spel staan en dat de baten van de globalisering ongelijk worden verdeeld. Aanhangers van deze stroming pleiten voor herstel van soevereiniteit, zelfbeschikking en de terugkeer van de natiestaat. Soevereinisme is in heel Europa zichtbaar en komt tot uiting in de opkomst van links- en rechts-radicale partijen die zich afzetten tegen de Europese Unie en streven naar het terughalen van bevoegdheden uit 'Brussel', of het volledig uiteenvallen van de Europese Unie. De Brexit, waartoe de Britse kiezer op 23 juni 2016 in een referendum besloot, is tot nu toe de meest dramatische uitdrukking van deze trend. Maar ook het referendum in Catalonië (1 oktober 2017) en de plotsklapse opkomst van de politieke partij AfD tijdens de verkiezingen in Duitsland, zijn voorbeelden van deze trend.

Soevereinisme kan worden gezien als een poging de verloren gewaande soevereiniteit terug te winnen middels een ontkoppeling van het internationale systeem en het centraal stellen van het 'nationale belang'. Het afwijzen van interdependenties, zoals bijvoorbeeld de vrijhandelsakkoorden met Amerika of Canada, of het associatieverdrag met Oekraïne, zijn voorbeelden hiervan. Het kan leiden tot tegenovergestelde maatschappelijke visies: Vóór internationale samenwerking en meer economische en politieke integratie of interdependentie - teneinde welvaart en veiligheid te garanderen, of minder bemoeienis met het buitenland - maatschappelijke vraagstukken in het eigen land moeten voorop staan.

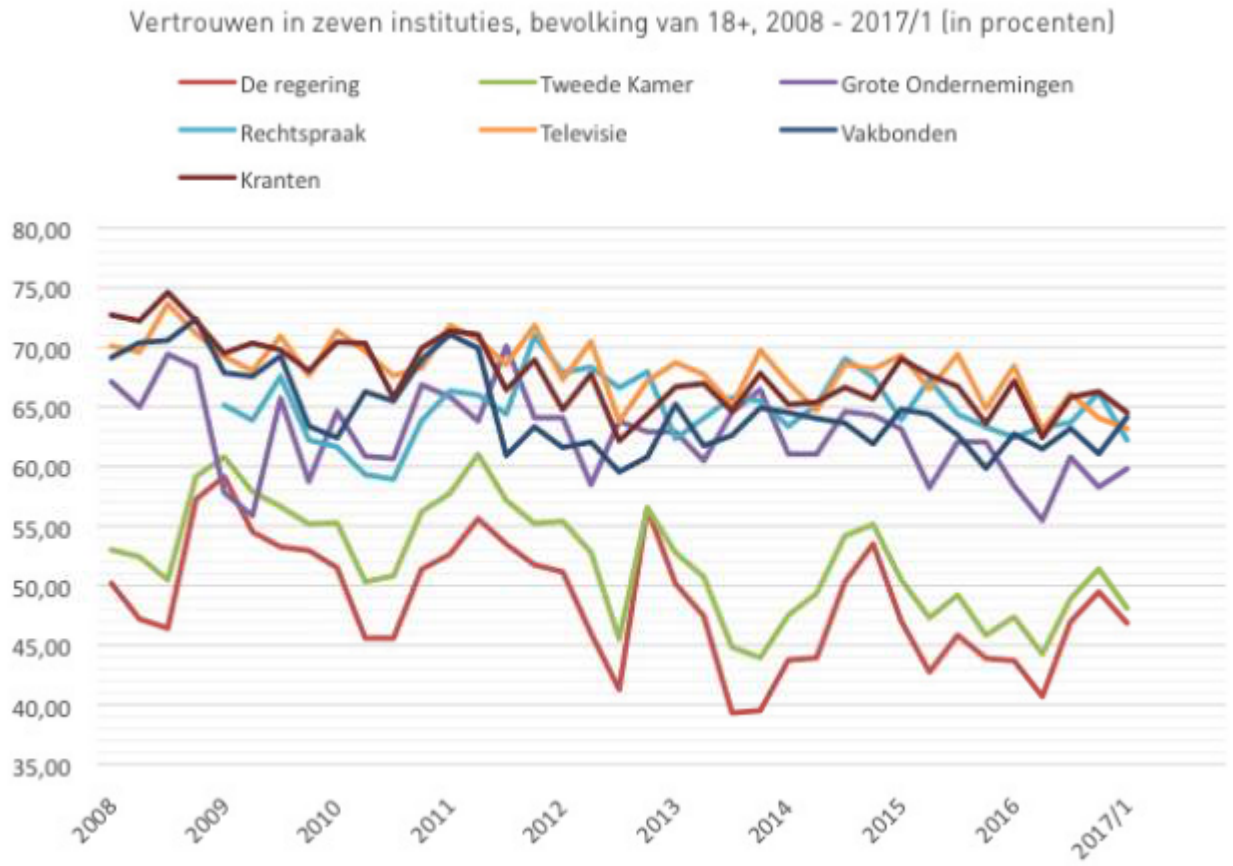
Uiteindelijk leidt soevereinisme ertoe dat het sociaal contract tussen de bevolking en hun leiders onder druk komt te staan. Het vertrouwen in politici vertoont als gevolg daarvan een dalende tendens.[32] Ook het vertrouwen in andere instituten neemt gestaag af. Burgers in alle segmenten van de samenleving hebben het gevoel dat 'het huidige systeem' niet (meer) werkt. Het afzetten tegen de 'elite' komt voort uit een sentiment dat de belangen van de 'gewone' burger onvoldoende worden behartigd en dat er meer gehoor zou moeten worden gegeven aan de wil van het volk. Dat resulteert vervolgens in groeiende steun voor populistische politieke partijen, die er aanspraak op maken deze 'volkswil' te representeren.[33] Het huidige coalitieakkoord waarin de 'gewone' burger weer centraal staat, reflecteert deze ontwikkeling.

Daarnaast kan nationalisme vormen van xenofobie en protectionisme in de hand werken. Beleid rondom vluchtelingen of religie bijvoorbeeld kan tegen deze achtergrond leiden tot een toenemende mate van agressie en intimidatie jegens het lokale bestuur.

---

[32] Sociaal en Cultureel Planbureau, "Burgerperspectieven 2017|1", 31 maart 2017, 1, https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Burgerperspectieven_2017_1.

[33] Matthijs Rooduijn, "The Nucleus of Populism: In Search of the Lowest Common Denominator", *Government and Opposition* 49, nr. 04 (oktober 2014): 573–99, https://doi.org/10.1017/gov.2013.30.



FIGUUR 2: VOLDOENDE VERTROUWEN IN ZEVEN INSTITUTIES, 2008-2017/1 (IN PROCENTEN).[34]

Mogelijke gevolgen voor het lokale bestuur

Ook in Nederland is het politieke landschap aan fragmentatie onderhevig en zijn er diverse populistische partijen die terrein hebben veroverd. Het wantrouwen in de elite en politici heeft hiermee een stem gekregen en aan zichtbaarheid gewonnen. De aandacht in de media, zowel bij traditionele als nieuwe media, voor deze 'nieuwe' geluiden is groot. Het wantrouwen wordt bevestigd, waardoor voor sommigen de drempel om agressie te tonen of te dreigen met geweld jegens de politieke ambtsdrager, sterk is verlaagd. Zeker wanneer gevoelige maatschappelijke vraagstukken in het geding zijn, zoals migratie en de opvang van vluchtelingen (zie hoofdstuk 5).

3.3 Parallelle werkelijkheden

De digitalisering van de samenleving heeft de toegang tot informatie aanzienlijk vergroot en daarmee het medialandschap fundamenteel hervormd. De burger besteedt gemiddeld 8,5 uur per dag aan het consumeren van media, in een verscheidenheid aan vormen.[35] Daarbij is opvallend dat nieuwe media aanzienlijk terrein heeft gewonnen ten aanzien van traditionele media. De opkomst van nieuwe media heeft het medialandschap gedemocratiseerd en stelt het individu potentieel in de gelegenheid om een miljoenenpubliek te bereiken. Desondanks leidt deze diversificatie van het aanbod niet per definitie tot een diverse mediaconsumptie - integendeel. Sociale media en zoekmachines maken gebruik van onderliggende algoritmes, die leesstof selecteren op basis van de interesses van de gebruikers. Zodoende ontstaan

[34] Sociaal en Cultureel Planbureau, "Burgerperspectieven 2017|1", 9.
[35] Sociaal en Cultureel Planbureau, "Ondanks veranderingen medialandschap traditionele media nog steeds dominant", Sociaal en Cultureel Planbureau, 24 maart 2016, https://www.scp.nl/Nieuws/Ondanks_veranderingen_medialandschap_traditionele_media_nog_steeds_dominant; A. M Wennekers, D. M. M Troost, en P. R. Wiegman, "Media:Tijd 2015" (Amsterdam/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016).

zogenaamde echokamers, waarin de gebruiker informatie consumeert die uitsluitend afkomstig is van gelijkgestemden. In dat proces worden eventuele tegengeluiden gefilterd. In de praktijk kan het dus zo zijn dat voor- en tegenstanders van een willekeurige kwestie enkel informatie krijgen aangereikt die past binnen het eigen normen- en waardenstelsel, wat hun bestaande opvattingen enkel (her)bevestigd. Zodoende ontstaan 'parallelle werkelijkheden'. Deze bestaan naast elkaar en worden niet of nauwelijks met elkaar geconfronteerd. Dit heeft negatieve gevolgen voor de maatschappelijke cohesie en kan leiden tot polarisatie, waarbij groepen lijnrecht tegenover elkaar komen te staan.

In de context van deze parallelle werkelijkheden speelt beeldvorming een steeds belangrijkere rol in maatschappelijke discussies. De duur van nieuwscycli is aanzienlijk ingekort, terwijl berichtgeving zich in rap tempo verspreid. Dergelijke parallelle werkelijkheden voeden onder meer het eerder geïdentificeerde gevoel onder (een deel van) de bevolking dat zij niet worden vertegenwoordigd. Traditionele autoriteiten worden door hen gewantrouwd als informatiebron en men hecht meer waarde aan informatie die zij zelf vinden met zoekmachines, of krijgen van hun *peers*, ongeacht of deze nu wel of niet in de situationele context geplaatst zijn of op (empirisch) onderzoek zijn gebaseerd.

Mogelijke gevolgen voor het lokale bestuur

In deze omgeving, waar feiten een minder prominente rol spelen, wordt zowel in het publieke als politieke debat ingespeeld op dergelijke bestaande emoties. Daarbij draait het niet zozeer om de feitelijke juistheid van de argumentatie, maar om de impact ervan op het debat. Door middel van halve of volledige onwaarheden wordt de publieke opinie, al dan niet doelbewust, beïnvloed. Ook kunnen feiten selectief worden toegepast, ten gunste van het eigen argument. Het bestaan van deze parallelle werkelijkheden, gecombineerd met de overschaduwing van feitelijkheden door sentimenten en de emotionalisering van het publieke debat, heeft weerslag op de democratische rechtsorde. Het groeiende onbegrip over en weer zet de relatie tussen overheid en burger onder druk, vermindert de mogelijkheid tot compromisvorming en zet in potentie aan tot agressie en geweld.

3.4 Invloed vanuit andere staten

Onze omgeving wordt gekenmerkt door toegenomen interconnectiviteit, een afname van relatieve afstanden en internationale integratie. Fysieke grenzen van weleer verliezen in toenemende mate hun betekenis, onder meer door de introductie van het digitale domein. Als gevolg van deze ontwikkelingen raakt het interne domein steeds meer vervlochten met het externe domein. Deze toegenomen verwevenheid leidt ertoe dat spanningen elders sneller hun intrede doen in de Nederlandse samenleving. Internationale spanningen, zoals bijvoorbeeld recentelijk met Turkije, kunnen daardoor eveneens weerslag hebben op het nationale domein, al dan niet als gevolg van doelbewuste inmenging in nationale aangelegenheden. Zo werd de Turks-Nederlandse gemeenschap als instrument ingezet ter ondermijning van de Nederlandse staat, in de diplomatieke rel met Turkije in de zomer van 2017. De uitspraken van President Erdogan, waarin hij Nederland bestempelde als "overblijfsel van het nazisme [en] fascisten", konden op steun rekenen onder een deel van de Turkse diaspora en veroorzaakten spanningen in de Turks-Nederlandse gemeenschap.[36] De multiculturele samenstelling van de Nederlandse samenleving maakt het bij uitstek kwetsbaar voor de beïnvloeding van diaspora's door (krachten in) het oorspronkelijke land van herkomst.

Dergelijke buitenlandse inmengingen kunnen ook van een meer geraffineerde of heimelijke aard zijn. Mede dankzij innovaties in het technologisch domein kan door tal van actoren, door middel van een mix van middelen, partijen en intenties, manipulatie en misleiding worden geïnitieerd. Op deze wijze wordt gepoogd om het vertrouwen van burgers in de bestaande instituties, en daarmee uiteindelijk de stabiliteit van de samenleving, te ondermijnen. Gezien het open karakter zijn met name Westerse, democratische samenlevingen uiterst kwetsbaar voor dergelijke vormen van buitenlandse inmenging. Illustratief is de Russische publicatie van radarbeelden in een poging om het MH17 rapport in diskrediet te brengen; de beelden zouden het land vrijpleiten van betrokkenheid. Door strategisch informatie te verspreiden of door bijvoorbeeld hacks in verkiezingstijd, pogen externe actoren zich te mengen in nationale aangelegenheden en de

[36] Janny Groen, Rik Kuiper, en Dion Mebius, "Zo denken Turkse Nederlanders over Nederland en Turkije", *Volkskrant*, 15 april 2017, https://www.volkskrant.nl/4487142.

publieke opinie te beïnvloeden.[37] Zorgen voor dergelijke inmenging van buitenaf en verspreiding van nepnieuws worden eveneens gedeeld in andere delen van Europa. Zo richtte de Tsjechische regering een anti-nepnieuws taskforce op, om de strijd aan te binden met de verspreiding van valse berichtgeving in aanloop naar de verkiezingen.[38]

Mogelijke gevolgen voor het lokale bestuur

Externe druk ondermijnt de legitimiteit en het vertrouwen van burgers in de overheid en kan leiden tot spanningen. Dat geldt allereerst op nationaal niveau, maar kan evenzeer doorwerking hebben op lokaal niveau, zoals bijvoorbeeld zichtbaar werd in Rotterdam en Arnhem. Het risico op geweld of agressie neemt als gevolg hiervan toe.

3.5 Verweving van boven- en onderwereld

Ondermijnende criminaliteit kent een verscheidenheid aan verschijningsvormen. Wat deze verschillende vormen met elkaar bindt is dat het de bestaande maatschappelijke structuur verzwakt of misbruikt, met als gevolg de aantasting van (de legitimiteit van) de rechtsstaat.[39] Hierin staat de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld centraal, waarbij eerstgenoemde afhankelijk is van de (legale) infrastructuur van laatstgenoemde om hun activiteiten te kunnen ontplooien. Voorbeelden zijn financieel dienstverleners, notarissen en advocaten, luchthavenpersoneel of corrupte ambtenaren.[40] Financieel gewin is een belangrijke drijfveer voor de bovenwereld om zich in te laten met dergelijke praktijken, al kan het eveneens het resultaat zijn van intimidatie of simpelweg onwetendheid.[41]

Mogelijke gevolgen voor het lokale bestuur

Ook politieke ambtsdragers zijn vatbaar voor beïnvloeding door de onderwereld. De groeiende rol van het lokaal bestuur (zie hierna) maakt burgemeesters, wethouders en raadsleden tot interessante doelwitten voor criminele organisaties. De beslissingsbevoegdheid op tal van zaken, zoals het verlenen van vergunningen of de verkoop van gemeentelijke grond, of simpelweg de informatiepositie, kan het belang van criminele organisaties direct raken. Door druk uit te oefenen op lokale politieke ambtsdragers, impliciet dan wel expliciet, of middels infiltratie wordt het besluitvormingsproces beïnvloed, ten gunste van het eigen belang. Eerder onderzoek toont dat met name de positie van raadslid en, weliswaar in mindere mate, wethouder kwetsbaar ogen als het gaat om ondermijning.[42]

Van oudsher ligt de focus bij georganiseerde criminaliteit op de grote steden. Maar ook kleine gemeenten (tot 40.000 inwoners) en middelgrote gemeenten (40.000 tot 100.000 inwoners) zijn kwetsbaar voor ondermijning. De relatief beperkte middelen van deze gemeenten, alsook de mate waarin zij professioneel geëquipeerd zijn om dergelijke problematiek effectief te kunnen bestrijden, maakt deze gemeenten een uitermate interessant doelwit. De opmerkingen eerder dit jaar[43] over de gebrekkige screening van kandidaat-raadsleden geeft aan dat nog veel winst te behalen is.

3.6 De terugtrekkende (rijks-)overheid

Globalisering, digitalisering, liberalisering en privatisering hebben de relatie tussen overheid en burger in de afgelopen decennia drastisch hervormd. De oorspronkelijke *roeiende* rol van de overheid, waarin zij een leidende, actieve en bovenal uitvoerende rol had in de levering van publieke diensten, is verschoven naar een meer *sturende* rol, waarin zij

---

[37] Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, "Jaarverslag AIVD 2015", april 2016, https://www.aivd.nl/publicaties/jaarverslagen/2016/04/21/jaarverslag-aivd-2015.

[38] "Trouw, "Tsjechië pakt nepnieuws aan met taskforce", *Trouw*, 28 december 2013, https://www.trouw.nl/home/tsjechie-pakt-nepnieuws-aan-met-taskforce~ac6f2710/.

[39] F. Hoogewoning, A. van Dijk, en W. Man, "Ondermijning en veiligheid", *Het Tijdschrift voor de Politie*, juni 2010.

[40] Edwin Kruisbergen, H. G. van de Bunt, en E. R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Onderzoek en beleid, v. 306 (Den Haag: Boom/Lemma uitgevers, 2012).

[41] EKruisbergen, Bunt, en Kleemans, 33.

[42] Heinrich Winter e.a., "Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur" (Den Haag: WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, 1 september 2017), https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/10/05/rapport-criminele-beinvloeding-van-het-lokale-openbaar-bestuur/TK+Bijlage+Eindrapportage+Criminele+beinvloeding+van+het+lokale+openbaar+bestuur+%282%29.pdf.

[43] O.a. Kolthoff, februari 2018

richtinggevend optreedt en levering probeert te faciliteren.[44] Door de intrede van een verscheidenheid van private actoren is de overheid niet langer per definitie de aangewezen partij om te voorzien in bepaalde voorzieningen, zoals veiligheid, onderwijs en zorg. Taken en verantwoordelijkheden die in het verleden waren belegd bij de overheid, worden in toenemende mate neergelegd bij de burger en niet-statelijke actoren. Deze worden daarmee medeverantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van beleid. Deze responsabilisering van burgers en private organisaties maakt hen op deze wijze in toenemende mate co-producent van overheidsdiensten. De onderlinge afhankelijkheid neemt toe, verantwoordelijkheden worden diffuus.

Burgers stellen in toenemende mate dezelfde eisen aan de overheid als aan spelers op de vrije markt.[45] De aard van de relatie tussen burger en overheid krijgt daardoor eenzelfde karakter als de relatie tussen consument en producent. Rechten, maar ook plichten, worden gezien als producten die al dan niet als burgerconsument kunnen worden afgenomen.[46] Als gevolg daarvan daalt de risico-acceptatie van burgers. Zij achten de overheid verantwoordelijk voor het inperken van verscheidene risico's, net zoals zij producenten verantwoordelijk achten voor de levering en werking van producten.[47] In de huidige complexere, meer verweven samenleving worden daardoor verwachtingen gecreëerd die niet of nauwelijks door de overheid kunnen worden waargemaakt.

Mogelijke gevolgen voor het lokale bestuur

De terugtrekking van de overheid uit tal van domeinen, gecombineerd met het toegenomen verwachtingspatroon van burgers, leidt in potentie tot onvrede. Die onvrede kan onder meer leiden tot een structurele afname van vertrouwen van burgers in politieke instituties en de lokale politieke ambtsdragers. De discussie rondom de 3-D opgave in het sociale domein is hiervan een voorbeeld. Indien dit gevoel van onvrede escaleert kan het zich uiten in agressie en geweld.

3.7 De groeiende rol van de burgemeester

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het verlengde van de veiligheidsportefeuille zijn de afgelopen jaren fors uitgebreid.[48] Deze verantwoordelijkheden, met name op het vlak openbare orde en veiligheid, kenmerken zich door hun inhoudelijke aard. Vraagstukken rondom camera's in de publieke ruimte, de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, de integriteit van het eigen bestuur, het sluiten van panden, de treiteraanpak, de wet BIBOB, preventieve inbewaringstelling en preventief fouilleren zijn voorbeelden hiervan. Vraagstukken die gaan over vergunningverlening, privacy of vrijheidsbeneming zijn per definitie gevoelig voor verschillen in opvattingen en belangen en daarmee in potentie een bron van conflict.[49] De eerder beschreven verweving tussen boven- en onderwereld voegt bovendien een additionele laag toe aan de complexiteit van deze problematiek.

Tegelijkertijd is in de afgelopen jaren tevens sprake van een politieke fragmentatie, waarbij partijen met een kritische houding naar gevestigde instituten en partijen, aan kracht hebben gewonnen. In combinatie met andere ontwikkelingen, waaronder de eerder beschreven *individual empowerment* en de opkomst van het soevereinisme, is het natuurlijke gezag van weleer van de politieke ambtsdrager geërodeerd. Dit is negatief van invloed op het vertrouwen in – en de stabiliteit en daadkracht van – het lokaal bestuur.

---

[44] Adam Crawford, "Networked Governance and the Post-Regulatory State? Steering, Rowing and Anchoring the Provision of Policing and Security", *Theoretical Criminology* 10, nr. 4 (1 november 2006): 449–79, https://doi.org/10.1177/1362480606068874.

[45] Brendan Richardson, "Corbynmania: Citizen-consumers and the case for an alternative political marketing", *Journal of Customer Behaviour* 15, nr. 3 (1 november 2016): 283–97, https://doi.org/10.1362/147539216X14594362874018; Maggy Lee, Karen Joe Laider, en Choon Piew Pow, "Consuming Private Security: Consumer Citizenship and Defensive Urbanism in SIngapore", *Theoretical Criminology* 17, nr. 2 (mei 2013); Jonathan Barrett, "Applying the Model of the Citizen-Consumer to Taxpayers", SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 januari 2016), https://papers.ssrn.com/abstract=2840578.

[46] Lucia Zedner, "Pre-Crime and Post-Criminology?", *Theoretical Criminology* 11, nr. 2 (2007): 261–81; Maggy Lee, Karen Joe Laider, en Choon Piew Pow, "Consuming Private Security: Consumer Citizenship and Defensive Urbanism in SIngapore".

[47] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Rijksbrede trendverkenning", juni 2013, 34, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/06/17/rijksbrede-trendverkenning.

[48] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Majesteitelijk en magistratelijk: de nederlandse burgemeester en de staat van het ambt", maart 2014, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/03/20/majesteitelijk-en-magistratelijk-de-nederlandse-burgemeester-en-de-staat-van-het-ambt.

[49] Dick de Cloe, Cyrille Fijnaut, en Pieter Tops, "Een onveilige en intimiderende werkomgeving?" (Laarbeek, januari 2015), http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2015/1/Rapport-Laarbeek-9-januari-2015.pdf.

Daarnaast zijn door de invoering van het dualisme de politieke verhoudingen scherper en onvoorspelbaarder geworden. Het vertrouwen van de gemeenteraad is uiteindelijk bepalend voor de gezagspositie van de burgemeester. Het effect is, dat de mate waarin de burgemeester op de meer gevoelige dossiers effectief kan zijn, is afgenomen.

Mogelijke gevolgen voor het lokale bestuur

De afgelopen decennia is de zichtbaarheid, verantwoordelijkheid, afhankelijkheid en kwetsbaarheid van de burgemeester, als bestuurder van de gemeente, enkel verder toegenomen. Door een verscheidenheid van openbare orde en veiligheid gerelateerde taken te decentraliseren aan de burgemeester, zo is de gedachte, kan veelal daadkrachtiger worden opgetreden en wordt de ruimte geboden om in te spelen op casus en context-specifieke omstandigheden. Dit betekent dat de burgemeester vaker met conflictueuze vraagstukken te maken krijgt en dientengevolge in toenemende mate geconfronteerd kan worden met agressie of geweld. Tegelijkertijd dient te worden overwogen of de burgemeester hiervoor voldoende compensatie heeft gekregen.

3.8 Resumé

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben gevolgen voor de relatie tussen burgers en lokale politieke ambtsdragers, alsmede de mate waarin agressie en geweld jegens politieke ambtsdragers zich bij ongewijzigd beleid kan ontwikkelen. Hoewel *individual empowerment* bij delen van de bevolking kan leiden tot toenemend begrip en acceptatie jegens de politieke ambtsdrager, is de algemene verwachting dat het risico op agressie en geweld in de toekomst zal toenemen. De verscherpte maatschappelijke tegenstellingen, zowel inhoudelijk als tussen bevolkingsgroepen in onze samenleving, maken besluitvormingsprocessen en het bereiken van effectieve compromissen tot een uiterst lastige opgave. Het stijgende wantrouwen in de politiek leidt tot verminderde acceptatie bij dat deel van de burgers, dat zich sowieso onbegrepen voelt en het perspectief op maatschappelijke verbetering kleiner ziet worden.[50]

Duidelijk is dat de context waarin het lokale bestuur haar werk verricht, ingrijpend aan het veranderen is. Gecombineerd met een terugtrekkende rijksoverheid op tal van sociaaleconomische terreinen leidt dit onherroepelijk tot het vraagstuk tot waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid zich uitstrekt en of lokale overheden voldoende zijn toegerust om adequaat met deze vraagstukken om te gaan. Ook de vraag welke gevolgen de veranderende maatschappelijke verhoudingen voor de werkwijze en inrichting van de gemeenten en haar politieke ambtsdragers hebben, is opportuun.

De positie van de burgemeester is het meest gevoelig. Door zijn specifieke rol en zijn toegenomen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is de burgemeester zichtbaarder, afhankelijker en kwetsbaarder geworden. Tegelijkertijd is het eenvoudiger geworden om lokaal maatschappelijke weerstand te organiseren. Tevens is de omvang van bijvoorbeeld de georganiseerde criminaliteit (en hiermee gepaard gaande ondermijnende activiteiten) op een aantal fenomenen toegenomen, zoals bijvoorbeeld synthetische drugs en hennepteelt.[51] Daarmee ook het financieel belang én vermogen om legale instituties als het lokale bestuur of politieke ambtsdragers actief te beïnvloeden. Het is de vraag of de burgemeester binnen zijn gemeente over voldoende compensatie beschikt om hier adequaat mee te kunnen omgaan.

[50] Wiljan van den Berge en Bas ter Bas, "Baanpolarisatie in Nederland" (Centraal Planbureau, 9 juli 2015), https://www.cpb.nl/publicatie/baanpolarisatie-in-nederland.
[51] Frank Boerman e.a., "Nationaal dreigingsbeeld 2017" (Dienst Landelijke Informatieorganisatie, 1 juni 2017), https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/01/tk-bijlage-nationaal-dreigingsbeeld-2017.

4. ERVARINGEN UIT DE PRAKTIJK

In aanvulling op het bestaande pakket aan beleid zoals in hoofdstuk 2 beschreven, is aan de hand van praktijkvoorbeelden uit een drietal gemeenten getoetst in hoeverre het huidige instrumentarium voldoende houvast biedt. Daarin vormt de beleving van de desbetreffende gemeenten eveneens een belangrijke component. Gezien de vertrouwelijke aard van de gesprekken is ervoor gekozen de desbetreffende gemeenten te anonimiseren. In overleg met de opdrachtgever zijn de gemeenten X, Y en Z geselecteerd. De belangrijkste argumentatie hiervoor is gelegen in het verschil in omvang en ervaring tussen de gemeenten, alsmede het verschil in de aard van de casuïstiek (migratie als voorbeeld van onbewuste ondermijning en georganiseerd criminaliteit als voorbeeld van bewuste ondermijning).

4.1 Casus X

De aanhoudende instabiliteit in de NAMO-regio[52] bracht in 2013 een massale vluchtelingenstroom op gang. Ook Nederland kreeg te maken met een sterke toestroom van vluchtelingen, waardoor de druk op bestaande opvanglocaties toenam. In respons daarop heeft het Ministerie van VenJ gemeenten verzocht om een bijdrage te leveren in de opvang van asielzoekers.[53] In reactie op dit verzoek ontwikkelde de gemeente X een voorstel waarin zij inzet op kleinschalige huisvesting van statushouders. Gezien de omvang en urgentie van de problematiek blijkt het voorstel niet haalbaar en evalueerde de provincie in hoeverre X als locatie zou kunnen dienen voor de inrichting van grootschalige opvang van asielzoekers. De positieve grondhouding van B&W ten aanzien van dit voorstel zou op korte termijn worden omgezet in een voorlopig voornemen voor de realisatie van een AZC dat ruimte zou bieden aan meer dan duizend asielzoekers.[54]

De periode daarna kenmerkt zich door een versnelling van het besluitvormingsproces, mede ingegeven door de urgentie van de problematiek. Een week na het voorlopig voornemen stemt het college van B&W in met het voornemen voor de realisatie van een AZC in de gemeente. Op diezelfde dag wordt ook de gemeenteraad ingelicht over het tot dan toe geheim gehouden voornemen. Tijdens deze vergadering bestond vanuit verschillende fracties weerstand tegen het voornemen, was er de wens om meer tijd te nemen en om de geheimhoudingsplicht wat betreft het voornemen op te heffen. Uiteindelijk worden enkele dagen later de directe omwonenden en aangrenzende ondernemers van de beoogde locatie geïnformeerd over de aanstaande plannen. Op dezelfde avond kondigt de burgemeester, namens het college van B&W, aan dat de raad voorstelt een AZC met meer dan duizend plaatsen in te richten. In de dagen erna ontstaat er reuring naar aanleiding van dit voorstel. Zowel on- als offline weten met name tegenstanders zich te organiseren en uit te spreken tegen de inrichting van een AZC. Er is grote belangstelling voor de raadsvergadering, twee weken na het uitspreken van het voorlopig voornemen, waarbij betrokkenen de ruimte wordt geboden om zich te mengen in het raadsdebat. Binnen de gemeentelijke driehoek worden afspraken gemaakt over wie op de dag van de vergadering wel en wie niet wordt toegelaten in de raadszaal en de hal van het gemeentehuis.[55] Daags voor de vergadering wordt er, in het driehoeksoverleg met Politie en OM, overleg gepleegd over eventuele scenario's en de inzet van politie. De avond voorafgaand aan de raadsvergadering wordt er in navolging van het raadsvoorstel een motie van wantrouwen ingediend tegen het gehele college. Deze motie wordt uiteindelijk na gebrek aan steun verworpen.[56]

---

[52] NAMO: Noord-Afrika en Midden-Oosten
[53] Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in X, 2016
[54] Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in X, 2016
[55] Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in X, 2016
[56] Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in X, 2016

Op de dag van de raadsvergadering treft de gemeente in de ochtend voorbereidingen voor later die dag. Er worden onder andere dranghekken opgesteld, die de gemeente in staat stellen een selectie te maken in de (aangemelde) gasten die toegang hebben verkregen tot de raadszaal, dan wel de aansluitende hal. Maar vrijwel direct na aanvang van de vergadering lijkt de situatie buiten het gemeentehuis te escaleren. Betogers vernielen hekken en bekogelen de raadszaal met zwaar vuurwerk en lege flessen. De aanwezige politie roept de ondersteuning in van de Mobiele Eenheid om de rust te herstellen. Er wordt ingegrepen met wapenstokken en er worden waarschuwingsschoten gelost. Nog geen twintig minuten na aanvang van de vergadering wordt een noodbevel uitgevaardigd. Nog geen vijftien minuten later wordt de raadszaal ontruimd en worden aanwezigen naar het naastgelegen politiebureau geëscorteerd. Later die avond lijkt de rust langzaam maar zeker terug te keren.[57]

In aanloop naar, tijdens en na de raadsvergadering zijn verschillende leden van het gemeentebestuur, (i.e. de burgemeester en een tweetal raadsleden) doelwit van persoonlijke bedreigingen. Gezien het feit dat de burgemeester zelf onderwerp is van dreiging, is zijn beslissingsbevoegdheid overgeheveld naar de CBB. Allen hebben uiteindelijk aangifte gedaan. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen specifieke gevallen van agressie en bedreiging (pamfletten in de tuin, ontvangst van poederbrieven), bedreigingen van meer algemene strekking middels sociale media en de algemene dreigende sfeer rondom het gemeentehuis op de desbetreffende avond. Uiteindelijk zouden de bedreigingen aan het adres van de burgemeester van zodanige aard zijn, dat de NCTV zich genoodzaakt zag om haar veiligheid te waarborgen middels het stelsel bewaken en beveiligen. De kosten die gemoeid waren bij de veiligheidsmaatregelen voor de overige twee raadsleden kwamen, naar eigen zeggen, niet in aanmerking voor dekking door het Financieel Vangnet.[58] Zodoende kwamen de kosten voor deze maatregelen voor rekening van de lokale overheid, zoals in beginsel ook is uiteengezet in de circulaire.

4.1.1 Eerste lessen uit de praktijk

Observaties: Voorbereiding

Achteraf bezien, zo wordt erkend, is de burger te weinig gehoord in het besluitvormingsproces, specifiek in aanloop naar de raadsvergadering, waardoor sentimenten in de lokale gemeenschap zijn onderschat. Door de voorbereiding in stilte en beslotenheid te laten plaatsvinden werd te laat naar brede ondersteuning gezocht en werd te weinig aandacht gegeven aan de behoefte aan participatie. Het draagvlak dat bestond in het College bleek geen juiste graadmeter voor de bestaande verhoudingen in de raad. Dit gebrek aan politiek draagvlak in combinatie met de wijze waarop het proces was ingericht, leidde ertoe dat de betrokken partijen zich overvallen en overrompeld voelden, wat uiteindelijk extra weerstand zou creëren. Die weerstand uitte zich onder meer in onvrede geuit door verschillende fracties, het lekken van het raadsvoorstel en een motie van wantrouwen. Die golden allen, in retrospect, gecombineerd met de ontstane onrust onder (een deel van de) bewoners, als belangrijk signaal voor de gespannen verhoudingen.

Deze benadering, in combinatie met de onderschatting van bestaande sentimenten, heeft er uiteindelijk aan bijgedragen dat de situatie in deze mate heeft kunnen ontaarden. Daarbij heeft men de feitelijke ernst van de situatie, naar eigen zeggen, te laag ingeschat, ondanks het feit dat een dergelijk scenario wel is geschetst in aanloop naar de raadsvergadering.[59] Daarbij is het belangrijk te erkennen dat men wel uitging van een significante hoeveelheid betogers. Echter, de organisatiegraad van de demonstranten alsook hun bereidheid tot het gebruik van geweld is te laag ingeschat. Die onderschatting blijkt onder andere uit de beperkte hoeveelheid aanwezige politie, alsook de getroffen veiligheidsmaatregelen rondom het gemeentehuis, die beide niet afdoende waren om te kunnen de-escaleren.

Een aantal stappen, zoals geformuleerd in de Leidraad Veilig Bestuur, zijn opgevolgd. Ondanks het feit dat de problematiek is onderschat, zijn er in de 'koude fase' verschillende scenario's besproken, zijn er heldere grenzen getrokken ten aanzien van toelaatbaar en ontoelaatbaar gedrag en was er op voorhand een geweldsprotocol opgesteld voor het College B&W waarin uiteengezet werd hoe te handelen, voor, tijdens en na een incident.

[57] Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in X, 2016
[58] Interview met respondent X, 2017. BZK geeft aan dat deze kosten uiteindelijk wel vergoed zijn.
[59] Interview met respondent X, 2017

Belangrijkste noties:

- De burger is te weinig betrokken in het besluitvormingsproces, waardoor lokale sentimenten niet tijdig zijn gesignaleerd.
- Het draagvlak in het College bleek niet representatief voor de politieke verhoudingen in de raad en daarbuiten.
- De besloten aard van het politieke proces, inclusief geheimhoudingsplicht, en het tempo van het besluitvormingsproces, heeft uiteindelijk het wantrouwen gevoed en geresulteerd in extra weerstand.
- Op voorhand is niet voldoende geanticipeerd op een mogelijke gewelddadige escalatie van de betoging.
- De organisatiegraad van de betogers is onderschat.
- Het korte tijdsbestek heeft ertoe geleid dat de Politie zich onder druk heeft gevoeld.
- De informatiepositie was lokaal georiënteerd. Geen SGBO.
- Er was geen afstemming op voorhand met het Ministerie van BZK.

Observaties: Uitvoering

Ruim een kwartier na aanvang van de raadsvergadering heeft de burgemeester het door zichzelf opgestelde en ondertekende noodbevel uitgevaardigd. Het noodbevel stelt de politie in staat individuen te vorderen het desbetreffende gebied te verlaten om zodoende de rust te herstellen. Rond datzelfde tijdstip arriveert de ME om aan het noodbevel uitvoer te geven. Tien minuten na het arriveren van de ME vertrekt een groot deel van de aanwezigen in de raadszaal via een vooraf besproken route naar een externe locatie, die dienst doet als *safe house*. Een ander deel zoekt bescherming in het afgesloten gedeelte van het gemeentehuis, op de bovenliggende verdieping. Vanaf 20:45u is er massale inzet van ME, arrestatie eenheden (AE) en politie.

Omtrent de uitvoering wordt in de procesevaluatie gesteld dat "[er] weinig meer over te zeggen [valt] anders dan dat de avond het dramatische einde heeft gehad dat [men] heeft beleefd"[60]. Tijdens de noodsituatie is er voor zover betreft het handelen , naar eigen zeggen, toegepast wat er is geleerd tijdens trainingen en opleidingen.[61] Incidenten vooraf en gedurende de raadsvergadering zijn allen gemeld en geregistreerd en er is aangifte gedaan. Om ongeveer 20:45 is het gebied rondom het gemeentehuis tot veiligheidsrisicogebied verklaart, waarna de Officier van Justitie een last tot preventief fouilleren heeft afgegeven om de orde te herstellen. Daarbij is vanuit de gemeente volledige medewerking verleend.

De burgemeester heeft aanvullende politiebeveiliging gekregen, na de eerder geuite bedreigingen aan zijn adres. Daarbij is het stelsel bewaken en beveiligen in werking getreden, waardoor bijkomende kosten niet voor rekening zijn gekomen van de gemeente. De veiligheidsmaatregelen van de overige twee raadsleden, die eveneens doelwit waren van dreigementen, zijn nadat uitgebreid gesproken is over de specificatie, uiteindelijk voor vergoeding in aanmerking gekomen. De oorspronkelijke aanvraag voor de vergoeding van specifieke kosten (e.g. dranghekken) werd afgewezen, aangezien deze niet voldeed aan de criteria voor dekking door het Financieel Vangnet. Deze afwijzing heeft geleid tot een gevoel van onvrede bij de gemeente.

Belangrijkste noties:

- Voor aanvang van de raadsvergadering zijn er richtinggevende protocollen ontwikkeld voor het geval van calamiteiten. Eveneens was er op voorhand een noodbevel ontwikkeld, dat kon worden geactiveerd indien de situatie zou ontaarden.
- Op voorhand zijn er opvanglocaties ingericht, om de veiligheid van de aanwezigen te kunnen waarborgen.
- Er lijkt volledige medewerking te zijn verleend aan de Hoofdofficier van Justitie gedurende het incident.
- De kosten gerelateerd aan de beveiliging van beide raadsleden zijn uiteindelijk vergoed middels het Financieel Vangnet. Desalniettemin bestaat er in deze casus onduidelijkheid over de exacte functie en criteria van het Financieel Vangnet bij de desbetreffende gemeente.

[60] Procesevaluatie mogelijke vestiging azc in X, 2016
[61] Interview met respondent X, 2017

Observaties: Nazorg

In aanloop naar de eerstvolgende raadsvergadering in januari zijn aanvullende veiligheidsmaatregelen getroffen. Zo werd om de veiligheid te kunnen waarborgen, alsook om angstgevoelens onder raadsleden zoveel mogelijk weg te nemen, een aantal maal van locatie gewisseld. De kosten voor deze vergadering werden gedragen door de gemeente. Ondanks dat deze kosten per definitie niet in aanmerking komen voor vergoeding middels het Financieel Vangnet, leidde de extra kosten tot een zeker ongenoegen en het gevoel aan het lot overgelaten te worden. Er bestaat bij de gemeente zekere onduidelijkheid over de criteria. De uitvoering en effectiviteit van het veiligheidsbeleid, relevante protocollen, alsook de netwerklijst, zijn allen na afloop door de gemeente geëvalueerd. Ook is het veiligheidsbeleid sindsdien verder aangescherpt.

In retrospect is er een aantal keer een handreiking gedaan door het Ministerie naar de gemeente.[62] Gezien de nasleep en de overdaad aan aandacht is deze toenadering niet juist geïnterpreteerd door de gemeente en waren zij er niet van bewust dat deze afkomstig was van het Ministerie in het kader van het lopende programma. Vanuit de gemeente is er nadien geen specifieke hulpvraag geformuleerd richting het Ministerie.

Om verbinding te zoeken en het vertrouwen te herstellen is er door de gemeente de dialoog gezocht met burgers. In een kleinschalige setting, met maximaal zes deelnemers inclusief raadsleden, is niet alleen het incident besproken, maar ook de onderliggende gevoelens en is de blik op de toekomst gericht. De gemeente heeft ingezet op het repareren van de vertrouwensrelatie op de lange termijn.

Belangrijkste noties:

- Om de veiligheid te waarborgen en om angst weg te nemen is tot tweemaal toe de locatie van de raadsvergadering in januari gewijzigd.
- Gemaakte kosten ten behoeve van de beveiliging van deze vergadering werden niet gedekt door het Financieel Vangnet. Bij de gemeente bestaat daar onbegrip over, deels voortkomend uit het feit dat er onduidelijkheid bestaat over de criteria van het Vangnet.
- De gemaakte handreikingen door het Ministerie van BZK zijn, in de hectiek van het incident, niet als zodanig herkend door de gemeente.
- De gemeente heeft ingezet op dialoog in een poging de beschadigde (vertrouwens)relatie met de lokale gemeenschap te herstellen.

4.1.2 Conclusie: Discrepantie tussen theorie en praktijk

De gemeente X heeft de verschillende stappen uit onder andere de Leidraad Veilig Bestuur gevolgd en zich tot op zekere hoogte voorbereid op mogelijke escalatie van de raadsvergadering. Dat blijkt onder meer uit de op voorhand opgestelde documentatie, waaronder de formulering van een heldere, uniforme grens ten aanzien van ontoelaatbaar gedrag, de ontwikkeling van een risicoanalyse, het opstellen van een geweldsprotocol, het bestaan van de netwerklijst, etc. Daarnaast zijn eventuele risico's rondom de privéwoning van de burgemeester, alsook de werklocaties, geïnventariseerd. In die zin heeft de Leidraad zeker ondersteuning geboden om de randvoorwaarden voor de veiligheid te structureren en in te richten.

Desondanks kan men niet anders dan constateren dat het risico op (gewelddadige) escalatie in de gemeente is onderschat – een constatering die eveneens wordt onderschreven door de gemeente zelf. Gezien de onderschatting is er in termen van veiligheidsmaatregelen tijdens de raadsvergadering te laag ingezet. Dat is niet zozeer te wijten aan (de werking van) het VPT, maar aan de initiële risicobeoordeling van de gemeente, in samenspraak met de Politie, die onder relatief hoge tijdsdruk lokaal gemaakt diende te worden. De aard van de thematiek, de wijze waarop het besluitvormingsproces is ingericht en verliep, de tijdsdruk en de lokale oriëntatie van de informatiepositie lijken uiteindelijk aan de basis te hebben gestaan van een *perfect storm*. Om de veiligheid van politieke ambtsdragers beter te kunnen waarborgen is het belangrijk meer aan de voorkant van de problematiek te zitten, om mogelijke risicovolle situaties op voorhand te signaleren en het risico van onderschatting te minimaliseren.

[62] Interview met respondent X, 2017

Daarnaast is de vraag in hoeverre het huidige systeem, dat zich richt op de bescherming van individuele politieke ambtsdragers, voldoende is toegerust om het democratisch proces te beschermen. De werking van het programma en het stelsel bewaken en beveiligen is gebaseerd op expliciete dreiging gericht op een individu. De casus X was in die zin echter complexer van aard, waarbij er – naast de concrete dreiging van drie individuele politieke ambtsdragers - sprake was van een algeheel dreigende situatie die het democratisch proces in brede zin verstoorde. Dat blijkt onder meer uit de angst onder raadsleden, die er uiteindelijk toe leidde dat de vervolgvergadering tot tweemaal toe verplaatst diende te worden; dit terwijl er sprake was van geheimhouding van de locatie.

Ondanks het ondermijnende effect op het democratisch proces kwamen de beveiligingskosten van de laatste vergadering op het conto van de gemeente. Er was niet sprake van een expliciete dreiging, maar van een impliciet dreigende situatie. Een situatie die het democratisch proces kan schaden, maar niet wordt ondervangen door het pakket aan maatregelen zoals dat nu is vormgegeven. Vanuit de gemeente X is tevergeefs aan het Ministerie van BZK gevraagd zich "soepeler en meer empathisch" op te stellen ten aanzien van de verstrekking van een financiële bijdrage om de kosten te ondervangen. Dat komt deels voort uit een zekere onduidelijkheid over de functie en criteria van het Vangnet. Als gevolg daarvan staat de betrokken gemeente niet per definitie positief tegenover (de werking van) het Financieel Vangnet.

Belangrijkste noties:

- Gevoel van isolatie bij de gemeente. Nadat de landelijke aandacht wegebde, leek de politieke aandacht eveneens te verdwijnen. Als gevolg daarvan voelde de betrokken gemeente zich aan zichzelf overgeleverd.
- Niet zozeer de werking van het VPT stond aan de basis van de problematiek in X, maar met name de foutieve risico-inschatting heeft ertoe geleid dat het zodanig heeft kunnen escaleren.
- Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen een expliciete dreiging jegens een enkele persoon en een impliciete dreigende situatie die zich voordeed in X. Het stelsel zoals het nu is ingericht richt zich met name op eerstgenoemde, terwijl het tweede eveneens een sterk ondermijnend effect kan hebben op de (lokale) democratie.
- (De werking van) het Financieel Vangnet is met name door de gemeente ervaren als bureaucratisch en ontoereikend.

4.2 Casus Y

De casus Y verschilt van de casus X in die zin dat de situatie zich meer geleidelijk heeft gemanifesteerd. Sinds de aanstelling heeft de burgemeester van Y zekere zorgen over de eigenaren van een vakantiepark, gelegen in de gemeente. Er bestaan twijfels over de integriteit ten aanzien van de eigenaren van een lokaal bungalowpark door onder meer terugkerende problematiek rondom vergunningen, 'juridische intimidatie', en geluiden omtrent de intimidatie van bungalow-eigenaren door de eigenaren van het park. Er lijkt niet zozeer sprake te zijn van een expliciete dreiging ten aanzien van de burgemeester als persoon, maar er heerst een zekere sfeer van (impliciete) intimidatie onder de oppervlakte. Het risico is niet enkel dat de parkeigenaren, vanuit de locatie, criminele activiteiten ontplooien, maar ook dat de invloed geleidelijk wordt uitgebreid en dit uiteindelijk gaat leiden tot ondermijning van het lokale bestuur. Tot op heden lijkt de situatie niet (zichtbaar) te zijn geëscaleerd. Desondanks is door verschillende partijen (zoals de belastingdienst en het RIEC) informatie bijeen gebracht waaruit zou blijken dat het vakantiepark in kwestie mogelijkerwijs betrokken is bij, of in ieder geval gelinkt kan worden aan, criminele ondermijnende activiteiten.[63] Gezien de continu wisselende ondernemingsstructuur van het park is niet exact duidelijk wie welke rol vervuld. De casus is nog onderwerp van (lopend) onderzoek.

Volgens de burgemeester bezitten de eigenaren van het park nog eens "tientallen vakantieparken, verspreid over ongeveer veertig gemeenten".[64] Deze verschillende parken zouden zijn ondergebracht onder ruim honderd verschillende BV's die regelmatig van eigenaar wisselen. Gezien de gemeentegrensoverschrijdende aard is het de vraag in hoeverre de gemeente Y voldoende geëquipeerd is om de problematiek effectief het hoofd te bieden. Daarnaast zijn er eveneens signalen dat aan

[63] Interview met respondent Y, 2017
[64] Interview met respondent Y, 2017

criminele netwerken uit Oost-Europa parkfaciliteiten door de eigenaren worden aangeboden.[65] Eveneens bestaan er zorgen over de verdere vermenging van boven- en onderwereld en mogelijke inmenging in het politiek-bestuurlijke domein.

De aanwezigheid van een dergelijk netwerk heeft de nodige onrust teweeggebracht bij de burgemeester, met name binnen de huiselijke sfeer. Daarnaast wijst de burgemeester eveneens op het risico van onderschatting van dergelijke criminele netwerken. Daarbij wordt het expliciete voorbeeld aangehaald van een casus waarin het kind van een politieke ambtsdrager door een crimineel netwerk wordt thuisgebracht. De burgemeester onderstreept dat de belangen van dergelijke netwerken 'heel groot' zijn. Ondanks het feit dat zich nog geen expliciete dreiging heeft voorgedaan, is het gevoel van veiligheid van de ambtsdrager in kwestie aangetast.

4.2.1 Eerste lessen uit de praktijk

Observaties: Voorbereiding

In tegenstelling tot de problematiek in X, heeft de situatie in Y zich aanzienlijk langzamer gemanifesteerd en raakt de problematiek amper de oppervlakte. Daar komt bij dat, tot zoverre, de situatie nog niet is geëscaleerd en zich er geen incident heeft voorgedaan. Dat maakt de situatie niet per definitie minder zorgelijk. Volgens de burgemeester is de potentiële dreiging als zodanig erkend door Ministerie van BZK en is ook VenJ op de hoogte van de situatie.[66] Door een adviseur Bewaken en Beveiligen van VenJ, aldus de burgemeester, is een inventarisatie gemaakt van benodigde beveiligingsmaatregelen. Het totaalpakket aan maatregelen zou om en nabij de honderdduizend euro kosten. Deze relatief hoge kosten hangen onder meer samen met de locatie van de woning van de burgemeester, alsook de gebruikte bouwmaterialen, waardoor er extra maatregelen genomen dienden te worden.

In termen van verdere voorbereiding heeft de gemeente de nodige maatregelen getroffen om de veiligheid van de burgemeester te kunnen waarborgen. Op voorhand zijn er uniforme grenzen vastgesteld ten aanzien van (on)toelaatbaar gedrag, is er een specifieke VPT-clausule opgenomen in het lokale veiligheidsplan en zijn er risicoanalyses en geweldsprotocollen opgesteld.

De gemeente neemt deel aan het *Innovatieprogramma Organized Crime Harvard Field Lab*, waarbij de ontwikkeling van innovatieve middelen en methoden ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit centraal staat. Door middel van innovatieve, vraagstuk-gedreven samenwerkingsverbanden, zoals in de *Field Labs*, werken politie, bestuur, OM, de Belastingdienst en tal van andere publieke en private actoren samen om effectieve oplossingen te ontwikkelen om zodoende dergelijke "wicked problems" het hoofd te kunnen bieden.[67] De aandacht voor de problematiek kwam in een stroomversnelling na een training waarin intimidatie en bedreiging van het lokale politieke bestuur centraal stond, waaruit het vraagstuk rondom persoonlijke veiligheid naar voren kwam.

Belangrijkste noties:

- De problematiek in Y is van een andere aard dan de problematiek in X.
- Er is op voorhand contact geweest tussen het Ministerie en de gemeente in het kader van de problematiek.
- Trainingen, cursussen en samenwerkingsverbanden zoals het Harvard Field Lab gelden als belangrijk en efficiënt middel om awareness te creëren bij lokaal bestuur.
- De gemeente lijkt voldoende maatregelen te hebben getroffen om mogelijke problematiek voor te zijn. Echter, gezien de complexiteit, mogelijke omvang en de grensoverschrijdende aard van deze vorm van ondermijnende criminaliteit, is gemeente Y slechts in beperkte mate in staat om preventief en effectief te opereren.

[65] Interview met respondent Y, 2017
[66] Interview met respondent Y, 2017
[67] "Een robuuste en toekomstgerichte politie!", februari 2017, http://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/170201_investeringsagenda_politie.pdf.r

Observaties: Uitvoering

Uiteindelijk is er, naar eigen zeggen, vanuit het Ministerie van BZK geen vervolg gegeven aan de uitvoer van de beveiligingsmaatregelen en is de rekening door de gemeente zelf betaald.[68] Het Financieel Vangnet is niet ingezet omdat er vraagtekens werden gezet bij (de hoogte van) de kostencalculatie, temeer omdat de hoogte van het bedrag relatief uitzonderlijk is.[69] Op de hoogte van de kosten heeft de gemeente geen invloed gehad, omdat die (onafhankelijk) zijn aangedragen door een adviseur. Door uiteindelijk voorbij te gaan aan deze initiële inventarisatie, is er een zeker gevoel van onveiligheid en onrust ontstaan bij de betrokkenen. De inventarisatie heeft verschillende risico's in en rondom het huis in kaart gebracht, wat van sterke invloed is geweest op zijn gevoel van veiligheid van de burgemeester, alsook van zijn familie. Echter, aangezien de dreiging zich niet expliciet heeft gemanifesteerd, heeft het Ministerie van BZK, naar zeggen, niet kunnen handelen.[70] Indien dat inderdaad het geval is toont dat een zekere tekortkoming in de standaardsystematiek ten aanzien van het inventariseren van dergelijke risico's.

De gemeente heeft zelf toch verschillende voorzieningen getroffen, om zodoende de veiligheid in en rondom de woning te vergroten. Dat heeft het gevoel van onveiligheid voor een belangrijk deel weggenomen. Het feit dat de gemeente de rekening heeft opgepakt, heeft de burgemeester naar eigen zeggen in een kwetsbare positie gebracht. Dit omdat de indruk werd gewekt dat de belastingbetaler opdraaide voor de verbouwingskosten van de burgemeester, zonder dat verdere informatie over de achterliggende motieven kon worden verstrekt.[71] Materiële steun vanuit (een actor uit) het Rijksdomein zou, in de beleving van de burgemeester, zijn positie richting het College en de Raad minder hebben aangetast.

Belangrijkste noties:

- De casus toont een zekere discrepantie tussen de inventarisatie van de vereiste veiligheidsmaatregelen door de adviseur en het Ministerie van BZK als het gaat om de daaraan gekoppelde uitvoering en kostendekking. In hoeverre is sprake van een onafhankelijke, professionele en door partijen geaccepteerde inventarisatie te organiseren waaraan ook een vervolg wordt gegeven?
- Het feit dat de gemeente zelf heeft ingestaan voor de rekening heeft de lokale politieke ambtsdrager in dit geval in een lastige positie gebracht. De functie van financiële steun is van belang: naast dat het kosten dekt, creëert het eveneens een zekere mate van legitimiteit van handelen voor het lokaal bestuur en geeft het de lokale bestuurders het gevoel dat zij er niet alleen voor staan, maar dat zij actief worden bijgestaan door het Ministerie.

Observaties: Nazorg

Gezien de aard van de casus is de nazorgfase niet van toepassing en zal deze zodoende buiten beschouwing worden gelaten.

4.2.2 Conclusie: Discrepantie theorie en praktijk

De aard van de dreiging ten aanzien van de lokale politieke ambtsdrager is in de voorgaande casus aanzienlijk anders dan in de casus X. Niet alleen verschilt de wijze waarop de dreiging zich manifesteert wezenlijk, ook is de problematiek in Y niet een op zichzelf staand fenomeen dat zich enkel beperkt tot de gemeente zelf. De afwezigheid van een expliciete dreiging jegens de burgemeester of andere politieke ambtsdragers, vereist een zekere flexibiliteit van het stelsel beschermen. Net als in de eerste casus laat de dreiging, gezien haar aard, zich moeilijk meten via de bestaande meetsystematiek. Waar het stelsel te veel uitgaat van expliciete dreigingen ten aanzien van specifieke ambtsdragers, lijkt het tekort te schieten in het geval van impliciete, dreigende situaties. Tegelijkertijd kunnen beide dreigingen wel een ondermijnende werking hebben op de lokale democratie.

Mede als gevolg van de afwezigheid van een expliciete dreiging, is de initiële kosten-inventarisatie van de ingeschakelde adviseur niet opgepakt door het Ministerie van BZK. De kosten voortkomend uit het pakket van geadviseerde maatregelen

[68] Interview met respondent Y, 2017
[69] Interview met respondent Y, 2017
[70] Interview met respondent Y, 2017
[71] Interview met respondent Y, 2017

zijn uiteindelijk gedekt door de gemeente zelf. Los van de financiële implicaties voor de gemeente, is het belangrijk te erkennen dat het Financieel Vangnet eveneens een zekere symbolische waarde heeft voor hen die daar aanspraak op maken. Kostendekking geeft een gevoel van erkenning van de problematiek, het gevoel serieus genomen te worden en te worden gesteund door het Ministerie. Daarnaast sterkt het eveneens de lokale positie van de politieke ambtsdrager in kwestie. Wanneer dergelijke kosten niet redelijkerwijs worden vergoed, leidt dit in potentie tot het tegenovergestelde effect van wat men beoogd te bereiken. Door dergelijke problematiek niet te erkennen, wordt een zeker gevoel van eenzaamheid gevoed.

Het beeld van georganiseerde criminaliteit wordt veelal geassocieerd met grote, anonieme stedelijke agglomeraties. In het verlengde daarvan geldt dat men in relatie tot kleine gemeenten vaak veronderstelt dat het zich daar niet afspeelt. Criminele organisaties zijn echter bij uitstek gebaat bij een omgeving die hen een zekere speelruimte biedt om criminele activiteiten te ontplooien. In dat licht biedt de uitgestrektheid van het platteland, de beperkte capaciteit van de gemeente, de relatief lage politie-dichtheid en ontbrekende kennis en ervaring, veel mogelijkheden om criminele of ondermijnende activiteiten te ontplooien. De problematiek rondom drugsproductie en handel in Brabant en Limburg in de afgelopen decennia onderstrepen deze notie. Echter, gezien de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit, zoals in bovenstaande casus, is de vraag in hoeverre de 'kleine' gemeente voldoende geëquipeerd is om zelfstandig dergelijke problematiek te bestrijden. Extra aandacht voor met name de kleine gemeente lijkt noodzakelijk.

Belangrijkste noties:

- Ondanks erkenning van de problematiek, bemoeilijkt de impliciete aard van de dreiging het inschatten van het reële risico.
- Het Financiële Vangnet kan naast het praktisch nut ook een belangrijke symbolische functie hebben.
- Juist kleine gemeenten zijn extra kwetsbaar voor ondermijnende criminaliteit en zijn niet voldoende geëquipeerd om dergelijke activiteiten effectief te kunnen aanpakken.

4.3 Casus Z

De gemeente Z onderscheidt zich ten aanzien van de vorige twee casussen door haar grootte en de daaruit volgende organisatiegraad. Als één van de grootste gemeenten van Nederland gelden er binnen Z verschillende aandachtsgebieden op het gebied van veiligheid, variërend van mensenhandel en extremisme tot *High Impact Crimes*, zoals woninginbraak, overvallen, straatroof en geweld. Zodoende heeft de gemeente in de loop der tijd een significante hoeveelheid kennis en ervaring opgebouwd op het gebied van openbare orde en veiligheid. Deze paragraaf zal niet zozeer ingaan op een specifieke casus (descriptief), maar in generieke zin een schets geven van de procedure die is ingericht ten behoeve van de bescherming van lokale politieke ambtsdragers (normatief).

Situaties waarin ambtsdragers slachtoffer worden van bedreiging komt in de gemeente Z, naar eigen zeggen, op jaarlijkse basis een "paar keer voor"[72]. Indien er melding wordt gedaan van een dreiging wordt, via de Griffie, ongeacht het dreigingsniveau, direct contact gezocht met de Directeur Openbare Orde & Veiligheid (OOV). Deze zoekt op zijn beurt contact op met de ambtsdrager in kwestie en toetst de situatie, zowel wat betreft de omstandigheden, als in de persoonlijke sfeer. Daarbij geldt specifieke aandacht voor de persoonlijke tolerantiegrens, die varieert van persoon tot persoon. De achterliggende motivatie is tweeledig: niet enkel wordt er een inventarisatie gemaakt van (de ernst van) de situatie, maar ook poogt men duidelijk te maken dat het incident, ongeacht de aard en omvang, hoog wordt opgenomen door de gemeente. Zodoende is er in de praktijk, naar eigen zeggen, binnen een half uur na de melding contact tussen de Directeur OOV en het slachtoffer. De directeur OOV staat gedurende het proces in nauw contact met de Politie, het OM en een casemanager.

Daarnaast ontvangen nieuwe ambtsdragers die toetreden tot het College of de Raad bij aantreden een briefing van de gemeente waarin het gehele proces op voorhand wordt uiteengezet.

[72] Interview met respondent Z, 2017

Na het initiële contact krijgt de ambtsdrager in kwestie een contactpersoon toegewezen, in feite een soort casemanager. Deze casemanager is dag en nacht beschikbaar en staat in direct contact met de directeur OOV en informeert, indien nodig, eveneens de Officier van Justitie. Het slachtoffer krijgt als het ware een "menu" voorgelegd, bestaande uit vier componenten: (1) gesprek; (2) aangifte; (3) inventariseren van (aanvullende) maatregelen rondom woning, werkplek en transport; en (4) het effectueren van het maatregelenpakket. In het gesprek met de contactpersoon wordt het voorval vastgelegd en de ernst van de situatie ingeschat. Op basis daarvan wordt bepaald of er al dan niet aangifte wordt gedaan. In navolging daarvan stelt de casemanager vast welke aanvullende maatregelen er getroffen dienen te worden ter beveiliging van de woning, werkplek en eventueel tussenliggend transport. Vervolgens is het streven om zo spoedig mogelijk tot effectueren hiervan over te gaan. Om dergelijke kosten te dekken heeft de gemeente Z een aparte post op laten nemen in de gemeentebegroting – conform de Leidraad 'Veilig Bestuur' (zie paragraaf 2.1).

In de afbouwfase wordt nagegaan op welke wijze de situatie voorafgaand aan de dreiging in alle redelijkheid kan worden hersteld. Ook daarbij geldt dat de werkgever waar mogelijk een proactieve benadering probeert te hanteren en het accent probeert te leggen op (persoonlijke) betrokkenheid. De uitgangspositie is dat "men het gevoel heeft dat ze gesteund worden". Naar eigen zeggen wordt informatie-gestuurd optreden gecombineerd met "gezond boerenverstand"[73]. Opgedane kennis en expertise wordt echter niet centraal opgeslagen.

4.3.1 Eerste lessen uit de praktijk

Observaties: Voorbereiding

Qua grootte laat de gemeente Z zich slechts moeilijk vergelijken met de voorgaande twee casussen. In termen van algehele capaciteit, kennis en expertise heeft zij een significante voorsprong, deels voortkomend uit de frequentie waarin dergelijke dreigingen zich voordoen. Desalniettemin zijn er een aantal lessen te trekken uit haar aanpak, die eveneens van toepassing kunnen zijn voor kleine en middelgrote gemeenten. Zo heeft de gemeente een proactieve houding wat betreft het op voorhand informeren van nieuwkomers in zowel de Raad als het College, ten aanzien van bestaande procedures in het geval van dreiging. Op deze wijze hebben zij, ook als er nog geen sprake is van een concrete dreiging, duidelijkheid over de te volgen lijnen wanneer een dergelijk incident zich aandient. Zodoende beoogt men voorafgaand eventuele onzekerheden en/of onduidelijkheden te beperken.

De bestaande capaciteit, alsook de relatief hoge frequentie van incidenten (in vergelijking tot kleine en middelgrote gemeenten) heeft ertoe geleid dat de gemeente Z een 'menu' heeft ontwikkeld, waarin de procedures nader worden uiteengezet en de vervolgstappen in het proces worden beschreven. Door het proces te structureren voorkomt men dat cruciale stappen worden overgeslagen of over het hoofd worden gezien. Het te volgen proces is niet vrijblijvend, ook niet voor eventueel ingeschakelde derden zoals de politie of het OM, mede om de daadkracht als werkgever te kunnen waarborgen. Los van het beperken van het risico *an sich*, wordt daarmee eveneens ingespeeld op het gevoel van veiligheid van de politieke ambtsdrager. Met de proactieve houding beoogt de werkgever expliciet het signaal af te geven er alles aan te doen om mogelijke negatieve consequenties te beperken.

Belangrijkste noties:

- Leden van het College en de Raad worden op voorhand geïnformeerd op de procedures in geval van dreiging.
- In geval van een incident heeft de gemeente Z een vaste, niet vrijblijvende procedure ingericht die vervolgstappen in het proces in feite uiteenzet.

Observaties: Uitvoering

In geval van dreiging ligt het accent op tempo maken. Deels wordt dat mogelijk gemaakt door het feit dat men kan leunen op het reeds bestaande menu, maar het wordt bovenal actief nagestreefd waarmee men poogt het gevoel van veiligheid zoveel mogelijk te herstellen. De casemanager speelt daar een belangrijke rol in, door zich als expert vanuit de gemeente over de casus te buigen en niet alleen te inventariseren waar de behoeftes liggen, maar ook de persoonlijke omstandigheden van de ambtsdrager te toetsen. Tegelijkertijd is deze functie tweeledig en dient hij, naast deze praktische

[73] Interview met respondent Z, 2017

component, ook een strategische functie, waarbij de werkgever naast kennis en kunde ook betrokkenheid en daadkracht toont.

In tegenstelling tot de gemeente X en Y, maar conform de werkgeversverantwoordelijkheid, draagt Z bewust zelf zorg voor de financiële kosten als gevolg van eventuele dreiging, zonder daarbij aanspraak te maken op het Financieel Vangnet, zoals ingericht door het Ministerie van BZK.

Belangrijkste noties:

- In geval van dreiging wordt een casemanager toegewezen die zich exclusief bezighoudt met de zorg voor de ambtsdrager in kwestie
- Naast de praktische component, legt men nadrukkelijk het accent op twee deelaspecten: persoonlijke betrokkenheid en daadkracht
- De gemeente Z draagt zelf zorg voor het financiële aspect

Observaties: Nazorg

Het gebrek aan strak omlijnde procedures ten behoeve van afschaling van veiligheidsmaatregelen en de terugkeer naar de oude situatie lijkt op het eerste gezicht opvallend, maar past binnen de benadering van de gemeente, waarin maatwerk centraal staat. Waar de vorm van het proces middels het menu is geformaliseerd, is er inhoudelijk ruimte om het in te richten naargelang de omstandigheden. Het intensieve contact tussen de ambtsdrager en zijn contactpersoon staat aan de basis om uiteindelijk de veiligheidsmaatregelen af te bouwen.

Een ander positief neveneffect van de persoonlijke betrokkenheid van de gemeente, alsook de doortastendheid van haar optreden, is dat de ambtsdrager in kwestie eerder het gevoel van veiligheid terugwint. Als gevolg van dat herwonnen gevoel is het eveneens aannemelijk dat maatregelen eerder kunnen worden afgebouwd dan in situaties waarin men dat vertrouwen niet heeft.

Belangrijkste noties:

- Afschaling van beveiligingsmaatregelen is evenzeer maatwerk als opschaling
- Persoonlijke betrokkenheid en daadkracht van de werkgever toont ook een zekere mate van ervaring en bekwaamheid, waardoor mogelijk eerder het gevoel van veiligheid kan worden teruggewonnen.

4.3.2 Conclusie: Discrepantie theorie en praktijk

In de loop der jaren heeft de gemeente Z een significante hoeveelheid kennis en expertise opgebouwd als het gaat om de bescherming van de fysieke integriteit van politieke ambtsdragers. Met een “paar bedreigingen per jaar” alsook de middelen, capaciteit, kennis en expertise in huis, heeft de gemeente haar eigen procedures en processen ontwikkeld en ingericht om effectief om te gaan met dreigingen en incidenten.[74] Z heeft daarin haar eigen methoden ontwikkeld, waarbij formele (nationale) routes zoals die zijn uitgestippeld in bijvoorbeeld VPT niet zozeer worden overgeslagen, maar passend bij de eigen slagkracht worden ingevuld, ook met het vermogen om snelheid te maken.

De bestaande procedures kenmerken zich eveneens door een relatief hoge flexibiliteit op het gebied van het vaststellen van de vereiste veiligheidsmaatregelen. Ondanks het bestaan van het stappenplan geldt er daarbinnen een zekere speelruimte en is er ruimte voor specifieke behoeften en benodigdheden. De aanwezigheid van de casemanager staat toe dat er op individuele basis kan worden geïnventariseerd wat er al dan niet nodig is. De casemanager stemt daarnaast af met zijn directeur OOV, die op zijn beurt de relatie met onder meer de politie en het Openbaar Ministerie onderhoudt.

Waar het bestaande pakket aan beleidsmaatregelen zich met name richt op het verbeteren van de feitelijke veiligheid, is er binnen de aanpak van de gemeente specifieke aandacht voor het gevoel van veiligheid van het slachtoffer. De getoonde daadkracht heeft in die zin, doelbewust, een duale functie: Enerzijds is het erop gericht om zo spoedig mogelijk de

[74] Interview met respondent Z, 2017

veiligheid van de ambtsdrager in kwestie te kunnen waarborgen, anderzijds heeft het een zekere strategische (interne) communicatiefunctie en wil men het signaal afgeven, zowel naar het slachtoffer als omstanders, dat de gemeente dergelijke situaties hoog opneemt en zich maximaal inspant om eventuele risico's in te perken. Door dit signaal af te geven is men ook sneller in staat om het pakket aan veiligheidsmaatregelen af te bouwen en terug te keren naar de initiële staat.

Een belangrijk deel van de professionaliteit van Z is simpelweg het resultaat van schaalvergroting en de aanwezigheid van (financiële) middelen, kennis en expertise. Daar komt bij dat zij, in tegenstelling tot kleine en middelgrote gemeenten, in staat is om voor een deel preventief op te treden. Dat blijkt onder meer uit de ontwikkeling van het menu, waarin een aantal stappen in de procedure op voorhand zijn gestroomlijnd. Z geeft aan ook de kleinere omliggende gemeenten desgevraagd te ondersteunen.

Belangrijkste noties:

- Gemeente Z heeft zelf een proces ingericht, zonder daarbij expliciet gebruik te maken van de kennis en expertise van het Ministerie van BZK, dan wel JenV.
- Procedures van gemeente kenmerken zich door flexibiliteit, in tegenstelling tot de meer rigide benadering tentoongesteld in de casus van X en Y.
- Het belang van het gevoel van veiligheid vis-a-vis feitelijke veiligheid wordt integraal in de aanpak meegenomen.
- Deze gemeente is groot genoeg om zelf preventief op te kunnen treden, in plaats van reactief, zoals bijvoorbeeld kleinere gemeenten.
- Er is bereidheid om kleinere gemeenten op aanvraag te helpen.

5. OVERKOEPELENDE BEVINDINGEN EN BELEIDSSUGGESTIES

Het voor u liggend onderzoek geeft enig inzicht in de huidige situatie rondom de aanpak van risico's en bedreigingen jegens politieke ambtsdragers en meer specifiek de burgemeester. Daarnaast zoomt het onderzoek in op vraagstukken waarmee gemeenten mee te maken hebben of in de toekomst mee te maken gaan krijgen. Aan de hand van een drietal casestudies richt deze rapportage zich op de vraag of en in hoeverre het huidige beleid en van daaruit ontwikkelde instrumenten doeltreffend zijn en voldoende houvast en ondersteuning bieden aan gemeenten bij de bescherming van lokale politieke ambtsdragers. Het trekken van generieke conclusies of het beschrijven van algemene aanbevelingen is, gegeven de beperkte omvang van dit onderzoek, niet mogelijk. Desalniettemin zijn een aantal inzichten en observaties te formuleren die op zichzelf weer een aangrijpingspunt kunnen vormen voor verbetering van de bescherming en versterking van de positie van lokale politieke ambtsdragers. Voor dit laatste zijn een aantal beleidssuggesties opgesteld.

5.1 Overkoepelende bevindingen

De eenzame burgemeester

Wat in de gesprekken opviel is de mate van emotie bij de burgemeesters. Ondanks dat voor dit onderzoek gericht gezocht is naar passende casuïstiek en de onderzochte gemeenten derhalve niet een representatief beeld vormen, is de gevoelde en ondervonden impact van dreiging met agressie en geweld op de persoon van de politieke ambtsdrager en diens omgeving, significant en ernstig. Het hoge percentage slachtofferschap onder de politieke ambtsdragers en de mogelijke gevolgen voor de democratische rechtsorde en het democratische stelsel als geheel, maar ook de aantrekkelijkheid van het politieke en burgemeester-vak, geeft alle aanleiding om de komende jaren vanuit het Ministerie van BZK veel aandacht te (blijven) geven aan deze problematiek. Immers juist ten aanzien van de burgermeester kan worden gesteld dat sprake is van een substantiële verantwoordelijkheid van het Ministerie.[75]

Deze observatie wordt versterkt als ook de in hoofdstuk 3 geschetste specifieke ontwikkelingen rondom de gemeenten en de burgemeesters in ogenschouw worden genomen. De context en maatschappelijke verhoudingen waarin het lokale bestuur haar werk verricht, is fors aan verandering onderhevig. De kans op maatschappelijke weerstand en op uitingen van agressie en geweld jegens de politieke ambtsdragers neem toe. Daarnaast is de potentie van georganiseerde criminaliteit en haar financieel belang om gericht legale instituties als het lokale bestuur of politieke ambtsdragers actief te beïnvloeden, niet te onderschatten. De in het verlengde van de beschreven ontwikkelingen veranderende verantwoordelijkheden brengen nieuwe vormen van zichtbaarheid, kwetsbaarheid en afhankelijkheid met zich mee. Uit de beschreven casussen blijkt dat niet alle gemeenten daarop zijn voorbereid of ingericht.

Wat tevens meespeelt is dat in het huidige versplinterde politieke landschap, de burgemeester niet altijd, of slechts in beperkte mate, op lokale (politieke) steun kan rekenen. Deels ingegeven door de wijze waarop burgemeesters worden aangesteld, maar ook als resultaat van een verhardend politiek klimaat, bestaat er een zekere mate van politieke eenzaamheid. Voor professionele reflectie in het eigen apparaat lijkt de burgemeester op zijn secretaris en griffier te zijn aangewezen. Dit verhoudt zich slecht met het gegeven dat de burgemeester in toenemende mate het gezicht is geworden van de gemeente, mede als gevolg van het uitdijende takenpakket.

[75] O.a. Rechtspositie van politieke ambtsdrager, BZK, 28479, 2002

Met het oog op het gevoel van isolatie van burgemeesters kunnen bepaalde instrumenten zoals het Financieel Vangnet dan ook een dubbele betekenis krijgen. Enerzijds heeft het Vangnet, zoals beoogd, een praktisch nut. Anderzijds geeft het een zekere mate van erkenning van de problematiek vanuit het Rijksdomein en daarmee een zekere mate van ondersteuning aan de positie van de burgemeester.

De voorbereide gemeente

Wat eveneens opvalt is dat de onderzochte gemeenten niet zozeer niet voorbereid zijn, maar dat de mate van voorbereiding niet toereikend of aansluitend is op de uiteindelijke aard van de dreiging. Het bestaande materiaal, zoals VPT en de Leidraad Veilig Bestuur, zijn in casus X en Y beiden geraadpleegd. Daarnaast is er op voorhand specifieke aandacht gegeven aan vraagstukken rondom het voorkomen van agressie en geweld jegens politieke ambtsdragers. Echter, zoals bijvoorbeeld bleek in casus X, was de aanvankelijke risico-inschatting niet voldoende: de dreiging werd onderschat. Diepgaande kennis en ervaring ontbreekt veelal bij dergelijke gemeenten, simpelweg door de lage frequentie waarin dergelijke incidenten plaatsvinden, gecombineerd met de beperkte capaciteit. De aangereikte theoretische kaders zijn slechts hulpmiddelen. Elk incident, zoals blijkt uit X, Y en Z, heeft unieke elementen en is daarom lastig enkel via gestandaardiseerde protocollen te benaderen. Het gebrek aan capaciteit, kennis en kunde ten aanzien van dergelijke dreigingen bij beide kleine gemeenten vormt daarin een probleem - zeker in vergelijking met de gemeente Z.

In aanvulling op de bandbreedte waarin dergelijke dreigingen zich kunnen uiten, vormt de complexiteit eveneens een probleem voor met name kleine gemeenten. In de casus van zowel X als Y hadden zij in feite te maken met regio overschrijdende fenomenen (i.e. immigratie, ondermijning) die zich in de lokale context ontvouwden. De complexiteit van dergelijke fenomenen en de gevolgen die eruit voortvloeien zijn van een dusdanige aard gebleken dat de vraag gesteld moet worden in hoeverre en op welke wijze het lokaal niveau hier een rol in kan spelen en wat de reikwijdte van de eigen verantwoordelijkheid zou moeten zijn.

Daarnaast lijkt er een zekere discrepantie te bestaan tussen de rol die het Ministerie van BZK aan zichzelf toeschrijft en het bestaande verwachtingspatroon onder de onderzochte casussen in deze rapportage. Waar het Ministerie van BZK stuurt op een regierol, verwachten de gemeenten X en Y een rol waarbij BZK actiever en 'schouder aan schouder' optrekt. Los van een eventuele discussie over de exacte rolbepaling en benodigde capaciteiten, is het van belang dat mogelijke bestaande verwachtingen ten aanzien van het Ministerie worden gestuurd, om zodoende te voorkomen dat er een onjuist verwachtingspatroon ontstaat.

Gemeenten worden in toenemende mate gevraagd om bij te dragen in de vraag van het Rijksdomein om een rol van betekenis te spelen in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, als onderdeel van de zogenaamde *whole-of-government* benadering. Echter creëert die betrokkenheid vervolgens eveneens een eigen behoefte als het gaat om, zoals is gebleken in de casus Y, zaken waarbij de positie van de lokale politieke ambtsdragers kwetsbaarder wordt.

De verdere ontwikkeling op systeemniveau

In termen van kwantiteit is er in de afgelopen jaren een significante hoeveelheid materiaal ontwikkeld dat sturing probeert te geven aan de bescherming van lokale politieke ambtsdragers. Gezien de hoeveelheid burgemeesters, wethouders en raadsleden die op jaarlijkse basis het slachtoffer worden van agressie en intimidatie is dat van groot belang. Vanuit het Ministerie, alsook verschillende andere publieke (en private) actoren zijn er verschillende programma's, leidraden en handvatten ontwikkeld om veiligheid optimaal te waarborgen. Een punt van aandacht lijkt echter de mate waarin dergelijke theoretische kaders voldoende aansluiten op de praktijk.

Wat betreft de mate van houvast en ondersteuning aan politieke ambtsdragers is het beeld ambigu. Het beschikbare materiaal biedt lokale overheden de mogelijkheid het veiligheidsbeleid te optimaliseren om zodoende het risico op intimidatie, agressie en ondermijning te beperken. De Leidraad Veilig Bestuur hanteert een stapsgewijze benadering waarlangs gemeenten lokaal beleid kunnen structureren om goed voorbereid voor de dag te komen. Op basis van de

interviews kan worden gesteld dat met name deze kleine gemeenten ook inderdaad gebruik hebben gemaakt van deze Leidraad om passende (voorzorgs-)maatregelen te nemen.

Tegelijkertijd hebben we ook in algemene zin geconstateerd dat de vele aanbevelingen die uit de handboeken en leidraden voortvloeien, niet hebben geleid tot uniforme consistente werkwijzen en aandacht bij gemeenten.

De casus-specifieke omstandigheden van dezelfde twee casussen tonen de complexiteit van de problematiek en zetten druk op de mate waarin men zich daarop in het bijzonder kan voorbereiden. In beide gevallen hebben de samenloop van verschillende factoren en omstandigheden geleid tot vraagstukken, die ondanks de getroffen voorbereidingen slechts in beperkte mate te ondervangen waren. Zo was de eerste gemeente niet zozeer niet voorbereid, maar bleek de initiële risico-inschatting onvoldoende en is de mate van escalatie op voorhand onderschat. Als gevolg van deze verkeerde inschatting, in combinatie met de gegeven omgevingsfactoren, is de situatie uiteindelijk ontaard. De aard en complexiteit van de problematiek in de tweede casus hebben tot een zekere mispas geleid tussen de aansluiting van het beleid op de dreiging.

Daarnaast is er eveneens sprake van een zeker verschil tussen de aard van dreiging en de methodiek om dergelijke risico's te inventariseren. Uit bestudering van de beschikbare casussen, lijkt het huidige instrumentarium zich met name te richten op expliciete dreiging jegens individuele personen. Daarbij gaat het echter voorbij aan de toegenomen complexiteit van de huidige samenleving. Zo toont bijvoorbeeld casus X de impact van expliciete dreiging op de democratische orde als zodanig.[76] De afwezigheid van een concrete dreiging in het geval van casus Y leidde ertoe dat er vraagtekens werden gezet bij (de hoogte van) de kostencalculatie en noodzaak voor aanvullende veiligheidsmaatregelen. Ook de nazorg verdient aandacht.

5.2 Beleidssuggesties

Zoals beschreven is er een verschil tussen papier en praktijk. Op zich niet verwonderlijk of vreemd, maar gegeven het belang en ernst van de problematiek, is een te groot verschil onwenselijk. Naast het benodigde onderhoud van de aangereikte methoden en instrumenten, de discipline om dit daadwerkelijk binnen de gemeenten in te voeren als werkwijze en hierop te controleren, is er tevens ruimte voor verbetering van het instrumentarium zelf. Hierna wordt een achttal suggesties aangereikt.

1. De veranderende (inter-)nationale context, de toenemende verwevenheid tussen domeinen en veiligheidsvraagstukken en mogelijke gevolgen hiervan op de verhoudingen en interactie tussen burger en overheid, noopt tot het inrichten van een **monitor-systeem** voor gemeenten. Dit om adequaat te kunnen navigeren en tijdig te kunnen reageren op de mogelijke doorwerking van deze ontwikkelingen en gebeurtenissen op lokaal niveau. De VNG en het rijk kunnen hier een centrale en stimulerende rol op zich nemen.
2. Het consequent en gestructureerd invoeren van een **preventief assessment** van emotierijke of met ondermijning samenhangende vraagstukken. Dit kan goed samenvallen met de jaarplancyclus. Het assessment kan aan de hand van empirisch materiaal, maar kan eveneens geschieden op basis van ervaring en/of intuïtie. Thema's zoals Islam, asiel en integratie, maar eveneens problematiek rondom en/of gerelateerd aan ondermijnende criminaliteit (e.g. coffeeshops, prostitutie, motorbendes) komen hiervoor in aanmerking. Ook lokale omstandigheden of belangen kunnen maatschappelijke weerstand veroorzaken. Nader onderzoek is nodig om de lijst van deze onderwerpen verder te completeren.
3. Het verbinden van het assessment aan een jaarplancyclus kan tevens gebruikt worden om de **aandacht, kennis en expertise binnen de gemeente op niveau** te houden. Discipline met betrekking tot het al dan niet registreren en het doen van aangifte, het screenen van kandidaat raadsleden, maar ook het houden van toezicht op daadwerkelijk getroffen preventieve maatregelen, ligt in het verlengde hiervan.
4. Het organiseren en inrichten van een **leersysteem agressie en geweld** voor gemeenten waar de *best practices* worden opgenomen en actief worden gedeeld, kan ondersteunend werken bij het structureren van aandacht én het verhogen van de eigen effectiviteit in voorkomende gevallen. Ambtelijk ligt hier een rol voor de gemeentesecretaris en/of de afdeling OOV weggelegd.

[76] Interview met respondent X, 2017

5. In het verlengde van de identificatie van hoog-risico thema's (punt 2) maar ook in algemene zin is het ontwikkelen van **effectieve interventiestrategieën** een belangrijk punt van aandacht om risico's te verminderen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:
    a. Het in voorkomende gevallen reduceren van de rol van de politieke ambtsdrager door politieke besluitvorming te **depersonificeren.**
    b. In ieder geval in de externe beeldvorming, gevoelige onderwerpen qua aanpak aan **minder kwetsbare derden** zoals een hybride samengestelde taskforce vanuit een andere gemeente, of bovengemeentelijk georganiseerd (eventuele rol CDK) of andere instituties (e.g. OM, politie) over te laten.
    c. Door tijdig het instrument van **strategische communicatie** in te zetten om maatschappelijke emoties te managen.
6. De effectiviteit van de aanpak, en het interne gevoel van veiligheidsbeleving, wordt tevens bevorderd door bij een gesignaleerde dreiging **direct tempo te maken** en door te pakken. Goede, directe communicatielijnen met politie en OM is hiervoor een belangrijke randvoorwaarde. Hier ligt een rol voor de gemeente alsook voor het Ministerie van BZK (bij met name de kleinere gemeenten) om het signaal af te geven dat dreigingen niet worden getolereerd. Liever teveel aandacht in de beginfase dan achteraf te concluderen dat sprake is geweest van onderschatting, lijkt de beste remedie.
7. Het neutraal opstellen van een kostencalculatie als een beroep wordt gedaan op het Financieel Vangnet, alsmede de snelheid van besluitvorming hierover, dient zwaarder te wegen dan verantwoording achteraf. Ook de symbolische werking door steun vanuit de Rijksoverheid te geven, mag niet onderschat worden. Het belang van de werking van de democratische rechtsorde en het vertrouwen in de politieke ambtsdrager moet zwaarder wegen dan de bureaucratische richtlijnen en procedures. Het opstellen van een meer **pragmatische werkwijze gekoppeld aan het Financieel Vangnet** kan hierbij helpen. Een eventuele herijking van de criteria tegen deze achtergrond, past bij deze suggestie.
8. Niet alleen in het geval van een concrete dreiging, maar ook bij **potentiële dreiging en concrete grote gevoelens van onveiligheid** bij de politiek ambtsdrager moet melding worden gemaakt bij de politie. Vervolgens dient de politie daadwerkelijk een dreigingsanalyse opstellen, op basis waarvan beveiligingsmaatregelen worden geadviseerd.

APPENDIX I: ONDERZOEKSMETHODE, AFBAKENING, DEFINITIES EN AFKORTINGEN

I-I Onderzoeksmethode

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden en teneinde een eerste knelpuntenanalyse op te stellen, zijn de volgende gefaseerde activiteiten verricht:

1. Op basis van een beperkte literatuurstudie is een *outside-in* analyse opgesteld, waarin dieper wordt ingegaan op de drijvende krachten die van invloed zijn/gaan zijn op de mate waarin politieke ambtsdragers aan bedreiging of geweld worden blootgesteld. Naast globale ontwikkelingen, is tevens aandacht gegeven aan de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, inzichten vanuit de criminologie en het fenomeen ondermijning.
2. Op basis van de analyse en aan de hand van concrete casuïstiek zijn een aantal politieke ambtsdragers geïnterviewd met behulp van een semi-gestructureerde vragenlijst. Bij het selecteren van casus is een keuze gemaakt tussen zogenaamde bewuste ondermijning en een casus waarbij sprake was van onbewuste ondermijning (zie paragraaf 2.2 voor de definities). Daarnaast is via een vragenlijst geverifieerd in welke mate onderdelen van de instrumenten *Veilige Publieke Taak*, het *Financieel Vangnet* en het stelsel *Bewaken en Beveiligen* daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en geraadpleegd cq. toegepast.
3. De resultaten van deze eerste twee fasen zijn vervolgens het uitgangspunt geweest om eventuele discrepanties tussen de huidige overheids-instrumenten en de feitelijke praktijk zichtbaar te maken en te beoordelen.
4. De beoordeling vormt de basis voor het beschrijven aan een knelpuntenanalyse die vervolgens zal worden gepresenteerd aan en getoetst bij het Netwerk Weerbaar Bestuur.

I-II Focus en afbakening

Deze rapportage zal zich exclusief richten op de discrepantie tussen de wijze waarop in Nederland de bescherming van de fysieke integriteit van lokale politieke ambtsdragers formeel is vormgegeven en haar werking in de praktijk, om zodoende tot een knelpuntenanalyse te komen. Daarbij dienen het programma *Veilige Publieke Taak*, het stelsel *Bewaken en Beveiligen* en het *Financieel Vangnet* als uitgangspunt.

Aan de hand van literatuur en een drietal casestudies bij gemeenten wordt de vraag geanalyseerd: Hoe en met welk doel zijn de huidige maatregelen georganiseerd en hoe verhoudt zich dat tot de realiteit? Op welke vlakken worden taken en verantwoordelijkheden ten behoeve van de bescherming van de fysieke integriteit van personen, in het bijzonder lokale politieke ambtsdragers, voldoende afgedicht en op welke vlakken schieten de getroffen maatregelen tekort? Daarbij worden twee separate invalshoeken gehanteerd:

1. Het perspectief vanuit het systeem (analyse van *binnen* naar *buiten*);
2. Externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de relatie tussen overheid en burger (analyse van *buiten* naar *binnen*).

De tolerantie en/of 'weerbaarheid' van de politieke ambtsdrager zelf wordt buiten beschouwing gelaten. Ook de rol of wijze waarop is omgegaan met het vraagstuk door andere organisaties dan het lokale bestuur, valt buiten de reikwijdte van deze analyse. In deze rapportage zal geen normatieve of ethische beschouwing worden gegeven. Doel is om een eerste beperkte knelpuntenanalyse op te stellen van de doeltreffendheid van de huidige getroffen maatregelen in het kader van de bescherming van decentrale politieke ambtsdragers.

Zonder te diep of uitputtend te willen ingaan op de toekomstige aard en omvang van dit vraagstuk, wordt tevens aandacht gegeven aan *drivers* die achter agressief of intimiderend gedrag liggen. Dit om de robuustheid en toekomstbestendigheid van de maatregelen nader te kunnen beoordelen. De focus van de knelpuntenanalyse is gericht op politieke ambtsdragers binnen de lokale overheid en op activiteiten die een ondermijnende doorwerking kunnen hebben.[77] Gegeven diens kwetsbaarheid kijken we daarbij specifiek naar de rol en positie van de burgemeester.

[77] Definitie; andere besluitvorming/beslissing als direct gevolg van….

I-III Definities

Dreiging

De mate van een dreiging wordt getoetst langs de lijnen van effect (ernst) en voorstelbaarheid (waarschijnlijkheid). Een **concrete dreiging** refereert enkel aan de voorstelbaarheid van een dreiging, en gaat niet zozeer in op het effect. In het geval van een concrete dreiging wordt deze geclassificeerd als 'zeer waarschijnlijk' of 'zeker'. Daarbij wordt de dreiging getoetst langs een drietal indicatoren: (1) de intentie ('de mate waarin een dreiger voornemens is een gebeurtenis te laten plaatsvinden'); (2) de potentie ('de mate waarin de dreiger de kennis en middelen heeft en in de gelegenheid is om een gebeurtenis te laten plaatsvinden'); en (3) concreetheid ('zijn er feiten en omstandigheden (handelingen) bekend waaruit blijkt dat een gebeurtenis gaat plaatsvinden').[78]

Ondermijning

Ondermijning refereert aan de aantasting van bestaande institutionele (gezags)structuren in de maatschappij. Ondermijning is per definitie een uitvloeisel van handelen, bewust danwel onbewust. Ondermijning kan (bewust) worden ingezet als tactiek om politieke besluitvorming te beïnvloeden, bijvoorbeeld door criminele organisaties, maar kan ook een (onbewust) gevolg zijn van handelen.[79] Zo kunnen externe krachten invloed uitoefenen op lokale groepen of gemeenschappen, wat een ondermijnende doorwerking kan hebben op politiek bestuur. Indien een (concrete) dreiging een ondermijnend effect heeft op institutionele gezagsstructuren, is er sprake van een **ondermijnende dreiging**. Een op de elf politieke ambtsdragers geeft aan dat agressie en geweld expliciet van invloed is geweest op de persoonlijke besluitvorming.[80] Tegelijkertijd laten de impliciete, indirecte effecten van ondermijnende dreigingen zich moeilijker kwantificeren.

Politieke ambtsdrager

Deze rapportage richt zich exclusief op de (bescherming van) de fysieke integriteit van decentrale politieke ambtsdragers. Gegeven de beperkte omvang van deze studie is met name gekeken naar gemeenten; de raadsleden en wethouders alsmede, meer specifiek, de positie van de burgemeester.

I-IV Afkortingen

AE	Aanhoudingseenheid
AZC	Asielzoekerscentrum
B&W	(College van) Burgemeester en Wethouders
BIBOB	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BVA	Beveiligingsambtenaar
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBB	Coördinator Bewaken en Beveiligen
CdK	Commissaris van de Koning

[78] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, "Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015".
[79] Martijn van der Steen e.a., "Ondermijning ondermijnd: hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit" (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, december 2016), https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2016/12/NSOB-2016-Rapport-Ondermijning-Ondermijnd.pdf.
[80] I&O research, "Monitor integriteit en veiligheid Openbaar Bestuur".

ELA	Eenduidige Landelijke Afspraken
ME	Mobiele Eenheid
NAMO	Noord-Afrika & Midden-Oosten
NCTV	Nationaal Coordinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGB	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde & Veiligheid
PKVW	Politiekeurmerk Veilig Wonen
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie, *nu Ministerie van Justitie en Veiligheid*
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPT	Veilige Publieke Taak
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

BIBLIOGRAPHY

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. "Jaarverslag AIVD 2015", april 2016. https://www.aivd.nl/publicaties/jaarverslagen/2016/04/21/jaarverslag-aivd-2015.

Barrett, Jonathan. "Applying the Model of the Citizen-Consumer to Taxpayers". SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 januari 2016. https://papers.ssrn.com/abstract=2840578.

Berge, Wiljan van den, en Bas ter Bas. "Baanpolarisatie in Nederland". Centraal Planbureau, 9 juli 2015. https://www.cpb.nl/publicatie/baanpolarisatie-in-nederland.

Boerman, Frank, Martin Grapendaal, Fred Nieuwenhuis, en Ewout Stoffers. "Nationaal dreigingsbeeld 2017". Dienst Landelijke Informatieorganisatie, 1 juni 2017. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/01/tk-bijlage-nationaal-dreigingsbeeld-2017.

Carothers, Thomas, en Richard Youngs. "The Complexities of Global Protests", 8 oktober 2015. http://carnegieendowment.org/2015/10/08/complexities-of-global-protests-pub-61537.

Cloe, Dick de, Cyrille Fijnaut, en Pieter Tops. "Een onveilige en intimiderende werkomgeving?" Laarbeek, januari 2015. http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2015/1/Rapport-Laarbeek-9-januari-2015.pdf.

Crawford, Adam. "Networked Governance and the Post-Regulatory State? Steering, Rowing and Anchoring the Provision of Policing and Security". *Theoretical Criminology* 10, nr. 4 (1 november 2006): 449–79. https://doi.org/10.1177/1362480606068874.

"Een robuuste en toekomstgerichte politie!", februari 2017. http://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/170201_investeringsagenda_politie.pdf.

F. Hoogewoning, A. van Dijk, en W. Man. "Ondermijning en veiligheid". *Het Tijdschrift voor de Politie*, juni 2010.

Heinrich Winter, Nicolette Woestenburg, Niko Struiksma, Charlotte Akerboom, en Christian Boxum. "Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur". Den Haag: WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, 1 september 2017. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/10/05/rapport-criminele-beinvloeding-van-het-lokale-openbaar-bestuur/TK+Bijlage+Eindrapportage+Criminele+beinvloeding+van+het+lokale+openbaar+bestuur+%282%29.pdf.

I&O research. "Monitor integriteit en veiligheid Openbaar Bestuur", november 2016.

Janny Groen, Rik Kuiper, en Dion Mebius. "Zo denken Turkse Nederlanders over Nederland en Turkije". *Volkskrant*, 15 april 2017. https://www.volkskrant.nl/4487142.

Kruisbergen, Edwin, H. G. van de Bunt, en E. R. Kleemans. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Onderzoek en beleid, v. 306. Den Haag: Boom/Lemma uitgevers, 2012.

Maggy Lee, Karen Joe Laider, en Choon Piew Pow. "Consuming Private Security: Consumer Citizenship and Defensive Urbanism in SIngapore". *Theoretical Criminology* 17, nr. 2 (mei 2013).

Ministerie van Algemene Zaken. "Aanbiedingsbrief bij rapportage Monitor Integriteit en veiligheid Openbaar Bestuur 2016". Kamerstuk, 29 november 2016.

https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/29/aanbiedingsbrief-bij-rapportage-monitor-integriteit-en-veiligheid-openbaar-bestuur-2016.

———. "Kamerbrief over veiligheid politieke ambtsdragers", 20 april 2016. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/04/20/kamerbrief-over-veiligheid-politieke-ambtsdragers.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. "Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015", 10 juli 2015. http://wetten.overheid.nl/BWBR0036811/2015-07-10.

———. "Evaluatie Financieel vangnet voor beveiligingskosten politieke ambtsdragers", april 2017.

———. "Handreiking effectieve opvang na schokkende gebeurtenissen.", 29 september 2011. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/09/29/handreiking-effectieve-opvang-na-schokkende-gebeurtenissen.

———. "Leidraad Veilig Bestuur", 1 oktober 2015. http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/5915-bzk-pub-leidraad-veilig-bestuur-v4-web_1.pdf.

———. "Majesteitelijk en magistratelijk: de nederlandse burgemeester en de staat van het ambt", maart 2014. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/03/20/majesteitelijk-en-magistratelijk-de-nederlandse-burgemeester-en-de-staat-van-het-ambt.

———. "Rijksbrede trendverkenning", juni 2013. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/06/17/rijksbrede-trendverkenning.

———. "Toolkit Veilig Bestuur - Ambt in praktijk - Politieke ambtsdragers", 12 februari 2016. https://www.politiekeambtsdragers.nl/ambt-in-praktijk/integriteit--veiligheid/toolkit-veilig-bestuur.

National Intelligence Council. "Global Trends 2030: Alternative Worlds". Washington, DC: National Intelligence Council, 2012. https://publicintelligence.net/global-trends-2030/.

Richardson, Brendan. "Corbynmania: Citizen-consumers and the case for an alternative political marketing". *Journal of Customer Behaviour* 15, nr. 3 (1 november 2016): 283–97. https://doi.org/10.1362/147539216X14594362874018.

Rijksoverheid. "Eenduidige Landelijke Afspraken. Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak", Oktober 2007. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/convenanten/2007/10/01/eenduidige-landelijke-afspraken-ela/eenduidige-landelijke-afspraken.pdf.

Rooduijn, Matthijs. "The Nucleus of Populism: In Search of the Lowest Common Denominator". *Government and Opposition* 49, nr. 04 (oktober 2014): 573–99. https://doi.org/10.1017/gov.2013.30.

Sociaal en Cultureel Planbureau. "Burgerperspectieven 2017|1", 31 maart 2017. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Burgerperspectieven_2017_1.

———. "Ondanks veranderingen medialandschap traditionele media nog steeds dominant". Sociaal en Cultureel Planbureau, 24 maart 2016. https://www.scp.nl/Nieuws/Ondanks_veranderingen_medialandschap_traditionele_media_nog_steeds_dominant.

Steen, Martijn van der, Jorgen Schram, Nancy Chin-A-Fat, en Jorren Scherpenisse. "Ondermijning ondermijnd: hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit". Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, december 2016. https://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2016/12/NSOB-2016-Rapport-Ondermijning-Ondermijnd.pdf.

Tops, P.W, en Jan Tromp. *De achterkant van Nederland: hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2017.

Trouw. "Tsjechië pakt nepnieuws aan met taskforce". *Trouw*, 28 december 2013. https://www.trouw.nl/home/tsjechie-pakt-nepnieuws-aan-met-taskforce~ac6f2710/.

Veldheer, Vic, en Rob Fijl. “Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010”, 30 maart 2011. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2011/Actuele_maatschappelijke_ontwikkelingen_2010.

Wennekers, A. M, D. M. M Troost, en P. R. Wiegman. “Media:Tijd 2015”. Amsterdam/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016.

Zedner, Lucia. “Pre-Crime and Post-Criminology?” *Theoretical Criminology* 11, nr. 2 (2007): 261–81.

The Hague Centre for Strategic Studies

Lange Voorhout 1
2514 EA The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
HCSS.NL