

Agressie tegen politieke ambtsdragers

Inleiding

Het aftreden van een wethouder na bedreigingen aan zijn adres was voor de groepen CNV Wethouders en CNV Burgemeesters aanleiding om een quickscan te houden onder de burgemeesters en wethouders in Nederland. Via de e-mail hebben wij alle gemeenten een vragenlijst gestuurd met de vraag de lijsten uiterlijk 1 augustus terug te sturen. Vanwege de vakantieperiode hebben uiteraard veel bestuurders de vragen niet kunnen beantwoorden. Wij hebben desondanks 183 ingevulde vragenlijsten ontvangen. Gezien het karakter van een steekproef is dat een mooi aantal.

Agressie is een breed begrip. Wij hebben niet gekozen voor de definitie uit de Van Dale maar hebben er een praktische invulling aan gegeven. In de brief hebben wij aangegeven onder agressie te verstaan "uitingen of handelingen die als dreigend worden ervaren. Het kan daarbij zowel of fysieke dreiging gaan als mondelinge of schriftelijke uitingen". Van belang is of de bestuurder het als bedreigend ervaart. Vaak reageren burgers verbaasd als zij op ongewenst gedrag worden aangesproken, omdat zij niet de bedoeling hadden bedreigend over te komen.

Verschillende bestuurders hebben aangegeven dat agressie van alle tijden is, dat dit het risico is van publieke functionarissen, dat er kennelijk nu meer aandacht aan worden besteed en open over wordt gedaan. Anderen zien en voelen een duidelijke verschuiving. De burger is mondiger geworden, agressie neemt toe, agressie lijkt gewoon te worden. Een wethouder stelde dat agressie tegen politieke ambtsdragers een aantasting is van de rechtsorde. Anderen pleiten voor weinig publiciteit voor dit fenomeen om te voorkomen dat weer anderen op ideeën worden gebracht. Kortom, vele opvattingen over wat het is en hoe je er mee om moet gaan.

Aan de quickscan hebben 183 bestuurders meegedaan te weten

73 burgemeesters
107 wethouders
3 gemeentesecretarissen

183

Omdat het onderzoek zich richt op politieke ambtsdragers blijven in het rapport de gemeentesecretarissen verder buiten beschouwing.

Den Haag, augustus 2004

Conclusies

De belangrijkste conclusies uit deze quickscan zijn:

1. Eén op de drie colleges van B&W is geconfronteerd met agressie tegen meer dan één bestuurder.
2. Agressie in mondelinge vorm komt het meest voor. Kennelijk heeft deze vorm de laagste drempel.
3. Het agressieve gedrag is iets vaker in het college aan de orde gesteld nadat een ander ermee was geconfronteerd dan nadat men er zelf mee te maken kreeg.
4. Veel bestuurders hebben na de ervaring met agressie hierover gesproken in het college. Slechts in 1 op de 3 van die gemeenten is er inmiddels agressiebeleid voor bestuurders vastgesteld.
5. Meer dan de helft van de gemeenten heeft wel beleid vastgesteld voor de ambtenaren maar minder aandacht aan zichzelf besteed. 1 Op de 3 politieke ambtsdragers heeft wel beleid voor ambtenaren maar niet voor zichzelf.
6. Een overgrote meerderheid vindt dat er nader onderzoek moet worden gedaan naar agressie en onveiligheid onder politieke ambtsdragers.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

1. CNV Publieke Zaak adviseert BZK en VNG om nader onderzoek naar aard en omvang van vormen van agressief gedrag jegens politieke ambtsdragers.
2. CNV Publieke Zaak adviseert de VNG om een project op te zetten gericht op verbetering van het imago van gemeenten en hun bestuurders.
3. CNV Publieke Zaak adviseert colleges van B&W om agressiebeleid vast te stellen.
4. Politieke partijen kunnen investeren in training en toerusting.
5. CNV Publieke Zaak adviseert de minister van BZK om te overleggen met de minister van Justitie.
6. Het onderwerp agressie jegens politieke ambtsdragers leent zich voor georganiseerd overleg tussen minister van BZK en de vakbonden van politieke ambtsdragers.
7. CNV Publieke Zaak adviseert de burgemeesters om agressie een vast onderwerp in het burgerjaarverslag te laten zijn.

1. Ik ben persoonlijk in mijn bestuurlijk functioneren geconfronteerd met agressie

Deze stelling werd door 92 mensen (51%) positief beantwoord. Van de deelnemende burgemeesters is 59% wel eens met agressie geconfronteerd tegenover 46% van de wethouders.

	burgemeester	wethouder	totaal
ja	43	49	92
nee	30	58	88
	----	----	----
	73	107	180

Verhoudingswijs worden burgemeesters meer met agressie geconfronteerd dan wethouders. Uit deze steekproef is niet op te maken of dat komt door de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid of omdat zij als bekendste lid van het college door burgers verantwoordelijk worden gehouden voor de besluiten van het college. Nader onderzoek kan hierover wellicht duidelijkheid geven.

2. Een ander lid van het college is geconfronteerd met agressie

Deze stelling is door 62% instemmend beantwoord. In percentages geven geen verschillen tussen burgemeesters en wethouders. Als wij de reacties op beide stellingen combineren dan blijkt dat één op de drie colleges van B&W is geconfronteerd met agressie tegen meer dan één bestuurder.

3. De vorm van agressie was

(meer antwoorden waren mogelijk)

	absoluut			procentueel	
	burgemeesters	wethouders	totaal	burgemeesters	wethouders
fysiek	23	23	46	32	22
mondeling	45	61	106	62	57
schriftelijk	29	31	60	40	29
e-mail	18	21	39	25	20

De aard en de intensiteit van de vormen van agressie liepen uiteen. Een enkele keer gaf een respondent daarover wat meer informatie. Zo gaf iemand aan in het openbaar mondeling grof te zijn toegesproken, maar dat betrokkene naderhand verontschuldigen heeft aangeboden. Een ander schreef in 2004 herhaaldelijk met de dood te zijn bedreigd. Nader onderzoek zou meer inzicht kunnen bieden in aard en intensiteit van de agressie tegen politiek bestuurders.

De burgemeesters die zelf met agressie worden geconfronteerd komen relatief vaker met de vormen fysieke en schriftelijke dreiging in aanraking dan de wethouders die met agressie zijn geconfronteerd. Nader onderzoek kan meer informatie opleveren.

Absoluut en relatief komt agressie in mondelinge vorm het meest voor. Kennelijk is dit de laagste drempel. Het zou kunnen zijn dat investeren in het aanpakken van mondelinge bedreigingen het risico op zwaardere vormen van agressie doet afnemen. In combinaties van twee vormen van agressieve bejegening scoren mondelinge en fysieke agressie en schriftelijke en fysieke agressie het hoogst.

4. Ik heb c.q. mijn collega heeft dit in het college aan de orde gesteld.

	burgemeester	wethouder	totaal
ja	49	65	114
nee	3	9	12
	----	----	-----
	52	74	126

Hoeveel hebben dit aan de orde gesteld na zelf met agressie te zijn geconfronteerd?

	burgemeester	wethouder	totaal
ja	40	42	82
nee	3	7	10
	----	----	-----
	43	49	92

Het is aan de orde gesteld nadat een collega agressief is bejegend.

	burgemeester	wethouder	totaal
ja	41	52	93
nee	2	6	8
	----	----	-----
	43	58	101

Het agressieve gedrag is iets vaker in het college aan de orde gesteld nadat een ander ermee was geconfronteerd dan nadat men er zelf mee te maken kreeg. De verschillen zijn niet zo groot dat hier verder onderzoek naar moet worden gedaan. Een enkele respondent heeft mogelijk inzicht geboden in de reden van het verschil. Men gaf nog wel eens aan geen nadere actie te hebben ondernomen omdat men dacht dat het een incident was. Iemand gaf aan niets gemeld te hebben omdat het beleid is anonieme meldingen te negeren. Een wethouder gaf aan dat grenzen worden verlegd, omdat je vindt dat je er tegen moet kunnen. Je wilt niet overgevoelig zijn.

5. Ik heb het thuis verteld

	burgemeester	wethouder	totaal
ja	41	58	99
nee	10	15	25
	----	----	-----
	51	73	124

Van de 114 bestuurders die er in het college over hebben gesproken hebben 92 het ook thuis gemeld. Zeven hebben het wel thuis maar niet in het college besproken en 20 hebben er wel in het college maar niet thuis over gepraat.

Verschillende respondenten hebben aangegeven alleenstaand te zijn. Een enkeling gaf aan thuis niet te praten over zaken die in het college zijn besproken. Het overgrote deel praat er thuis wel over. Sommigen aarzelen om het thuisfront hierbij te betrekken. Waarom je gezin ongerust maken terwijl niet vaststaat dat er iets zal gebeuren. Soms kiest men er bewust voor om de gezinsleden alertheid voor risico aan te leren. Anderen moesten er thuis wel over praten omdat de dreiging zich ook of specifiek in en rondom het huis manifesteerde. In een enkel geval werden zelfs gezinsleden bedreigd.

Vervolgonderzoek kan duidelijk maken of thuis er over praten voldoende is of dat hulp moet worden gezocht bij het verwerken van de ervaring. Ook moet duidelijk worden of gezinsleden hulp hebben moeten invoeren bij hun verwerking.

6. Ons college heeft beleid vastgesteld gericht op agressie tegen politieke ambtsdragers

	absoluut	procentueel
ja	28	16
nee	150	84

7. Ons college heeft beleid vastgesteld gericht op agressie tegen ambtenaren

	absoluut	procentueel
ja	104	58
nee	75	42

8. Het beleid voor ambtenaren is ook van toepassing op de politieke ambtsdragers

	absoluut	procentueel
ja	26	29
nee	64	71

Beleid voor bestuurders en voor ambtenaren

	absoluut	procentueel
ambtenaren	104	58
bestuurders	54	30

Er zijn 92 bestuurders in aanraking gekomen met agressie. Van die 92 hebben er 27 inmiddels beleid vastgesteld. De confrontatie met agressie is in 71% van de gevallen geen reden geweest om beleid vast te stellen.

101 Bestuurders hebben aangegeven dat een collega in aanraking is gekomen met agressie. Van die 101 hebben er 38 agressiebeleid vastgesteld terwijl agressie in 62% van de gevallen geen reden is geweest om beleid vast te stellen.

114 Bestuurders hebben over de ervaring met agressie gesproken in het college. Slechts in 33% van die gemeenten is er inmiddels agressiebeleid voor bestuurders vastgesteld.

Opvallend is dat meer dan de helft van de gemeenten wel beleid heeft vastgesteld voor de ambtenaren maar minder aandacht aan zichzelf heeft besteed. Slechts tweederde van de respondenten die beleid voor ambtenaren hebben vastgesteld hebben dat ook voor het college gedaan.

Verskillende respondenten geven aan dat, los van de vraag of beleid is vastgesteld, iedere vorm van agressie in ieder geval wordt gemeld bij de politie.

9. Ik vind het belangrijk dat onderzoek wordt gedaan naar de omvang van agressie tegen bestuurders.

	absoluut	procentueel
ja	151	85
nee	27	15

Burgemeesters en wethouders hebben in gelijke mate behoefte aan nader onderzoek. De respondenten die zelf of via een collega met agressie te maken hebben gekregen vindt 90% dat onderzoek moet worden gedaan.

Bestuurders die niet voelen voor nader onderzoek hebben daarvoor verschillende redenen aangegeven zoals

- onderzoek vergroot het probleem
- oplossingen moet je in de praktijk vinden
- agressie is nu eenmaal een maatschappelijk gegeven
- alleen individuele behandeling is effectief
- altijd aangifte doen; justitie neemt zaak serieus

Kanttekeningen van voorstanders van onderzoek:

- agressie is een breed maatschappelijk probleem
- grenzen worden wel gesteld maar niet gehandhaafd
- ook dit onderwerp heeft alles te maken met waarden en normen
- ernstige agressie kan grote impact hebben op de mens
- rechters oordelen vaak dat bestuurders er tegen moeten kunnen vanwege openbaar ambt
- het ambt wordt onnodig verzwaaard waardoor mensen zullen afhaken
- wel waken voor overaccentuering en ongenueanceerde conclusies

Aanbevelingen

1. CNV Publieke Zaak is voorstander van nader onderzoek naar aard en omvang van vormen van agressief gedrag jegens politieke ambtsdragers. De burger is mondiger geworden, de middelen om onvrede te uiten zijn toegenomen en de belangenconflicten ook op lokaal niveau zijn groter dan in het verleden. Dit laat onverlet dat agressief gedrag jegens bestuurders kan en moet worden beschouwd als aantasting van de rechtsorde. De rechter heeft onlangs mensen veroordeeld die ketchup naar een minister hebben gegooid. Dergelijke incidenten gedogen roept op tot ingrijpender vormen van geweld tegen bestuurders. CNV Publieke Zaak zal deze resultaten van de quickscan onder de aandacht brengen van zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (als belangenbehartiger van gemeenten) als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (als hoeder van het bestel en “werkgever” van de politieke ambtsdragers) met het voorstel om in overleg met de bonden en het Genootschap van burgemeesters te komen tot nader onderzoek.
2. Verschillende respondenten gaven aan dat er wel bestuurlijke of wettelijke grenzen worden gesteld maar dat die vervolgens niet worden afgedwongen, dat de overheid veel pretenties heeft die leiden tot hooggespannen verwachtingen bij burgers die vervolgens niet worden waargemaakt en dat je de burger beter moet uitleggen waarom het bestuur een bepaald besluit genomen heeft. Deze opmerkingen kunnen worden samengebracht in de term imago. CNV Publieke Zaak adviseert de VNG om een project op te zetten gericht op verbetering van het imago van gemeenten en hun bestuurders.
3. Het A+O fonds Gemeenten en StimulanSZ hebben in juni 2004 een werkmap Agressiebeleid gepresenteerd. Deze map biedt hulp bij het vaststellen van agressiebeleid, sanctioneren van agressief gedrag en verhaal van schade. Gezien het betrekkelijk geringe aantal colleges wat agressiebeleid heeft vastgesteld adviseert CNV Publieke Zaak om, al dan niet met behulp van de werkmap, beleid vast te stellen. Veel geënquêteerden hebben aangegeven dat agressie in hun gemeente niet aan de orde was. Dat kan vandaag zo zijn maar morgen kan dit volstrekt anders zijn.
4. Bestuurders gaven aan dat zij onvoldoende zijn getraind en toegerust, dat omgaan met onvrede mensenwerk is, dat je niet overgevoelig wilt overkomen, dat agressie ook met individuele beleving heeft te maken, dat er in de maatschappij minder respect is voor het ambt van bestuurder, dat het ambt door de agressie wordt verzaagd zodat velen zullen afhaken. Deze overwegingen, kanttekeningen en verzuchtingen zijn van belang voor politieke partijen als zij zoeken naar kandidaten voor het ambt van wethouder of straks de gekozen burgemeester. Politieke partijen kunnen op dit punt ook investeren in training en toerusting.
5. CNV Publieke Zaak adviseert de minister van BZK om in overleg met zijn ambtgenoot van Justitie te bezien welke maatregelen kunnen worden genomen. Een respondent gaf aan dat de juridisch adviseur van het college terughoudend was in juridisch aanpakken van agressieve burgers omdat hoge bommen nu eenmaal veel wind vangen. En andere bestuurder verlangde dat het Openbaar

Ministerie agressie tegen bestuurders op dezelfde manier behandelt als agressie tegen politiefunctionarissen. Internet is inmiddels ook ontdekt als middel om agressie te uiten. Zijn op dit punt de juridische mogelijkheden om iemand aan te pakken voldoende uitgewerkt? Zijn de gemeenten geïnformeerd over deze mogelijkheden?

6. CNV Publieke Zaak is voorstander van een sectorale benadering van de politieke ambten. Niet alleen op het terrein van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Ook het onderwerp agressie jegens politieke ambtsdragers leent zich voor georganiseerd overleg tussen minister van BZK en de vakbonden van politieke ambtsdragers. Wij willen daarover graag nadere afspraken maken met de minister.
7. Gemeenten doen er goed aan om agressieve bejegening bekend te maken. Enerzijds levert dat informatie op over aard en omvang. Anderzijds kunnen gemeenten op die manier van elkaar leren en kun je de burgers laten zien hoe is opgetreden tegen ongewenst gedrag. CNV Publieke Zaak adviseert de burgemeesters om agressie een vast onderwerp in het burgerjaarverslag te laten zijn.