

# De frontlinie van opsporing en handhaving

Stelselmatige bedreigingen door burgers als  
contrastrategie

Tilburg, februari 2008

M.J.G. Jacobs

M.Y. Bruinsma

J.W.M.J. van Poppel

In opdracht van: Programma Politie en Wetenschap

© 2008, Politie en Wetenschap, Apeldoorn; IVA, Tilburg

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	I
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	1
1.1.    Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	1
1.2.    Onderwerp van onderzoek .....	2
1.3.    Uitvoering van het onderzoek.....	2
1.4.    Opbouw van het rapport .....	3
Hoofdstuk 2 Huidige kennis over het onderwerp .....	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak .....	6
2.3 Contrastrategieën .....	10
Hoofdstuk 3 Enquête onder handhavers en rechercheurs .....	13
3.1 Reikwijdte van de enquête.....	13
3.2 Uitzet van de enquête en respons .....	14
3.3 Dreiging als onderdeel van het werk .....	16
3.3.1 Prevalentie .....	16
3.3.2 Aard van de bedreigingen .....	17
3.3.3 Achtergrond bedreigers.....	18
3.3.4 Kenmerken “meest bedreigende situatie” .....	18
3.3.5 Wat wordt als dreigend ervaren? .....	20
3.3.6 Redenen van bedreiging .....	21
3.3.7 De impact van de bedreiging .....	22
3.3.8 Het melden van de bedreiging .....	23
3.3.9 Reactie op de bedreiging .....	24
3.3.10 Tevredenheid over steun door de organisatie .....	24
3.4 Prevalentie en kenmerken van stelselmatige bedreiging .....	25
3.4.1 Prevalentie .....	25
3.4.2 Typering van slachtoffers .....	26
3.4.3 Soort dreigingen bij situaties van stelselmatige bedreiging .....	27
3.4.4 Achtergrond stelselmatige dreigers.....	28
3.4.5 Beschikbaarheid van privégegevens van het slachtoffers .....	28

3.4.6	Voortduren van de situatie en de impact ervan .....	28
3.4.7	Aandacht vanuit de organisatie .....	29
Hoofdstuk 4 Analyse van mechanisme en proces van de stelselmatige dreiging als contrastrategie 31		
4.1	Het conceptueel model .....	31
4.2	Het mechanisme van de contrastrategie .....	35
4.2.1	Mate van beïnvloeding .....	35
4.2.2	Aard van de bedreiging .....	36
4.2.3	Rol slachtoffer .....	40
4.2.4	Rol werkgevende instantie .....	41
4.3	Het proces van stelselmatige bedreiging .....	43
4.3.1	Inleiding .....	43
4.3.2	Verantwoording van de selectie van de geïnterviewde personen .....	43
4.3.3	Profielen van de daders .....	44
4.3.4	De impact en het succes .....	50
4.3.5	De tegenmaatregelen .....	51
4.4	De empirische definitie van contrastrategie .....	54
4.5	Nabeschouwing .....	54
Hoofdstuk 5 Beantwoording van onderzoeksvragen .....		
		57
Hoofdstuk 6 Mogelijkheden voor beleid .....		
		63
Bijlagen .....		
		71
Bijlage 1	Vragenlijst.....	73
Bijlage 2	Persoons- en functiekenmerken van respondenten .....	75
Bijlage 3	Tabellen bij paragraaf 3.3 .....	77
Bijlage 4	Tabellen bij paragraaf 3.4 .....	83
Bijlage 5	Literatuur .....	87
Bijlage 6	Leescommissie.....	89

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Bedreiging van ambtenaren op straat neemt soms structurele vormen aan. Vooral ambtenaren in de frontlinie van opsporing en handhaving zijn kwetsbaar. Vanwege hun gebied-, persoon- of doelgroepgerichte werkwijze hebben zij dagelijks contact met burgers die de gemeentelijke of politieke bemoeienissen wellicht liever kwijt dan rijk zijn. Dit levert risico's op. Tegenacties van burgers kunnen grote gevolgen hebben. In het belang van het gemeentelijk en politieel apparaat moet voorkomen worden dat spanningen zo hoog oplopen dat ambtenaren hun werk niet meer kunnen doen of – uit angst voor bepaalde tegenacties- zaken door de vingers gaan zien.

Hoe en hoe vaak burgers systematisch proberen dienstdoende ambtenaren in hun werk te frustreren is onbekend. Wel heeft de omgang met agressie de afgelopen jaren meer aandacht gekregen binnen deze beroepsgroep. Onderzoek naar de systematische inzet van agressie en /of bedreiging als contrastrategie is totnogtoe echter alleen uitgevoerd ten aanzien van personen in de meest zichtbare bestuursfuncties van burgemeesters en wethouders. Dit onderzoek, dat het IVA in opdracht van het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap uitvoert, wil deze leemte vullen en laat zien:

1. Hoe en hoe vaak zijn de ambtenaren in de frontlinie van handhaving en opsporing het slachtoffer van dreiging als contrastrategie?
2. Wat zijn de gevolgen, zowel voor het slachtoffer als voor de samenleving (de handhaving en opsporing) van deze contrastrategische dreigingen?
3. Wat is de achtergrond van de burgers/wetsovertreders die dreiging als contrastrategie toepassen?
4. Welke tegenmaatregelen worden door de betrokken instanties (al dan niet) genomen?
5. Wat zijn de effecten van die tegenmaatregelen (met aandacht voor best-practices bij het reageren op de toepassing van dreiging als contrastrategie)?
6. Welke lering kan worden getrokken uit recente voorbeelden van dreiging aan het adres van handhavers en tactisch rechercheurs ten aanzien van de aanpak en preventie van problemen?

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2007 en omvat een inventarisatie van slachtofferschap door middel van een schriftelijke enquête en een verdiepingsslag door middel van interviews en casusonderzoek.

## **1.2. Onderwerp van onderzoek**

Voordat we nader ingaan op de opzet van het onderzoek moet benadrukt worden dat het fenomeen dat wordt onderzocht een andere is dan de eenmalige frustratie-uitbarstingen van burgers, waarbij de dreiger eenmalig en vanuit de emotie van dat moment handelt. Het onderwerp van onderzoek is bedreiging door burgers als *contrastrategie*. De term 'contrastrategieën' is tot op heden vooral naar voren gekomen in de rapporten van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEC). Daarbij ging het om activiteiten die in de eerste plaats gericht waren op het frustreren van politie- en justitiemedewerkers in lopend opsporingsonderzoek of in zaken die op dat moment bij de rechtbank werden behandeld. Specifiek ging het om contraobservaties, uitgevoerd door een Amsterdamse groep, diefstallen van diskettes met onderzoeksgegevens bij een Officier van Justitie thuis en het afluisteren van de privételefoon van recherchemedewerkers.

In dit onderzoek wordt een definitie gebruikt die meer de nadruk legt op het onderzoeken van specifiek *bedreigingen* als contrastrategie. Contrastrategieën worden hier gedefinieerd als:

*'systematische bedreigingen en gewelduitingen door burgers (wetsovertreders) die erop zijn gericht het normale functioneren van het bestuur, (semi-)overheidsinstanties en publieksdiensten, of van individuele bestuurders of medewerkers van de voornoemde instanties of diensten, te hinderen of te frustreren, zodat beleids- en besluitvorming, alsmede de handhaving van wet- en regelgeving en/of de opsporing van strafbare feiten in gevaar komt. Dit primair met het oogmerk vigerende overtredingen van wet- en regelgeving veilig te stellen voor ingrijpen door bestuurders, (semi-) overheidsinstanties of publieksdiensten'.*

## **1.3. Uitvoering van het onderzoek**

Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over de mate waarin handhavers en rechercheurs te maken hebben met dreiging als contrastrategie is besloten tot het uitzetten van een enquête onder een representatief aandeel van handhavers en rechercheurs in Nederland. Aan bijna 4.000 personen werd gevraagd deze vragenlijst in te vullen, 1.557 van hen stuurde de lijst ingevuld weer terug.

In de vragenlijst (die als bijlage is opgenomen bij dit rapport) werden de volgende thema's aan de orde gesteld:

- de aard van de ervaringen met dreiging in de huidige functie (vragen 1 t/m 12)
- de impact van ervaringen met dreiging (vraag 13)
- de wijze van handelen na incident door persoon zelf (vragen 14 t/m 17)
- de reactie op incident door anderen en de tevredenheid daarover (18 t/m 21)
- frequentie van ervaringen met stelselmatige dreiging (22)
- de aard ervaringen met stelselmatige dreiging (23 t/m 29)
- de impact van de ervaringen met stelselmatige dreiging (30)
- bereidheid tot toelichten van ervaringen met stelselmatige dreiging (31 t/m 32)
- doorbrieven van ervaringen aan leidinggevende (33), opvang/nazorg (34) en beleid (35)
- persoons- en functiekenmerken van de respondent (36 t/m 42)

Ook diende de enquête als 'opsporingsinstrument' om personen te vinden die bereid zijn om hun ervaringen met stelselmatige dreiging door burgers nader te duiden in een telefonisch interview. Deze vervolggesprekken vonden plaats met 35 respondenten en waren gericht op het beter in beeld krijgen van de aard van de dreiging, de persoon van de dader, het proces van 'het stelselmatig worden' van de dreiging en de getroffen maatregelen daartegen. Deze onderwerpen kwamen ook in de schriftelijke vragenlijst aan bod, maar in het vervolggesprek hadden de onderzoekers de ruimte om door te vragen en zo meer casusinformatie te verzamelen.

Tevens werd een literatuurscan uitgevoerd ter nadere indicatie van de problematiek en werd met enkele beleidsverantwoordelijken gesproken over de omgang met de problematiek van stelselmatige dreiging.

#### **1.4. Opbouw van het rapport**

In dit rapport vindt u allereerst, in hoofdstuk twee, een nadere introductie op het onderwerp geweld en agressie tegen werknemers met een publieke taak (resultaat van het literatuuronderzoek). Hoofdstuk drie beschrijft vervolgens de resultaten van de enquête evenals de wijze waarop deze werd uitgezet. In het vierde hoofdstuk gaan we dieper op de enquête resultaten in. We presenteren een conceptueel model aan de hand waarvan mechanisme en proces van de herhaalde en stelselmatige dreiging worden beschreven evenals de effecten die dat heeft, of kan hebben. Er wordt daarbij een typologie van daders ontworpen die in verband wordt gebracht met (mogelijke) maatregelen die tegen de bedreigingen dan wel de contrastrategieën (kunnen) worden ondernomen. Een en ander is uiteraard gericht op beantwoording van de onderzoeksvragen. In het vijfde hoofdstuk zullen deze vragen elk afzonderlijk aan de orde komen. Het zesde hoofdstuk rondt af met een beschouwing van de resultaten van het onderzoek in een beleidsperspectief: bijzondere aandacht gaat uit naar de lering die uit de onderzoeksresultaten kan worden getrokken.





## Hoofdstuk 2 Huidige kennis over het onderwerp

*Amsterdam, 16 oktober 2003. De Amsterdamse politie heeft zes jongens gearresteerd in verband met herhaaldelijke bedreigingen van politieambtenaren. De jongens (15 tot 17 jaar oud) bedreigden politiemensen met de dood en brachten dit fysiek in beeld door poppen aan een strop in een boom en lantaarnpaal te hangen. De bedreigingen aan het adres van met name genoemde agenten speelde al vanaf september. Na een uitgebreid rechercheonderzoek arresteerde de politie een jongeman die betrokken was bij de bedreigingen. Later konden nog twee verdachten worden aangehouden. Ook werden twee jongemannen aangehouden die in een tram een politievrouw in burger een 'boodschap' meegaven voor een van haar collega's. Aan de hand van videobeelden die de veiligheidscamera opnam konden de twee worden getraceerd en gearresteerd. (bron: politie Amsterdam)*

### 2.1 Inleiding

Hoewel agressie en geweld sinds jaar en dag voorkomt in de samenleving lijkt de laatste jaren sprake te zijn van een duidelijke toename. Zo is volgens opgave van het CBS het aantal geregistreerde geweldsincidenten in de periode 1994-2006 toegenomen van 67.077 in 1994 tot 109.154 in 2006. De laatste jaren is wel van een zekere stabilisering sprake. Het heeft er alle schijn van dat mensen steeds minder incasseringsvermogen hebben en direct hun gelijk willen halen. Hoewel harde cijfers ontbreken, bestaat wel de indruk, afgaande op recente publicaties, berichten in de media en persberichten als bovenstaande, dat vooral werknemers die in dienst zijn van de overheid en toezicht houden op regelnaleving zoals handhavers en toezichthouders die werkzaam zijn bij de politie, brandweer of bepaalde gemeentelijke diensten steeds vaker geconfronteerd te worden met allerlei vormen van agressie en geweld. Deze beroepsgroepen kunnen burgers aanspreken op hun gedrag en beschikken ook over sanctiemogelijkheden om de naleving van regels zondig af te dwingen. Naast het psychische en fysieke leed dat agressie en geweld met zich mee kan brengen voor de slachtoffers vormt dit ook een bedreiging voor de integere uitvoering van publieke taken en kan het leiden tot een aantasting van het functioneren van het openbare bestuur, de rechtsstaat en het gezag.

De afgelopen jaren zijn op sectoraal niveau al verschillende initiatieven ondernomen om geweld en agressie tegen werknemers die een publieke taak vervullen terug te dringen. Deze initiatieven zijn onder meer neergelegd in diverse collectieve arbeidsovereenkomsten en arboconvenanten. Daarnaast heeft het toenmalige kabinet in 2005 een gerichte en maatschappijbrede aanpak van geweld aangekondigd met het 'Actieplan tegen geweld'<sup>1</sup>. In 2006 zijn onderdelen van dit Actieplan nader uitgewerkt in het Actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak'. Omdat deze acties niet het gewenste effect blijken te hebben gesorteerd is recentelijk door de minister van BZK het programma 'Veilige Publieke Taak 2007-2011'

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28684, nr. 65.

gepresenteerd waarmee het kabinet een stevige impuls wil geven aan de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers die een publieke taak vervullen.

## **2.2 Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak**

De laatste jaren zijn diverse onderzoeken verricht naar de aard en omvang van allerlei vormen van agressie en geweld tegen werknemers die een publieke taak vervullen. De onderlinge vergelijkbaarheid van de uitkomsten van deze onderzoeken wordt echter bemoeilijkt door verschillen in definities en vraagstelling.

Middelhoven en Driessen (2001) hebben in opdracht van de ministeries van Justitie en BZK een grootschalig onderzoek gedaan naar (subjectief) ervaren geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte. Daarbij zijn vragenlijsten uitgezet onder een achttal beroepsgroepen, te weten politieagenten (surveillancedienst), penitentiaire inrichtingwerkers, medewerkers sociale dienst, treinconducteurs, huisartsen, ziekenhuismedewerkers, verkoopmedewerkers en taxichauffeurs. In de vragenlijst is gevraagd naar de ervaringen met geweld in de afgelopen vier weken en in de afgelopen 12 maanden, waarbij een onderscheid is gemaakt naar vijf vormen van verbaal geweld (schelden, dreigende houding aannemen, niet ernstig dreigen, seksuele- en discriminerende opmerkingen), zeven vormen van serieuze bedreigingen (ernstig dreigen, lastig vallen, volgen, bedreigen van familieleden, dreigen met een voorwerp, poging tot verwonding en poging tot slaan of schoppen) en elf vormen van fysiek geweld (seksuele handtastelijkheden, meubels vernielen, objecten toegooien, het verlaten van een vertrek verhinderen, werk fysiek verhinderen, duwen, trekken, grijpen of stompen, spugen, bijten of krabben, slaan, stompen of schoppen, een kopstoot geven en verwonden). Uit het onderzoek kwam onder meer naar voren dat vooral politieagenten te maken hadden met bedreigingen. Van de politieagenten had 91% in het voorafgaande jaar te maken gehad met fysiek geweld, 53% met serieuze bedreigingen en 55% met verbaal geweld. In het onderzoek is ook ingegaan op het laatste incident dat men had meegemaakt waarbij sprake was van serieuze bedreiging of fysiek geweld, de gevolgen van een meegemaakt geweldsincident, het toegeven aan bedreigingen met geweld en mogelijke preventiemaatregelen.

In 2004 is een nagenoeg soortgelijk uitgevoerd onder medewerkers van de gemeente Amsterdam (Raven en Driessen, 2004). Daarbij is naast ervaring met geweldincidenten, ook ingegaan op onveiligheidsgevoelens, preventie- en nazorgmaatregelen, het melden van het incident en het ziekteverzuim en functioneren als gevolg van ervaringen met geweldincidenten.

In het onderzoek wordt niet alleen een onderscheid gemaakt tussen verbaal- en fysiek geweld maar ook naar de ernst van het geweld. Niet ernstige vormen van verbaal geweld zijn bijvoorbeeld schelden of de middelvinger opsteken. Ernstige vormen van verbaal geweld zijn pesten en bedreigen en zeer ernstige vormen zijn doorlopend bellen, stalken of gezinsleden bedreigen. Duwen en fysiek hinderen zijn vormen van niet ernstig fysiek geweld en schoppen, slaan, krabben, bijten, een kopstoot geven aanranding of verhinderen om het vertrek te verlaten tot de

ernstige vormen gerekend worden. Zeer ernstige vormen van fysiek geweld zijn verwonden, doden of verkrachten.

De onderzoekers maken daarnaast een onderscheid naar de bedoeling van het geweld. Daarbij worden twee vormen van geweld onderscheiden te weten instrumenteel- en expressief geweld. Bij expressief geweld is het doel te laten zien wie men is: een flinke vent of een krachtig iemand. Wanneer iemand met geweld bijvoorbeeld een concreet resultaat wil afdwingen is sprake van een instrumenteel doel.

Uit het onderzoek komt naar voren dat van de Amsterdamse ambtenaren 48% in de voorbij 12 maanden te maken heeft gehad met verbaal geweld, 11% met serieuze bedreigingen en 7% met fysiek geweld. Bij 37% van de geweldsincidenten wilde de dader iets gedaan krijgen met het geweld, in de overige gevallen was het geweld – volgende de respondenten – uitsluitend een uiting van agressie. Aanleiding voor het geweldsincident was bij 32% van de incidenten een terechtwijzing van de dader, bij 21% regelovertreding en in 21% van de gevallen had het geweld te maken met ontevredenheid over de dienstverlening.

Van de ambtenaren die een geweldincident hebben meegemaakt geeft 90% aan het werk meteen weer hervat te hebben, 7% denkt van baan te veranderen, 2% heeft zich ziek gemeld en 1% heeft psychische klachten gekregen.

Naar aanleiding van een aantal incidenten bij het Openbaar Ministerie in 2003 en 2004, waaronder bedreigingen, is in opdracht van het Collega van procureurs-generaal een onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van intimidaties en bedreigingen onder medewerkers van het OM (Werkgroep Nooy, 2004). Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat circa 9% van de medewerkers ooit bedreigd of geïntimideerd is geweest en ongeveer 1% van de OM-medewerkers jaarlijks bedreigd en/of geïntimideerd wordt. Bedreiging of intimidatie komt vooral voor in de werksituatie, per telefoon of 'face-to-face'. Medewerkers die te maken hebben gehad met bedreigingen of intimidatie, is dit gemiddeld 5 keer overkomen. Ongeveer de helft van de bedreigden heeft alleen te maken gehad met verbaal geweld, bij een kwart betrof het een combinatie van verbaal geweld in combinatie met bedreiging met fysiek geweld. In ruim 10% van de gevallen was sprake van daadwerkelijk fysiek geweld. In de meeste gevallen wordt geen melding gemaakt van dergelijke incidenten. Dat lijkt ook te maken te hebben met het feit dat men niet weet of en hoe dergelijke voorvallen gemeld moeten worden.

In 2005 is door Bovenkerk et al, in opdracht van Politie en Wetenschap, een verkennend onderzoek uitgevoerd naar bedreigingen van functionarissen die een rol spelen in het handhaven van de rechtsstaat in Nederland (politici, bestuurders, politiemensen, advocaten, officieren van justitie, rechters, journalisten en notarissen) en die ingrijpen in hun persoonlijke levenssfeer. Ook Bovenkerk maakt een onderscheid tussen instrumentele- en expressieve bedreigingen. Daarnaast maakt hij een onderscheid tussen bedreigingen door eenlingen en bedreigingen vanuit een bepaalde groep of milieu. Binnen deze laatste vorm wordt een verdere onderverdeling gemaakt tussen politiek of ideologisch gemotiveerde bedreigingen en bedreigingen door de georganiseerde misdaad.

Bij alle in het onderzoek betrokken groepen functionarissen is gesproken met mensen die in hun privéleven bedreigd waren. In deze gesprekken is in gegaan op de frequentie van de bedreiging en de wijze waarop de bedreiging geuit werd, of sprake was van een incident danwel of men al veel langer bedreigd werd, door wie men bedreigd werd en wat de beweegredenen waren, hoe men op de bedreiging gereageerd heeft en of men toegegeven heeft aan de bedreiging. Uit het onderzoek komt onder meer naar voren dat politiemensen meer ervaringen hebben met verschillende vormen van bedreigingen dan de andere beroepsgroepen en dat de bedreigingen vooral expressief van aard zijn. De bedreigingen variëren naar ernst (van voorbij het huis rijden tot bedreiging met een wapen), naar reikwijdte (van één methode van bedreiging tot een heel scala van methoden) en naar duur (van een eenmalige opmerking tot jaren lang stalken).

In aansluiting op het door Bovenkerk et al. geschetste kwalitatieve beeld van bedreigingen tegenover de politie is in 2006, in opdracht van het Ministerie van BZK, onderzocht wat de omvang is van bedreigingen tegenover politiefunctionarissen (Dekkers, Kriek en Schouten, 2006). In het onderzoek ervoor gekozen om begrippen niet te nauw te definiëren en alleen het begrip bedreiging te hanteren waarbij intimidatie is inbegrepen. Ook is ervoor gekozen om de subjectieve component als primaire invalshoek te hanteren en dus te informeren naar voorvallen waarbij men zich bedreigd heeft gevoeld. Anders dan Bovenkerk richt het onderzoek zich op bedreigingen die zijn geuit in relatie tot de functie bij de politie en niet tegen de respondent als privépersoon. Van de respondenten heeft 75% zich wel eens bedreigd gevoeld, 40% heeft zich in het voorbije jaar wel eens bedreigd gevoeld en 16% in de laatste vier weken. Vooral politiefunctionarissen die veel face-to-face contacten met burgers hebben zoals noodhulp, wijkteams en recherche worden veel geconfronteerd met bedreigingen. In 13% van de gevallen is de bedreiging als zeer ernstig en in 24% als ernstig ervaren.

Bedreigingen worden vooral geuit tijdens het aanhoudingsproces, het handhaven van de openbare orde bij evenementen en verbaliserend optreden. In 7% van de gevallen vond de bedreiging in de privésituatie (thuis of elders) plaats. De meeste bedreigingen worden face-to-face en verbaal geuit. Een kwart van de politiefunctionarissen heeft te maken gehad met bedreigingen met geweld tegen de familie/gezin of bekenden.

In 90% van de gevallen was sprake van bedreiging door één persoon, in 7% van een jeugdgroep, in 3% van de georganiseerde misdaad en in 1% van een ideologisch/politiek georganiseerde groep. Ruim de helft van de bedreigde politiefunctionarissen was niet bekend met de bedreiger. Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat ruim tweederde van de bedreigde politiefunctionarissen hiervan melding gemaakt heeft bij de direct leidinggevende, collega's of de operationeel chef.

In 2007 is door het Ministerie van BZK op basis van vragen uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2006 de agressie tegen overheidspersoneel door burgers en collega's nader onderzocht (Ministerie van BZK, 2007). In het onderzoek zijn vier vormen van agressie onderscheiden te weten ongewenst seksuele aandacht, intimidatie, lichamelijk geweld en verbale agressie. Ruim 11% van de ondervraagden heeft in het laatste jaar vaak of zeer vaak te maken

gehad met verbale agressie door burgers en 34% minstens een keer. Met de andere vormen van agressie is men aanzienlijk minder vaak geconfronteerd. Ook uit dit onderzoek komt naar voren dat vooral bij de politie veel personeelsleden wel eens te maken hebben gehad met agressie door burgers. Ruim tweederde van de ondervraagde politiemedewerkers hebben het laatste jaar minimaal een keer te maken gehad met verbale agressie, 49% met intimidatie, 41% met lichamelijk geweld en 11% met ongewenste seksuele aandacht.

In het kader van het 'Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak' is recent onderzoek gedaan naar de aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers die een publieke taak vervullen (Sikkema, Abraham en Flight, 2007). In het onderzoek worden vijf vormen van ongewenst gedrag onderscheiden te weten:

- verbaal geweld (schreeuwen, schelden, vernederen, treiteren en pesten),
- fysiek geweld (duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, en gooien/vernieren met/van voorwerpen),
- seksuele intimidatie (nafluiten, getinte opmerkingen of blikken, aanranding, verkrachting),
- intimidatie (bedreigen, achtervolgen, chanteren, onder druk zetten, dreigbrief, gezin bedreigen) en
- discriminatie (m.b.t. sekse, huidskleur, geloof, leeftijd of seksuele geaardheid).

Ook in dit onderzoek is uitgegaan van de persoonlijke beleving van de ondervraagde. In het onderzoek is niet alleen gevraagd naar ongewenst gedrag van externe 'klanten', maar ook van collega's. Anders dan in de voorgaande onderzoeken is ook geïnformeerd naar pesten. Het onderzoek richt zich op werknemers die opereren in de (semi-)openbare ruimte. In totaal zijn 14 beroepsgroepen/sectoren in het onderzoek betrokken waaronder de politie, ambulancepersoneel, treinconducteurs, onderwijspersoneel en het gevangeniswezen. Van de ondervraagden heeft 62% het laatste jaar minimaal een keer te maken gehad met verbaal geweld, 24% met fysiek geweld, 19% met intimidatie, 16% met discriminatie en 12% met seksuele intimidatie. Treinconducteurs (98%), werknemers in het gevangeniswezen (91%), ambulancepersoneel (89%) en politiefunctionarissen (73%) zijn in het laatste jaar het meest slachtoffer geweest van ongewenst gedrag door externe klanten. Deze vier beroepsgroepen zijn van alle onderzochte beroepsgroepen ook het meest slachtoffer geweest van fysiek geweld. Treinconducteurs worden wekelijks bijna twee keer geconfronteerd met ongewenst gedrag en werknemers in het gevangeniswezen en de politie één keer. Het meeste ongewenste gedrag (64%) is instrumenteel van aard, in de zin dat de dader er iets mee gedaan wilde krijgen. Met name bij politie heeft dit geen resultaat gehad. Ongeveer een derde van de slachtoffers van ongewenst gedrag bespreekt dit met de leidinggevende, 76% met collega's en 11% heeft er met niemand over gesproken. Van de werknemers die slachtoffer zijn geweest van ongewenst gedrag heeft 12% hiervan melding gemaakt bij de politie. In 40% van de gevallen is ook aangifte gedaan. Van de politiefunctionarissen die slachtoffer zijn geworden meldt 31% dit bij de politie. In 58% van deze gevallen leidt dit tot een aangifte.

De totale loonkosten door ziekmeldingen en minder goed functioneren tengevolge van ongewenst gedrag worden geschat op ruim 100 miljoen euro per jaar. De kosten zijn het hoogst bij de politie (27 miljoen) en in ziekenhuizen (25 miljoen).

### 2.3 Contrastrategieën

Vrijwel alle hier besproken onderzoeken zijn erop gericht een kwantitatief beeld te schetsen van de aard en omvang van agressie en geweld tegen werknemers die een publieke functie vervullen. De omvang wordt in alle gevallen vastgesteld door te informeren naar het aantal keren dat men in de laatste twaalf maanden en de laatste vier weken slachtoffer is geweest van de onderscheiden vormen van agressie en geweld. In geen van deze onderzoeken is echter nagegaan of bedreigingen worden geuit door verschillende of door dezelfde personen of groepen. Evenmin wordt nagegaan in welke mate werknemers met een publieke functie stelselmatig blootgesteld zijn aan bedreigingen van burgers. Uit het onderzoek van Bovenkerk et al. is echter duidelijk geworden dat vooral politiefunctionarissen vaak regelmatig en gedurende een langere periode worden lastig gevallen, geïntimideerd of bedreigd door individuele of groepen burgers met de bedoeling om daarmee een bepaald resultaat te bereiken zoals het voorkomen van arrestatie of het ongestoord kunnen blijven uitvoeren van illegale activiteiten. In deze gevallen lijkt de dader meer of minder planmatig te werk te gaan om het gewenste resultaat te bereiken. Een dergelijk gedrag wordt door sommige auteurs ook wel aangeduid als een 'contrastrategie'.

Eén van de eerste onderzoeken, waarin het fenomeen 'contrastrategie' uitgebreid aan de orde is gekomen, is het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit dat onder leiding van Fijnaut is uitgevoerd in opdracht van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Fijnaut et al., 1996). In dat onderzoek is ten aanzien van het handelen van criminele organisaties een onderscheid gemaakt tussen defensieve voorzorgsmaatregelen enerzijds en offensieve tegenmaatregelen anderzijds. Bij defensieve maatregelen gaat het om 'maatregelen die moeten bewerkstelligen dat de betrokken illegale activiteiten zoveel mogelijk geheim blijven voor de overheid', zoals het voortdurend wisselen van auto's of verblijfplaats. Offensieve maatregelen, of contrastrategieën, zijn maatregelen die worden getroffen om het optreden van de overheid te bestrijden.

In het onderzoek worden vijf vormen van contrastrategie onderscheiden, waarbij overigens wordt opgemerkt dat er meer manieren zijn om het optreden van de overheid te bestrijden:

1. contraobservatie
2. intimidatie en bedreiging van politie en justitie
3. corruptie bij overheidspersoneel
4. inschakeling van de media
5. gebruik van invloedrijke derden

Bij *contraobservatie* gaat het om het verzamelen van informatie over het doen en laten van de politie, justitie of andere overheidsorganen met de bedoeling daar het eigen optreden beter op af te kunnen stemmen. *Intimidatie en bedreiging* betreft de dreiging met geweld of toepassen van geweld, om de overheid van optreden te doen afzien. Onder *corruptie* wordt verstaan het

aannemen of opeisen van giften of beloften door ambtenaren om daadwerkelijk optreden van de overheid tegen te gaan of zulk optreden ondoeltreffend te maken. Bij *inschakeling van de media* wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de media om de overheid in diskrediet te brengen of om een gunstig imago van zichzelf te creëren. Het *gebruik van invloedrijke derden* betreft bijvoorbeeld het beroep doen op zakenrelaties en andere vooraanstaande burgers om justitiële instanties van strafvervolgung af te doen zien. Overigens wordt opgemerkt in de praktijk deze vormen in combinatie gehanteerd kunnen worden.

Hoewel er in de rapport van Fijnaut (Fijnaut et al. 1996) geen uitspraken worden gedaan over het gebruik van de hiervoor genoemde vormen van contrastrategie door andere partijen dan criminele organisaties, lijkt het aannemelijk dat bedreiging als een vorm van contrastrategie ook door andere (groepen van) personen en organisaties gebruikt worden om het functioneren van overheidsorganisaties te beïnvloeden of te frustreren. Over de aard en omvang waarin deze contrastrategieën gehanteerd worden tegenover functionarissen die belast zijn met de handhaving van de rechtsregels en de opsporing van degenen die deze regels overtreden is in Nederland geen informatie voorhanden.

Zweden is, voor zover bekend, het enige land waar onderzoek is gedaan naar de mate waarin gebruik wordt gemaakt van contrastrategie door personen en groepen om op illegale wijze invloed uit te oefenen (Wallström, Skinnari en Korsell, 2005, 2007). In dit onderzoek wordt voor contrastrategie de term 'unlawful influence' gehanteerd. 'Unlawful influence' wordt daarbij omschreven als 'harassment and threats, and acts of violence directed at persons or property, which .... may effect the individual official's exercise of authority, which therefore by extension constitutes a threat to democracy'.

In het onderzoek is een schriftelijke vragenlijst gehanteerd die is uitgezet onder functionarissen die werkzaam zijn bij de politie, de rechtelijke macht, belastingdienst, de douane en de kustwacht. In totaal hebben 4538 functionarissen (respons 80%) deelgenomen aan het onderzoek.

Daarnaast zijn 50 personen geïnterviewd die te maken hebben gehad met 'unlawful influence'. In het onderzoek is onder meer gevraagd naar de mate waarin men geconfronteerd is geworden met bedreigingen en corruptie. Van de respondenten heeft 12% in de periode 1 januari 2004- medio 2005 te maken gehad met ernstige pesterijen, bedreigingen of geweld. In de meeste gevallen was sprake van een individuele dader en in een kwart, vooral de politie, van de georganiseerde misdaad.





## **Hoofdstuk 3 Enquête onder handhavers en rechercheurs**

In het kader van het hier beschreven onderzoek, gericht op het inzichtelijk maken van de aard, omvang en impact van dreiging als contrastrategie in Nederland, is in de periode november 2006 tot februari 2007 onder 3.891 handhavers en rechercheurs een vragenlijst verspreid. Ook werd de vragenlijst gebruikt om een eerste beeld te krijgen van mogelijke tegenmaatregelen en om te kunnen beschrijven in welke mate de respondenten - gekoppeld aan hun werkzaamheden - sowieso te maken hebben met bedreiging door burgers, los van of deze de al dan niet contrastrategisch van aard zijn. In het onderstaande volgt een beschrijving van de reikwijdte van de enquête, van de uitzet en de behaalde respons en van de resultaten.

### **3.1 Reikwijdte van de enquête**

In het kader van de enquête werden handhavers en rechercheurs geselecteerd die vanuit hun werk regelmatig face-to-face contact met burgers hebben, voornamelijk werkzaam zijn in de openbare ruimte en die vanuit hun (gebied-, persoon- of doelgroepgerichte) werkwijze een relatief grote kans hebben op het bij herhaling treffen van dezelfde burgers in hun werk. Op basis van deze criteria – die medebepalend zijn voor de kwetsbaarheid van betrokkenen, zo blijkt uit eerder onderzoek naar geweld en agressie - werd een achttal functies benoemd, waarop de enquête zich moest gaan richten, vier functies bij de gemeenten en vier bij de politiekorpsen.

Bij de gemeenten handelt het om de volgende specifieke functies:

- sociaal rechercheur
- leerplichtambtenaar
- controleur bouw en gebruik van panden/terreinen
- milieuhandhaver.

Bij de politiekorpsen zijn de volgende functies in het onderzoek betrokken:

- wijkagent/buurtregisseur/buurtnetwerker
- agent centrale unit milieuhandhaving
- basispolitiefunctie (BPF-er) in een geografisch team (gebiedgerichte handhaver)
- tactisch rechercheur vallend onder de districtsrecherche (enkel uitvoerenden, geen leidinggevenden).

Om een dwarsdoorsnede te verkrijgen van de ervaringen van de voornoemde handhavers en rechercheurs in de relatief meer stedelijke gebieden, met waarborging van de geografische spreiding over het land, is in eerste instantie per politiekorps de grootste gemeente – qua aantal inwoners - en de derde grootste gemeente geselecteerd met de daaraan gekoppelde politiedistricten. De aldus geformeerde steekproef kan niet als landelijk representatief voor het werk van alle handhavers en rechercheurs in Nederland worden opgevat omdat handhavers en rechercheurs in de qua inwonertal relatief kleinere gemeenten van politiekorpsen niet zijn bevroegd. Wel kan het beeld van gemeenten en korpsen van vergelijkbare grootte (qua aantal inwoners) en mate van verstedelijking met elkaar worden vergeleken om de mogelijke schaalinvloeden in de aard van problemen en de omgang ermee te doorgronden.

De initiële steekproef omvatte volgens de CBS-definities van gemeentelijke verstedelijking: 7 zeer sterk verstedelijkte gemeenten en de bijbehorende politiedistricten, 26 sterk verstedelijkte gemeenten en de bijbehorende politiedistricten, 5 weinig verstedelijkte gemeenten en de daaraan gekoppelde politiedistricten, 10 matig verstedelijkte gemeenten en hun politiedistricten en 2 landelijke gemeenten en hun politiedistricten. De betreffende politiekorpsen en gemeenten zijn vervolgens telefonisch gevraagd om mee te werken aan het onderzoek. Uiteindelijk hebben 26 gemeenten en 24 politiedistricten, verspreid over 21 politieregio's zich bereid verklaard hun medewerking te verlenen aan het onderzoek. In overzicht 3.1 is het profiel van het werkgebied van de gevraagde personen en van de respondenten.

Het aantal vragenlijsten dat per gemeente en politiekorps is verstuurd aan de handhavers en rechercheurs is bepaald door het aantal personen werkzaam in de eerder genoemde functies. Standaard is aangehouden dat *alle* medewerkers werkzaam in de acht geselecteerde functies zouden meedoen in het onderzoek, met als enige uitzondering de politiefunctie van gebiedgerichte handhaver (BPF-ers in geografische teams), waarbij de helft van de personen in die functie werd aangeschreven vanwege het grote aantal medewerkers in die functiecategorie.

### **3.2 Uitzet van de enquête en respons**

De adresgegevens van de te benaderen personen zijn – na goedkeuring door burgemeesters en korpschefs - per korps en gemeente bij de afdelingen personeelszaken opgevraagd, waarna met een vaste contactpersoon van die afdeling de steekproef is getrokken en de vragenlijsten zijn verstuurd. Persoonsgegevens van geadresseerden zijn niet in handen van het IVA geweest: gemeenten en politiedistricten ontvingen kant en klare pakketjes van enveloppen met vragenlijsten die zij zelf hebben doorgestuurd aan de door hen geselecteerde handhavers en rechercheurs. De handhavers en rechercheurs ontvingen de vragenlijst op hun huisadres. Reminders zijn vervolgens niet op naam verstuurd, wel is aan de afdelingen waar de rechercheurs en handhavers werkzaam zijn verzocht om hen op te roepen tot medewerking.

Van de in totaal 3.891 vragenlijsten die door het IVA werden verstuurd aan de gemeenten en de politiekorpsen zijn er uiteindelijk 3.864 daadwerkelijk door de gemeenten en politiedistricten uitgezet<sup>2</sup>. Van deze 3.864 vragenlijsten zijn er, op het moment dat de inname is stopgezet (12 maart 2007), 1.557 (40%) ingevuld geretourneerd. Van de 2.398 benaderde politieagenten die werkzaam zijn in de handhaving hebben er 917 de vragenlijst ingevuld, van de 907 gemeenteambtenaren 420 en van de 586 tactische rechercheurs 212. Van de resterende 8 personen is het beroep niet bekend. In onderstaande tabel is het aantal uitgezette en terugontvangen vragenlijsten naar de mate van stedelijkheid weergegeven.

Overzicht 3.1: steekproeftrekking korpsen en gemeenten naar stedelijkheid<sup>3</sup>

	Handhavers politie		Tactisch rechercheurs		Handhavers gemeente	
	Uitgezet	Respons	Uitgezet	Respons	Uitgezet	Respons
Zeer sterk verstedelijkt	515 in 3 districten	192	184 in 3 districten	49	104 in 1 gemeente	29
Sterk verstedelijkt	1.434 in 13 districten	519	310 in 13 districten	119	668 in 17 gemeenten	318
Matig verstedelijkt	262 in 5 districten	58	52 in 5 districten	20	81 in 5 gemeenten	25
Weinig verstedelijkt	187 in 3 districten	62	40 in 3 districten	17	41 in 2 gemeenten	23
Landelijk	0	0	0	0	13 in 1 gemeente	7
Totaal	2.398	831	586	205	907	402

Op grond van de ingevulde vragenlijsten kunnen we de respondenten kunnen als volgt nader typeren<sup>4</sup>:

- Bij alle drie in het onderzoek betrokken beroepsgroepen is ongeveer 80% een man. Wel zijn vrouwen onder gemeentelijke handhavers wat ruimer vertegenwoordigd. Qua leeftijdsopbouw bestaan er wel zekere verschillen tussen de beroepsgroepen. Tactische rechercheurs en gemeentelijke handhavers zijn wat ouder dan politiehandhavers.
- De groep politiehandhavers bestaat voor 70% uit basispolitiefunctionarissen die in een geografisch team werkzaam zijn, 28% is werkzaam als wijkagent, buurtregisseur of buurtnetwerker en 2% houdt zich bezig met milieuhandhaving.
- Van de groep gemeentelijke handhavers houdt 38% zich bezig met milieuhandhaving, 27% met controle van bouwvoorschriften en het gebruik van panden en terreinen, 16% is als sociaal rechercheur werkzaam, 14% is leerplichtambtenaar, 4% is parkeerwacht en 1% heeft een andersoortige functie.
- Politiehandhavers zijn in doorsnee wat langer in de huidige functie werkzaam dan tactisch rechercheurs en gemeentehandhavers.

<sup>2</sup> Een gemeente had wel toegezegd de vragenlijsten uit te zetten, maar kon die afspraak uiteindelijk niet nakomen. Daarnaast zijn er ook 18 vragenlijsten retour gestuurd aan het IVA omdat het adres van de geadresseerde onjuist bleek.

<sup>3</sup> Van 132 personen is het werkgebied en/of het beroep niet bekend (de vragenlijst kon anoniem worden ingeleverd).

<sup>4</sup> Voor een gedetailleerd overzicht van alle persoons- en functiekenmerken van de respondenten wordt verwezen naar bijlage X

- Bij ongeveer 90% van de respondenten vindt het contact met burgers in de openbare ruimte of bij mensen thuis plaats, bij driekwart gebeurt dit binnen op kantoor, 13% heeft vrijwel uitsluitend schriftelijk of telefonisch contact met burgers en 1%, vooral tactisch rechercheurs, heeft vrijwel nooit contact met burgers.

### 3.3 Dreiging als onderdeel van het werk

In de vragenlijst zijn – zoals ook al in de inleiding is aangegeven - de volgende thema's aan de orde gesteld:

- de aard van de ervaringen met dreiging (vragen 1 t/m 12)
- de impact van ervaringen met dreiging (vraag 13)
- de wijze van handelen na incident door persoon zelf (vragen 14 t/m 17)
- de reactie op incident door anderen en de tevredenheid daarover (18 t/m 21)
- frequentie van ervaringen met stelselmatige dreiging (22)
- de aard ervaringen met stelselmatige dreiging (23 t/m 29)
- de impact van de ervaringen met stelselmatige dreiging (30)
- bereidheid tot toelichten van ervaringen met stelselmatige dreiging (31 t/m 32)
- doorbrieven van ervaringen aan leidinggevende (33), opvang/nazorg (34) en beleid (35)

In het onderstaande worden de antwoorden op de vragen uitgewerkt, in de volgorde van onderwerpen zoals die is aangehouden in de vragenlijst.

Allereerst worden de ervaringen van respondenten met dreigingincidenten besproken. Om een beeld te verkrijgen van de mate waarin respondenten gekoppeld aan hun werkzaamheden te maken hebben met bedreigingen door burgers, is in de vragenlijst enkele verkennende vragen gesteld. De antwoorden zeggen iets over de mate waarin deze professionals dreigingen moeten incasseren, los van of deze al dan niet als contrastrategisch te beschouwen zijn. Door vervolgens door te vragen over “het incident dat in het afgelopen jaar de meeste indruk heeft gemaakt”, wordt duidelijk welke dreigingen vooral impact hebben en hoe de respondenten en hun organisaties in de regel met dreigingincidenten omspringen. Het is tegen deze achtergrond dat we de ervaringen met stelselmatige dreiging (die vanaf vraag 22 in de vragenlijst worden bevraagd) zullen moeten beschouwen. De tabellen die ten grondslag liggen aan de resultaatbeschrijvingen in deze paragrafen zijn bijgevoegd in bijlagen 3 en 4.

#### 3.3.1 Prevalentie<sup>5</sup>

Ongeveer 70% van de respondenten zegt *in de huidige functie* wel eens bedreigd, lastiggevallen of geïntimideerd (bang gemaakt) te zijn door burgers. Handhavers van de politie (82%) zijn

---

<sup>5</sup> Zie Bijlage 3, overzicht 1

aanzienlijk vaker geconfronteerd met bedreigingen dan gemeentelijke handhavers (57%) en tactisch rechercheurs (46%). Van de politiehandhavers hebben vooral BPF-ers (82%) en wijkagenten (84%) ervaring met bedreigingen. Bij agenten die zich bezig houden met milieuhandhaving is dat wat minder het geval (73%). Van de handhavers die bij de gemeente werkzaam zijn betreft het vooral sociaal rechercheurs (78%) en milieuhandhavers (60%). Leerplichtambtenaren (47%) en controleurs van bouwvoorschriften en panden (44%) hebben minder ervaring met bedreigingen.

Verder worden vrouwen (58%) minder vaak geconfronteerd met bedreigingen dan mannen (73%). Wat de leeftijd betreft heeft de leeftijdsgroep van 26-55 jaar vaker te maken gehad met bedreigingen dan jongere en oudere handhavers. Verder zijn het vooral handhavers die buiten in de openbare ruimte of bij mensen thuis (72%), binnen op kantoor (72%) of uitsluitend schriftelijk of telefonisch (64%) contact hebben met burgers die geconfronteerd zijn geweest met bedreigingen. Functionarissen die vanuit hun functie vrijwel nooit contact hebben met burgers (39%) hebben veel minder ervaringen met bedreigingen.

### 3.3.2 Aard van de bedreigingen<sup>6</sup>

Aan de respondenten die aangeven dat zij - in de uitvoering van hun huidige functie - wel eens bedreigd, lastiggevallen of geïntimideerd zijn door burgers, is gevraagd een indicatie te geven van het aantal keren dat men in de huidige functie *in de afgelopen 12 maanden* door burgers werd bedreigd en van de aard van de geuite bedreigingen. Daarbij zijn de navolgende vormen van bedreigingen onderscheiden:

- *verbaal intimideren*: proberen bang te maken zonder direct en openlijk te dreigen bijv. door te laten weten dat men over privégegevens beschikt;
- *fysiek intimideren*: proberen bang te maken zonder direct en openlijk te dreigen bijv. door hinderlijk volgen na werktijd;
- *direct en openlijk bedreigen*: verbaal serieus bedreigen, dreigen met een wapen, gebaren maken zoals keel doorsnijden of trekker overhalen;
- *indirect serieus bedreigen*: strafbare dreigementen per brief, telefoon, SMS, e-mail;
- *ernstige vormen van verbale agressie*: schelden, seksueel getinte opmerkingen,
- discrimineren;
- *poging tot fysiek lastigvallen*: poging tot duwen/trekken, grijpen/knijpen, spugen, seksuele handtastelijkheden;
- *daadwerkelijk fysiek lastigvallen*;
- *poging tot vernielen van persoonlijke eigendommen*: bijv. auto, tuin, ruiten, kleding,
- huisdieren;
- *daadwerkelijk vernielen van persoonlijke eigendommen*;
- *poging tot toebrengen van fysiek letsel*: poging tot slaan, schoppen, bijten, krabben, steken:

---

<sup>6</sup> Zie Bijlage 3, overzicht 1

- *daadwerkelijk toebrengen van fysiek letsel.*

Respondenten bleken het afgelopen jaar vooral geconfronteerd met ernstige vormen van verbale agressie (74%), pogingen tot fysiek lastigvallen (60%), verbale intimidatie (59%), pogingen tot toebrengen fysiek letsel (51%), directe en openlijke bedreiging (46%) en daadwerkelijk fysiek lastigvallen (43%). De overige onderscheiden vormen van bedreigingen komen aanzienlijk minder vaak voor.

Daarbij blijkt dat handhavers van de politie duidelijk vaker te maken hadden met de verschillende vormen van bedreigingen dan tactisch rechercheurs en vooral gemeentelijke handhavers. En ook valt op dat, wanneer we verder inzoomen naar het niveau van functieprofielen, BPF-ers en wijkagenten de afgelopen 12 maanden vaker met bedreigingen te maken hadden dan agenten die zich bezig houden met milieuhandhaving en gemeentelijke handhavers. Verder hadden agenten milieuhandhaving, meer dan andere functiegroepen, te maken met specifiek verbale intimidatie. En kijken we in het bijzonder naar de gemeentelijke handhavers dan blijken milieuhandhavers vaker geconfronteerd met pogingen tot fysiek lastigvallen, terwijl leerplichtambtenaren vaker te maken hebben gekregen met indirecte serieuze bedreigingen.

Vrouwen hebben in zijn algemeenheid in het voorbije jaar minder last gehad van bedreigingen dan mannen. Dat geldt vooral voor verbale intimidatie, directe en openlijke bedreiging en daadwerkelijk fysiek lastigvallen. Verder blijkt dat jongeren vaker te maken hebben gehad met directe en openlijke bedreiging, ernstige vormen van verbale agressie, pogingen tot fysiek lastigvallen, daadwerkelijk fysiek lastigvallen en pogingen tot het toebrengen van fysiek letsel dan ouderen.

### 3.3.3 *Achtergrond bedreigers<sup>7</sup>*

De bedreigingen tegen politiehandhavers en tactisch rechercheurs komen vooral van de kant van leden van probleemgezinnen, jeugd- of criminele bendes en bewoners van woonwagencentra. Gemeentelijke handhavers geven aan vooral te maken te hebben met bedreigingen door leden van probleemgezinnen. Iets meer dan 40% van de bedreigingen wordt geuit door andere categorieën burgers dan de hier genoemde. Van alle onderscheiden functiegroepen hebben leerplichtambtenaren het meest last van bedreigingen van de kant van leden van probleemgezinnen (74%).

### 3.3.4 *Kenmerken “meest bedreigende situatie”<sup>8</sup>*

Gevraagd naar de situatie waarin men zich het afgelopen jaar in zijn huidige functie het meest bedreigd voelde, geeft ongeveer 40% aan dat bij deze situatie sprake was van een ernstige vorm van verbale agressie, bij 33% was sprake van verbale intimidatie, bij 28% van directe en openlijke bedreiging en/of een poging tot fysiek lastigvallen, bij 28% van een poging tot het toebrengen van

---

<sup>7</sup> Zie Bijlage 3, overzicht 2

<sup>8</sup> Zie Bijlage 3, overzichten 3 en 4

fysiek letsel, bij 17% van daadwerkelijk fysiek lastigvallen en bij 13% van het daadwerkelijk toebrengen van fysiek letsel. De overige vormen van bedreiging komen maar sporadisch voor. Tussen de drie beroepsgroepen bestaan er in dit opzicht wel zekere verschillen. Bij politiehandhavers is wat vaker sprake van poging tot of daadwerkelijk fysiek lastigvallen en poging tot of daadwerkelijk toebrengen van fysiek letsel en wat minder van verbale intimidatie. Vergelijking tussen de verschillende functiegroepen laat zien BPF-ers en wijkagenten zich het meest bedreigd voelden door ernstige vormen van verbale agressie, pogingen tot fysiek lastigvallen, pogingen tot het toebrengen van fysiek letsel en directe en openlijke bedreiging. Bij agenten belast met milieuhandhaving handelde het in de betreffende situatie vooral verbale intimidatie en directe en openlijke bedreiging. Bij sociaal rechercheurs, milieuhandhavers en controleurs van bouwvoorschriften, panden en terreinen bestond de bedreiging vooral uit verbale intimidatie en ernstige vormen van verbale agressie, bij parkeerwachten uit ernstige vormen van verbale agressie en pogingen tot fysiek lastigvallen en bij leerplichtambtenaren uit verbale intimidatie, indirecte serieuze bedreiging en ernstige vormen van verbale agressie. Mannen onderscheiden zich wat de aard van de bedreiging niet van vrouwen. Evenmin verschilt de aard van de bedreigende situatie niet al naargelang de wijze waarop men contact heeft met burgers. Bij jongeren was bij de meest bedreigende situatie in het afgelopen jaar wel vaker sprake van ernstige vormen van verbale agressie, pogingen tot fysiek lastigvallen en het daadwerkelijk toebrengen van lichamelijk letsel dan bij ouderen.

Aan de respondenten is ook gevraagd of deze meest bedreigende situatie gepaard ging met chantage ('als je niet doet wat ik zeg, dan ...'). In ongeveer een op de tien situaties was sprake van chantage. Vooral bij gemeentelijke handhavers was dit het geval. In het bijzonder leerplichtambtenaren (40%), parkeerwachten (39%) en controleurs van bouwvoorschriften, panden en terreinen (31%) geven aan dat in de betreffende situatie sprake was van chantage. Verder blijkt met de toename van de leeftijd in de meest bedreigende situatie vaker melding gemaakt te worden van chantage. De wijze waarop het contact met de burgers verloopt, maakt in dit opzicht geen verschil.

In 97% van de gevallen was de als meest bedreigend ervaren handeling gericht tegen respondent zelf, bij 42% van de betreffende situaties tegen een naaste collega of medewerker en bij 9% tegen de partner, kinderen of familieleden. Vooral bij politiehandhavers is de bedreigende handeling vaak ook gericht tegen een naaste collega en/of de partner, kinderen of familieleden. Bij gemeentelijke milieuhandhavers en parkeerwachten is dat juist minder het geval. Het geslacht, de leeftijd en de wijze van contact met de burger maken in deze geen enkel verschil.

Vrijwel alle bedreigende situaties (94%) hebben binnen werktijd plaatsgevonden. Ongeveer 6% vond buiten werktijd plaats. Vooral parkeerwachten (15%) geven vaker aan dat de bedreigende situatie buiten werktijd plaatsvond. In 28% van de gevallen speelde de bedreigende situatie zich af in de openbare ruimte, bij 14% in de woning van de bedreiger, bij eveneens 14% elders, bij 9% op kantoor en in 3% van de gevallen bij de respondent thuis. Bij vrouwen (18%) vond de

bedreiging minder vaak plaats in de openbare ruimte dan bij mannen (29%). Ook blijkt dat bij respondenten die vrijwel uitsluitend schriftelijk of telefonisch contact hebben met burgers de bedreiging zich minder vaak in de openbare ruimte afspeelde. Verder geven ouderen vaker dan jongeren aan dat men op kantoor bedreigd werd. De plaats waar de bedreigende situatie zich afspeelde verschilt ook per beroepsgroep en functie. Bij tactische rechercheurs speelde de bedreigende situatie zich minder vaak af in de openbare ruimte dan bij de handhavers van politie en gemeente. Zowel bij tactische rechercheurs als bij gemeentelijke handhavers vond de bedreiging in ongeveer een kwart van de gevallen plaats op kantoor tegenover 3% bij de handhavers bij de politie. Leerplichtambtenaren (5%), sociaal rechercheurs (14%) en parkeerwachters (15%) werden minder vaak in de openbare ruimte bedreigd dan de andere functiegroepen. Vooral bij gemeentelijke milieuhandhavers (39%) speelde de bedreiging zich vaker in de openbare ruimte af, terwijl sociaal rechercheurs vaker op kantoor (28%) of in de woning van de bedreiger (33%) bedreigd werden. Bij controleurs van bouwvoorschriften, panden en terreinen speelde de bedreigende situatie zich vooral op kantoor af (65%).

### 3.3.5 *Wat wordt als dreigend ervaren?*<sup>9</sup>

In de vragenlijst is ook geïnformeerd naar wat de “meest bedreigende situatie” vooral bedreigend maakte. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar:

- eerdere dreigementen en/of gewelddadigheden van dezelfde daders;
- de sociale groep van waaruit (een van) de dader(s) afkomstig is (bijv. Hells Angels, Londsdale of en andere extremistische groepering, woonwagenbewoner etc.);
- de buurt waaruit (een van) de dader(s) afkomstig is (buurt staat bekend als gewelddadig of crimineel);
- de achtergrond van waaruit (een van) de dader(s) opereert (dader is bijv. afkomstig uit een criminele bende of organisatie);
- de aard van de bedreigingen/geweldsuitingen zelf;
- de situatie waarin werd gedreigd (bijv. geen mogelijkheid tot ontsnappen, geen rugdekking, kleine ruimte) of
- anderszins.

In iets meer dan de helft van de gevallen is het de aard van de bedreiging/geweldsuitingen zelf die de situatie vooral bedreigend maakte. De situatie waarin gedreigd werd wordt door iets meer dan een kwart (27%) naar voren gebracht. De overige contexten worden in vrijwel gelijke mate genoemd. Bij tactische rechercheurs speelt de aard van de bedreiging/geweldsuitingen een minder grote rol en de achtergrond van waaruit de dader opereert juist een belangrijkere rol dan bij de handhavers van politie en gemeente. Voor gemeentelijke handhavers daarentegen zijn de

---

<sup>9</sup> Zie Bijlage 3, overzichten 5 en 6



situatie waarin bedreigd wordt en de sociale groep waaruit de dader afkomstig is van minder gewicht dan voor de beide andere beroepsgroepen.

Vergelijking tussen de verschillende functiegroepen brengt ook enige verschillen aan het licht. Zo spelen de achtergrond van waaruit de dader opereert en de situatie waarin de bedreiging plaatsvond bij gemeentelijke milieuambtenaren, controleurs van bouwvoorschriften, panden en terreinen en parkeerwachters nauwelijks een rol. Voor sociaal onderzoekers (19%) is de buurt waaruit de dader afkomstig is en voor milieuhandhavers van de politie de aard van de bedreiging (71%) meer van invloed dan voor andere functiegroepen. Ook blijkt dat naarmate de leeftijd toeneemt de situatie waarin de bedreiging plaatsvond van minder belang te zijn.

Aan de respondenten is ook de vraag voorgelegd of de dader bij de “meest bedreigende situatie” destijds beschikte over privégegevens van respondent. In ongeveer tweederde van de gevallen (63%) beschikte de dader niet over privégegevens van respondent en in iets meer dan een kwart (27%) wist men niet of dat al dan niet het geval was. In een op de tien gevallen was het huisadres bekend bij de dader (s), in 2% het telefoonnummer en in 5% van de gevallen andere privé-informatie zoals namen van familie of vrienden, de scholen van de eventuele kinderen of bepaalde privégebeurtenissen. Tussen de in het onderzoek betrokken beroeps- en functiegroepen bestaan er in dit opzicht geen duidelijke verschillen.

### 3.3.6 Redenen van bedreiging<sup>10</sup>

Gevraagd naar de belangrijkste redenen van de bedreiging die “als meest bedreigend” werd ervaren, geeft 60% aan dat het ging om een persoonlijke uiting van agressie, haat, woede of teleurstelling. In een derde van de gevallen vond de bedreiging plaats om een boete te ontlopen en in ongeveer 20% om controle te ontlopen, vanuit groepsgedrag (meeloper of uitslover).

Bij de tactisch onderzoekers vormt een persoonlijke uiting van agressie/haat/woede of teleurstelling veruit de belangrijkste reden (77%). Vooral het ontlopen van controle of boete en groepsgedrag speelt een duidelijk minder belangrijke rol. Bij gemeentelijke handhavers speelt een persoonlijke uiting van agressie/haat/woede, wraakneming of teleurstelling en groepsgedrag een minder belangrijke rol. Vaker dan bij de beide andere beroepsgroepen wordt het ontlopen van een boete of controle, het verkrijgen van een gunst en het verkrijgen van geld, goederen of informatie als reden van de bedreiging aangevoerd.

Ook wanneer we een vergelijking trekken tussen de verschillende functiegroepen blijkt er een aantal duidelijke verschillen te bestaan. Zo noemen vooral agenten die zich bezighouden met milieuhandhaving (43%) en gemeentelijke controleurs van bouwvoorschriften, panden en terreinen (47%) het ontlopen van controle als belangrijkste reden voor de bedreiging. Bij leerplichtambtenaren (20%) is deze reden veel minder vaak de aanleiding voor de bedreiging geweest. Het ontlopen van een boete is bij milieuhandhavers bij de politie (57%) en de gemeente (59%) en bij leerplichtambtenaren (55%) de belangrijkste reden, terwijl door sociaal onderzoekers

---

<sup>10</sup> Zie Bijlage 3, overzichten 7 en 8

(19%) deze reden veel minder vaak naar voren wordt gebracht. Het verkrijgen van een gunst speelt bij leerplichtambtenaren (25%), gemeentelijke bouwcontroleurs (16%) en parkeerwachten (15%) vaker een belangrijke rol en het verkrijgen van geld, goederen of informatie vooral bij sociaal rechercheurs (17%).

Persoonlijke uitingen van agressie/haat/woede of teleurstelling zijn niet alleen bij politiehandhavers en tactisch rechercheurs maar ook bij sociaal rechercheurs vaak de belangrijkste reden voor de bedreiging. Bij parkeerwachten (38%) en gemeentelijk bouwcontroleurs (34%) speelt deze reden een minder belangrijke rol. Verder wordt wraakneming en groepsgedrag (meeloper en uitsloper) door geen enkele leerplichtambtenaar en bouwcontroleur als reden voor de bedreiging aangevoerd. Bij parkeerwachten (15%) speelt groepsgedrag wel een rol.

Volgens 6% van de respondenten was de “meeste bedreigende situatie” een van tevoren beraamde actie. Vooral gemeentelijke bouwcontroleurs (17%) zijn deze mening vaak toegedaan. In ongeveer de helft van de gevallen betrof het een spontane of impulsieve (re)actie voorkomend vanuit een vijandige grondhouding of onder invloed van drugs en/of alcohol en in een kwart van de gevallen was de bedreiging een spontane (re)actie als gevolg van een ernstig verstoorde geest.

Mannen en handhavers van de politie, vooral BPF-ers, wijten het ontstaan van de bedreiging vaker aan het gebruik van drugs en/of alcohol dan vrouwen en de andere beroepsgroepen. Tactisch rechercheurs leggen de oorzaak vaker bij een vijandige grondhouding.

Vooral volgens milieuhandhavers van de politie (71%) was vaak sprake van een spontane (re)actie vanuit een vijandige grondhouding. Parkeerwachten (38%) wijten de bedreiging vaker aan het gebruik van drugs en/of alcohol en milieuhandhavers bij de politie (14%) en gemeente (5%), sociaal rechercheurs (0%) en leerplichtambtenaren (5%) juist minder vaak.

Verder zien leerplichtambtenaren (50%) de bedreiging aanzienlijk vaker als een spontane of impulsieve (re)actie als gevolg van een verstoorde geest dan vooral sociaal rechercheurs (11%), bouwcontroleurs (9%) en parkeerwachten (8%).

In dit kader is ook gevraagd of men zelf, de familie of het gezin of een van de naaste collega's eerder ook al eens bedreigd, lastiggevallen of geïntimideerd is door dezelfde dader(s). Een op de zeven respondenten geeft aan dat men zelf of mensen in hun directe omgeving al eerder door deze dader(s) is bedreigd, lastiggevallen of geïntimideerd. Vooral parkeerwachten (31%) en in mindere mate ook gemeentelijke milieuhandhavers (24%) zeggen al eerder door de dader(s) bedreigd te zijn.

### 3.3.7 *De impact van de bedreiging*<sup>11</sup>

Ongeveer 70% van de respondenten geeft aan dat de “meest bedreigende situatie” geen invloed heeft gehad op de uitvoering van het werk. Een op de zes respondenten zegt dat het voorval het

---

<sup>11</sup> Zie Bijlage 3, overzicht 9

werkplezier verminderd heeft. Ongeveer 5% heeft daarna het contact met de dader(s) proberen te vermijden, bepaalde gebieden of locaties vermeden en/of zich gedwongen gevoeld af te wijken van bestaande uitvoeringsregels. Tussen de onderscheiden beroepsgroepen bestaan er in dit opzicht nauwelijks verschillen. Wel zeggen parkeerwachters (15%) en gemeentelijke bouwcontroleurs (19%) vaker geprobeerd te hebben het contact met de dader(s) te vermijden. Vooral bij parkeerwachters (23%) heeft het voorval vaak geleid tot een vermindering van het werkplezier. Bij leerplichtambtenaren is dit juist minder vaak het geval (5%).

### 3.3.8 *Het melden van de bedreiging*<sup>12</sup>

Ongeveer 90% heeft het voorval ooit aan iemand gemeld of verteld. Bij tactische rechercheurs is dat minder vaak het geval geweest dan bij handhavers van politie en gemeente. Vooral parkeerwachters (100%), leerplichtambtenaren (95%) en bouwcontroleurs (94%) hebben het voorval gemeld of er met anderen over gesproken.

Ongeveer 80% van de degenen die het voorval ooit gemeld of verteld heeft deed dit aan de leidinggevende. Dit geldt vooral voor parkeerwachters (100%). Verder zeggen vrouwen (70%) minder vaak het voorval gemeld te hebben aan de leidinggevende dan mannen (84%).

Aan personen die de “meest bedreigende situatie” niet aan hun leidinggevende gemeld hebben is vervolgens gevraagd waarom men dit niet gedaan heeft. In iets meer dan de helft van de gevallen is dit niet gebeurd omdat men het voorval niet ernstig genoeg vond om daarvan melding te maken aan de leidinggevende. Andere veel naar voren gebrachte redenen zijn dat het voorval onderdeel uitmaakte van een patroon waarvan de leidinggevende al op de hoogte was (26%) en dat melding geen zin had omdat er verder niets mee gebeurt (20%). Geen enkele respondent zegt dat melding achterwege is gebleven uit angst voor represailles of wraak van de dader(s).

Vooral tactisch rechercheurs voeren als redenen voor het niet melden aan dat het voorval onderdeel vormde van een patroon waarvan de leidinggevende al op de hoogte was (37%). Ook betreft een belangrijk deel het (25%) dat men, achteraf eigenlijk ten onrechte, verzuimd heeft om melding te doen. Geen van de tactisch rechercheurs voert als reden aan dat het voorval niet ernstig genoeg was om te melden. Van de gemeentelijke handhavers zegt 72% dat het voorval niet ernstig genoeg was om daarvan melding te maken en maar 20% dat de leidinggevende daarvan al op de hoogte was omdat het voorval onderdeel van een patroon uitmaakte.

Anders dan gemeentelijke milieuhandhavers (10%) voeren leerplichtambtenaren (40%) vaak als reden dat de leidinggevende daarvan al op de hoogte was omdat het voorval onderdeel van een patroon uitmaakte. Leerplichtambtenaren (80%) en alle bouwcontroleurs vonden het voorval niet ernstig genoeg om dit te melden. Verder zeggen vooral sociaal rechercheurs (75%) dat melding geen zin heeft omdat er verder niets mee gebeurt. Daar staat tegenover dat geen van de leerplichtambtenaren en bouwcontroleurs dit als reden voor het niet melden aanvoert.

---

<sup>12</sup> Zie Bijlage 3, overzichten 10 en 11

Van de personen die de “meest bedreigende situatie” gemeld hebben aan hun leidinggevende heeft 59% alleen het voorval zelf gemeld, 17% heeft daarnaast ook de gevolgen die het voor de persoon heeft gehad gemeld en 24% daarnaast ook nog de gevolgen die het voorval voor de uitoefening van het werk heeft gehad. Vooral handhavers van de politie melden aan de leidinggevende naast het voorval ook nog de gevolgen die dit heeft gehad voor de respondent zelf en voor de uitoefening van het werk. Milieuhandhavers (100%) en parkeerwachters (83%) echter melden voornamelijk alleen het voorval.

### 3.3.9 *Reactie op de bedreiging*<sup>13</sup>

Op iets meer dan een derde van de meldingen wordt er geen concrete actie ondernomen door de leidinggevende. In 43% van de gevallen wordt men na de melding gesteund door de leidinggevende in de (emotionele en professionele) omgang met de situatie en in 16% van de gevallen wordt van hogerhand ingegrepen om de dader aan te pakken. Vooral bij tactische rechercheurs (64%) wordt na de melding geen concrete actie ondernomen. Vergeleken met handhavers bij politie en gemeente ondervinden zij weinig steun bij het omgaan met de situatie. Vaker bestaat de actie vaker uit het verlenen van (extra) rugdekking in de omgang met de dader(s) dan bij de beide andere beroepsgroepen.

Vooraf bij handhavers van politie (45%) en gemeenten (45%) bestaat de actie door de leidinggevende naar aanleiding van de melding vooral uit het verlenen van (emotionele en professionele) steun in het omgaan met de situatie. Bij handhavers die werkzaam zijn bij de politie wordt na de melding vaker van hogerhand ingegrepen om de dader aan te pakken dan bij gemeentelijke handhavers en tactisch rechercheurs. Vergelijking tussen de onderscheiden functiegroepen laat zien dat vooral bij milieuhandhavers bij de politie (60%) na de melding geen concrete actie ondernomen wordt en dat leerplichtambtenaren (71%), vaker dan andere functionarissen, (emotioneel en professioneel) ondersteund worden door hun leidinggevende in het omgaan met de situatie.

Nadere analyse toont verder aan dat bij mannen (37%) vaker geen actie ondernomen wordt naar aanleiding van de melding van het voorval dan bij vrouwen (25%). Vrouwen (51%) ontvangen wel vaker steun in het omgaan met de situatie dan mannen (41%).

### 3.3.10 *Tevredenheid over steun door de organisatie*<sup>14</sup>

Ongeveer 80% van de respondenten is tevreden over de wijze waarop men bij de “meest bedreigende situatie” door de organisatie is gesteund. Dat geldt vooral voor agenten die belast zijn met milieuhandhaving (100%). Wel blijkt met de toename van de leeftijd de tevredenheid af te nemen.

In de helft van de gevallen is geen poging gedaan om aangifte te doen van het voorval, 47% van de respondenten heeft zelf getracht om aangifte te doen en bij 3% de leidinggevende.

---

<sup>13</sup> Zie Bijlage 3, overzicht 12

<sup>14</sup> Zie Bijlage 3, overzicht 12

Vooral bij tactische rechercheurs (76%) en gemeentelijke handhavers (66%) is geen poging ondernomen om aangifte te doen. Wanneer we kijken naar de functie van de respondent dan blijkt dat vooral bij agenten milieuhandhaving (60%), sociaal rechercheurs (72%), gemeentelijke milieuhandhavers (62%), leerplichtambtenaren (93%) en bouwcontroleurs (71%) geen poging gedaan wordt om aangifte te doen. Parkeerwachten daarentegen doen wel vaak zelf aangifte (58%). Daarnaast doen ook mannen (50%) vaak zelf aangifte van het voorval dan vrouwen (37%). Aan de respondenten die zelf of de leidinggevende een poging tot aangifte hebben gedaan van het voorval is gevraagd of de politie hiervan ook werk gemaakt heeft. In bijna 90% van de gevallen is de aangifte in behandeling genomen, van 3% werden de feiten als niet strafbaar beoordeeld, van eveneens 3% is geadviseerd om van aangifte af te zien en van 4% is niet duidelijk waarom hiervan geen werk gemaakt is. Tussen de beroepsgroepen en functiegroepen bestaat er in dit opzicht vrijwel geen verschil. Alleen sociaal rechercheurs (33%) krijgen vaker dan anderen het advies om van aangifte af te zien.

### **3.4 Prevalentie en kenmerken van stelselmatige bedreiging**

In het tweede gedeelte van de vragenlijst is in het bijzonder ingegaan op de ervaringen met bedreigingen die onderdeel zijn van een patroon. Het gaat daarbij om burgers die herhaaldelijk door bedreigingen, lastigvallen of intimidatie proberen invloed uit te oefenen op het functioneren van handhavers en/of rechercheurs of dat van collega's.

#### *3.4.1 Prevalentie<sup>15</sup>*

Allereerst is de vraag voorgelegd of men in de huidige functie ooit wel eens te maken heeft gehad met een dader (of meerdere daders tezamen) die *herhaaldelijk* (2 keer of meer) acties hebben ondernomen die men als bedreigend of intimiderend heeft ervaren. Bijna tweederde van de respondenten geeft hierbij aan in de huidige functie nog nooit te maken te hebben gehad met stelselmatige bedreiging of intimidatie. Ongeveer 8% heeft zelf te maken gehad met een dader (of meerdere daders tezamen) die herhaaldelijk bedreigende of intimiderende acties ondernam, 13% is niet alleen zelf maar ook (een of meer) van de collega's stelselmatig bedreigd of geïntimideerd en 12% is niet zelf stelselmatig bedreigd maar wel een van de naaste collega's. Handhavers van de politie (26%) worden wat vaker geconfronteerd met stelselmatige bedreigingen dan tactisch rechercheurs (14%) en gemeentelijke handhavers (15%). Wat de functiegroepen betreft worden agenten belast met milieuhandhaving (13%) en bouwcontroleurs van de gemeente (18%) minder vaak geconfronteerd met stelselmatige bedreigingen.

---

<sup>15</sup> Zie Bijlage 4, overzichten 1 en 3

In ongeveer een derde van de gevallen was het meer dan een jaar geleden en bij 36% van de respondenten was het al meer dan 3 maanden geleden dat de laatste dreigingen of intimidaties plaatsgevonden hebben. Bij 11% vinden de dreigingen op dit moment plaats en bij 19% hebben deze zich in de afgelopen 3 maanden afgespeeld. Vooral bij tactische rechercheurs hebben de laatste 3 maanden geen dreigingen meer plaatsgevonden. Allen bij stadswachten spelen de meest recente dreigingen zich vooral op dit moment af (86%).

Van de slachtoffers is 30% al 2 keer eerder bedreigd of geïntimideerd door de dader(s) van de meest recente dreigingen, 25% 3-5 keer en 9% 6 of meer keer. Handhavers van de politie en tactisch rechercheurs zijn gemiddeld wat vaker al eerder bedreigd door dezelfde dader(s) dan gemeentelijke handhavers.

#### 3.4.2 *Typering van slachtoffers*<sup>16</sup>

Personen die zelf ervaring hebben met stelselmatige bedreigingen is vervolgens gevraagd tegen wie of wat deze daadwerkelijk gericht waren en wat de aard van deze bedreiging was.

In bijna alle gevallen (94%) waren de bedreigingen en/of intimidaties daadwerkelijk op de respondent zelf gericht, in 19% van de gevallen (ook) op diens familie en/of het gezin, in 15% op een andere bekende persoon van de respondent en in 8% op persoonlijke bezittingen.

Bij handhavers van de politie, hoofdzakelijk BPF-ers en wijkagenten, en in minder mate ook de tactisch rechercheurs was de stelselmatige bedreiging vaker ook op de familie en/of het gezin of op ander personen gericht dan bij gemeentelijke handhavers.

Om een beeld te krijgen van de personen die zelf slachtoffer van stelselmatige bedreiging en/of intimidatie zijn geweest is een aantal persoons- en functiekenmerken van deze groep nader bekeken. Bij alle drie de beroepsgroepen is ongeveer 90% een man. Wel zijn vrouwen onder gemeentelijke handhavers wat ruimer vertegenwoordigd. Qua leeftijdsopbouw bestaan er wel zekere verschillen tussen de beroepsgroepen. Tactische rechercheurs en gemeentelijke handhavers zijn wat ouder dan politiehandhavers.

De groep politiehandhavers bestaat voor 65% uit basispolitiefunctionarissen die in een geografisch team werkzaam zijn, 34% is als wijkagent, buurtregisseur of buurtnetwerker werkzaam en 1% houdt zich bezig met milieuhandhaving. Van de groep gemeentelijke handhavers houdt 38% zich bezig met milieuhandhaving, 20% met controle van bouwvoorschriften en het gebruik van panden en terreinen, 23% is als sociaal rechercheur werkzaam, 7% is leerplichtambtenaar en 12% is parkeerwacht. Politie- en gemeentelijke handhavers zijn in doorsnee wat langer in de huidige functie werkzaam dan tactisch rechercheurs. Bij 97% van de respondenten vindt het contact met burgers in de openbare ruimte of bij mensen thuis plaats, bij 72% gebeurt dit binnen op kantoor, 11% heeft vrijwel uitsluitend schriftelijk of telefonisch contact met burgers en 1%, vooral tactisch rechercheurs, heeft vrijwel nooit contact met burgers.

---

<sup>16</sup> Zie Bijlage 4, overzichten 2 en 3

Wanneer we de samenstelling van de slachtoffers leggen naast die van de totale onderzoeksgroep dan blijkt allereerst dat handhavers van de politie ruimer vertegenwoordigd zijn onder de slachtoffers (73%) dan in de totale onderzoeksgroep (59%). Wat de functie betreft blijken wijkagenten en sociaal rechercheurs vaker stelselmatig bedreigd en/of geïntimideerd te worden. Verder blijken mannen en personen die al meer dan 10 jaar in de huidige functie werkzaam zijn vaker slachtoffer te zijn van stelselmatige bedreiging en/of intimidatie. Qua leeftijd en wijze waarop men contact heeft burgers onderscheiden de slachtoffers zich nauwelijks van de oorspronkelijke onderzoeksgroep.

### *3.4.3 Soort dreigingen bij situaties van stelselmatige bedreiging<sup>17</sup>*

Meest voorkomende vormen van stelselmatige bedreiging en/of intimidatie die hebben plaatsgevonden zijn ernstige vormen van verbale intimidatie (57%), ernstige vormen van verbale agressie (55%), directe en openlijke bedreiging (45%), poging tot fysiek lastigvallen (40%), pogingen tot toebrengen fysiek letsel (31%), daadwerkelijk fysiek lastigvallen (27%), fysieke intimidatie (18%) en daadwerkelijk toebrengen van fysiek letsel (18%). De overige onderscheiden vormen van bedreigingen komen aanzienlijk minder vaak voor.

Handhavers van politie hebben duidelijk vaker te maken gehad met de verschillende vormen van bedreigingen dan tactisch rechercheurs en vooral gemeentelijke handhavers. Dat geldt vooral voor directe en openlijke bedreiging, ernstige vormen van verbale agressie, poging tot fysiek lastigvallen, daadwerkelijk fysiek lastigvallen, poging tot toebrengen fysiek letsel en het daadwerkelijk toebrengen van fysiek letsel. Tactisch rechercheurs hebben daarentegen vaker te maken gehad met fysieke intimidatie.

BPF-ers hebben meer dan andere functiegroepen te maken gehad met directe en openlijke bedreiging, pogingen tot fysiek lastigvallen, daadwerkelijk fysiek lastigvallen en pogingen tot toebrengen fysiek letsel. Verder hebben agenten milieuhandhaving, meer dan andere functiegroepen, te maken gehad met verbale intimidatie. Wat de gemeentelijke handhavers betreft zijn sociaal rechercheurs vaker geconfronteerd geweest met verbale intimidatie en ernstige vormen van verbale agressie, terwijl leerplichtambtenaren vaker te maken hebben gekregen met indirecte serieuze bedreigingen. Stadswachten hebben vooral vaak te maken gehad met directe en openlijke bedreiging.

Vrouwen hebben minder last gehad van verbale intimidatie dan mannen. Verder blijkt dat jongeren vaker te maken hebben gehad met directe en openlijke bedreiging.

---

<sup>17</sup> Zie Bijlage 4, overzicht 2

#### 3.4.4 *Achtergrond stelselmatige dreigers*<sup>18</sup>

Aan de respondenten die te maken hebben gehad van stelselmatige bedreiging en/of intimidatie is gevraagd wat de achtergrond was van deze dreigers. De stelselmatige bedreigingen tegen politiehandhavers en tactisch rechercheurs komen vooral van de kant van jeugd- of criminele bendes, leden van probleemgezinnen en bewoners van woonwagenkampen. Gemeentelijke handhavers hebben vooral te maken met bedreigingen door woonwagenkambewoners. Bijna 40% van de stelselmatige bedreigingen is afkomstig van andere categorieën burgers dan de hier genoemde.

Vooraf wijkagenten (53%) worden vaak stelselmatig bedreigd door leden van jeugd- of criminele bendes. Gemeenteambtenaren die zich bezighouden met milieuhandhaving hebben wat vaker te maken met bedreigingen van de kant van eigenaren van dubieuze bedrijven dan andere functiegroepen.

#### 3.4.5 *Beschikbaarheid van privégegevens van het slachtoffers*<sup>19</sup>

Aan de slachtoffers van stelselmatige bedreigingen is ook de vraag voorgelegd of de dader beschikt over bepaalde privégegevens. Van ongeveer 45% van de slachtoffers beschikte de dader niet over privégegevens van respondent en 34% wist niet of dat al dan niet het geval was. In 19% van de gevallen was het huisadres bekend bij de dader (s), in 5% het telefoonnummer en in 11% andere privé-informatie zoals namen van familie of vrienden, de scholen van de eventuele kinderen of bepaalde privégebeurtenissen. Daders van gemeentelijke handhavers beschikken in mindere mate over privégegevens dan van handhavers van politie en tactisch rechercheurs. Daders van wijkagenten beschikken vaker over privégegevens van het slachtoffer dan van andere functionarissen.

#### 3.4.6 *Voortduren van de situatie en de impact ervan*<sup>20</sup>

In ongeveer een op de zeven gevallen strekken de dreigingen zich over een periode van jaren uit, bij 28% meerdere maanden en bij 15% meerdere weken. Vooral de dreigingen tegen tactische rechercheurs houden vaak gedurende een lange periode aan.

Ongeveer tweederde van de slachtoffers geeft aan dat de recente bedreiging, het lastigvallen of de intimidatie geen invloed heeft gehad op de uitvoering van het werk. Een op de vijf respondenten zegt dat het voorval het werkplezier verminderd heeft, 11% heeft het contact met de dader(s) proberen te vermijden, 5% heeft bepaalde gebieden of locaties vermeden en 3% heeft zich gedwongen gevoeld af te wijken van bestaande uitvoeringsregels. Tussen de onderscheiden beroepsgroepen bestaan er in dit opzicht wel een aantal verschillen. Vooral tactisch rechercheurs (20%) en sociaal rechercheurs (43%) hebben het contact met de dader(s) vermeden.

---

<sup>18</sup> Zie Bijlage 4, overzicht 4

<sup>19</sup> Zie Bijlage 4, overzicht 6

<sup>20</sup> Zie Bijlage 4, overzicht 5



### 3.4.7 Aandacht vanuit de organisatie<sup>21</sup>

Aan het eind van de vragenlijst is nog een drietal vragen opgenomen over de wijze waarop het korps of de gemeente omgaat met stelselmatige dreigingen van hun medewerkers door burgers. Volgens iets meer dan de helft van de respondenten is hun leidinggevende bekend met alle gevallen van stelselmatige dreiging(en) en/of intimidaties waarmee men te maken heeft gehad, volgens 30% geldt dat niet van alle gevallen en volgens 7% is de leidinggevende daarvan niet op de hoogte. Vooral bij handhavers van politie is de leidinggevende vaker niet bekend met alle gevallen van stelselmatige dreiging van de medewerkers, terwijl bij leerplichtambtenaren (86%) en gemeentelijke milieuhandhavers (75%) de leiding meestal wel op de hoogte is van alle gevallen.

Tweederde van de slachtoffers van stelselmatige dreiging vindt dat er in de regel voldoende opvang/nazorg is wanneer bedreigingen door burgers plaatsvinden, iets meer dan een kwart vindt deze niet voldoende terwijl 6% in dergelijke situaties geen opvang of nazorg nodig acht. Gemeentelijke handhavers, vooral sociaal rechercheurs (19%) vinden in wat grotere getale dan handhavers van politie opvang of nazorg niet noodzakelijk.

Tenslotte is geïnformeerd of er binnen het korps of de gemeente waarbij men werkzaam is beleid bestaat of protocollen aanwezig zijn over wat er dient te gebeuren bij stelselmatige dreigingen. Iets minder dan 40% van de betrokkenen zegt dat een dergelijk beleid en/of protocollen in voldoende mate aanwezig is binnen hun korps of gemeente, 19% geeft aan dat deze wel bestaan maar in hun ogen niet toereikend zijn, 7% antwoord ontkennend op deze vraag maar acht dit wel wenselijke en 2% vindt dit niet noodzakelijk omdat stelselmatige dreigingen binnen de organisatie maar weinig voorkomen. Ruim een derde zegt niet te weten of er sprake is van dergelijk beleid en of er protocollen over hoe te handelen binnen de organisatie bestaan. Vooral gemeentelijke handhavers vinden dat er binnen hun organisatie in voldoende mate beleid ontwikkeld is, terwijl tactisch rechercheurs juist minder van oordeel zijn er op dit gebied voldoende beleid bestaat maar dit wel wenselijk achten.

---

<sup>21</sup> Zie Bijlage 4, overzicht 8



## Hoofdstuk 4 Analyse van mechanisme en proces van de stelselmatige dreiging als contrastrategie

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wanneer, onder welke voorwaarden en hoe dreiging effect heeft als contrastrategie. Het gaat concreet om de vraag wat met recht als succesvolle contrastrategie bestempeld moet worden. Daarnaast wordt verkend welke tegenmaatregelen zoal worden ingezet en welk effect hiermee bij de daders wordt bereikt.

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van een conceptueel model dat inzicht biedt in het mechanisme van stelselmatige bedreigingen. Het wordt empirisch onderbouwd en toegelicht. We maken gebruik van een analyse van de kwantitatieve gegevens uit het enquêteonderzoek en vullen deze aan met de analyse van veertig interviews met slachtoffers van stelselmatige dreiging.

Het conceptueel model wil de lezer inzicht bieden in de factoren die een rol spelen bij herhaalde of stelselmatige dreiging en hoe die factoren onderling op elkaar inwerken. Het model is voor een deel op theoretische en voor een deel op empirische gronden (inductief) opgebouwd en wordt daarom niet empirisch getoetst. Na de beschrijving van het mechanisme van de contrastrategie met behulp van het model volgt een beschrijving van het proces ervan. We gaan daarbij ook in op de achtergronden van de daders.

### 4.1 Het conceptueel model

In hoofdstuk één hebben we het begrip contrastrategie gedefinieerd als

*'systematische bedreigingen en gewelduitingen door burgers (wetsovertreders) die erop zijn gericht het normale functioneren van het bestuur, (semi)-overheidsinstanties en publieksdiensten, of van individuele bestuurders of medewerkers van de voornoemde instanties of diensten, te hinderen of te frustreren, zodat beleids- en besluitvorming, evenals de handhaving van wet- en regelgeving en/of de opsporing van strafbare feiten in gevaar komt. Dit primair met het oogmerk vigerende overtredingen van wet- en regelgeving veilig te stellen voor ingrijpen door bestuurders, (semi-) overheidsinstanties of publieksdiensten'.*

De contrastrategie heeft een duidelijk *doel*. Het doel wordt bereikt via beïnvloeding van een slachtoffer door middel van stelselmatige bedreiging. De effectiviteit van de bedreiging, ofwel dus de mate van beïnvloeding, wordt in de eerste plaats bepaald door de kwetsbaarheid, gevoeligheid

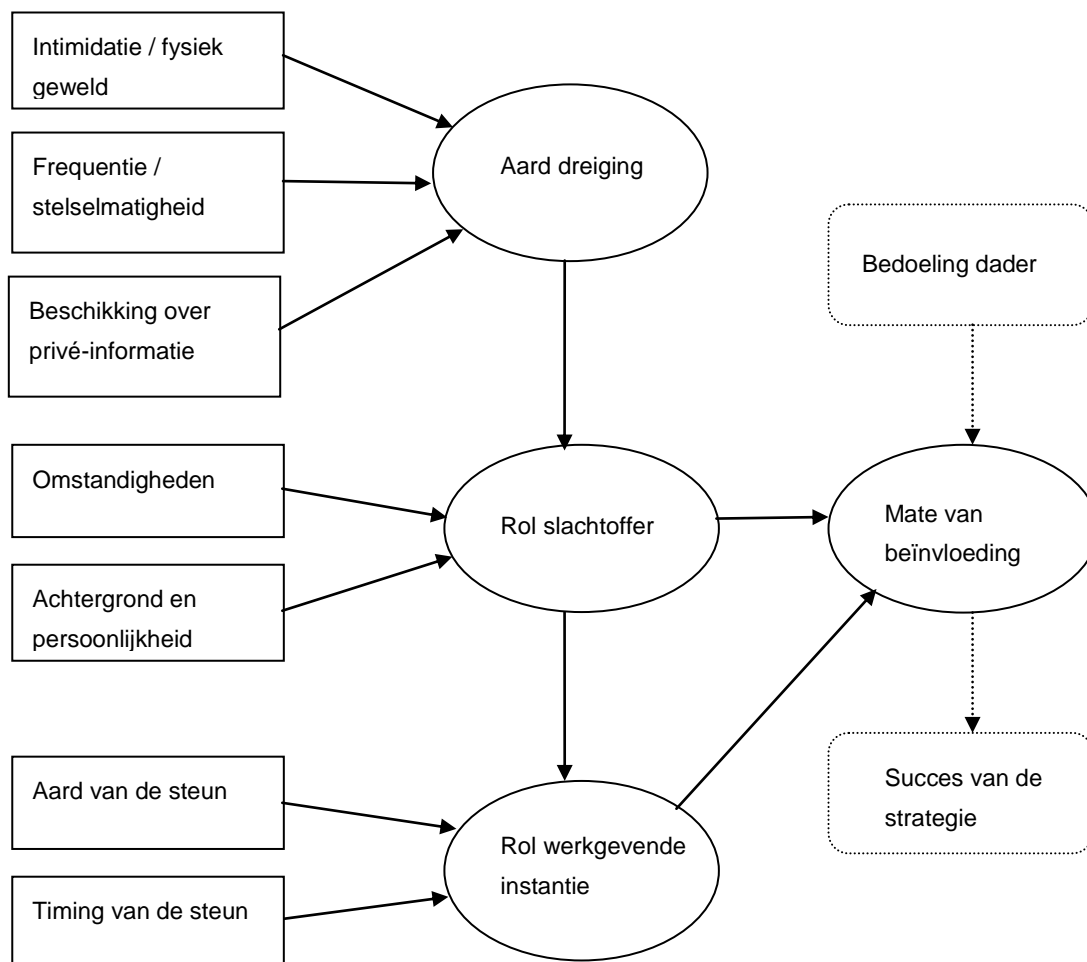
en ontvankelijkheid van het slachtoffer daarvoor én, in de tweede plaats, door de eventuele afweer en bescherming daartegen waarover het slachtoffer beschikt. Dat is in grote lijnen het uitgangspunt van deze studie.

De mate waarin de wetshandhaver wordt beïnvloed, of zich laat beïnvloeden, vormt een belangrijke indicator bij de vraag hoe succesvol de (stelselmatige) dreiging als contrastrategie was. Door op systematische wijze en ten aanzien van feitelijke dreigingsituaties een aantal indicatoren steeds in relatie te brengen tot die mate van beïnvloeding, krijgen we zicht op aard en werking van de contrastrategie. We presenteren een conceptueel model, dat de genoemde variabelen met elkaar in verband brengt. De ovalen zijn de theoretische concepten, de rechthoeken zijn de empirisch bepaalde, daarop van invloed zijnde variabelen. De afweer en bescherming waarover het slachtoffer beschikt is weergegeven als 'rol van de werkgevende instantie'. Naast persoonlijke maatregelen die een slachtoffer kan treffen is dat toch de voor dit onderzoek meest interessante mitigerende factor.

Het model heeft het voordeel dat het binnen de kaders van de definitie toch ruimte biedt aan minder strikte vormen van de contrastrategie, bijvoorbeeld die waarbij het doel, of de bedoeling, onhelder is geformuleerd. Regelmatige uitingen van frustratie van een burger jegens een wetshandhaver bijvoorbeeld kunnen heel goed een *onbedoeld* effect hebben op die wetshandhaver. In zo'n geval is er sprake van dreiging, van herhaalde zelfs, maar niet zozeer van stelselmatige dreiging en ook niet van een strategie, die beide immers een bepaalde mate van doelmatigheid vereisen.

We lopen nu één voor één de variabelen van het model langs om te zien hoe zij verderop in het onderzoek worden geoperationaliseerd.

## Conceptueel model



De **aard van de dreiging** is een van de belangrijkste onafhankelijke variabelen. Wat deed de dader precies, wat voor soort dreigementen werden er geuit? Beschikte(n) de dader(s) over privégegevens van het slachtoffer en hoe vaak kwam de dreiging voor, wat is de stelselmatigheid ervan?

De vraag wat er precies gebeurde is in de vragenlijst geoperationaliseerd in een meerkeuzevraag met 11 antwoordcategorieën (zie ook paragraaf 2.3.2). Uiteraard kunnen al die categorieën in wisselende samenstellingen voorkomen. Om binnen die enorme hoeveelheid mogelijke combinaties enigszins het overzicht te kunnen behouden, zijn de mogelijke bedreigingen verdeeld in vier hoofdgroepen, die verderop zullen worden besproken.

Als tweede belangrijke variabele geldt de **rol van het slachtoffer**. Wat is zijn of haar achtergrond en in hoeverre speelt de persoonlijkheid van hem of haar mee in het goed of minder goed kunnen verdragen of het hoofd bieden aan (herhaalde) dreiging? Belangrijk is ook in wat voor omstandigheden de dreigingen plaatsvonden. Ging het om een individu of om een groep? Vinden de dreigingen plaats in de openbare ruimte of op privéterrein? Met het oog op wat er met de dreigementen door de werkgever wordt gedaan, is het van belang of het slachtoffer melding heeft gemaakt van de incidenten.

Als derde cruciale onafhankelijke variabele geldt derhalve de **rol van de werkgevende instantie**. In hoeverre is deze in staat adequate steun te bieden aan de slachtoffers van herhaalde dreiging? Is die steun alleen moreel van aard of wordt er ook daadwerkelijke support verleend in de vorm van extra surveillance, bewaking, uitrusting of wat dan ook?

Tot slot geldt de **mate van beïnvloeding** als de afhankelijke variabele. De werkgever heeft een belangrijke taak in het mogelijk voorkomen van beïnvloeding door het bieden van morele steun, daadwerkelijk rugdekking of een gerichte aanpak van de dader(s).

Bovengenoemde variabelen worden toegepast om niet alleen het mechanisme van de contrastrategie te ontrafelen, maar ook om een heldere *empirisch gefundeerde definitie* te kunnen geven van wat een contrastrategie nu eigenlijk is. Geprobeerd moet worden om elke uiting van dreiging of agressie te plaatsen op het continuüm van incident, herhaalde dreiging, stelselmatige dreiging en contrastrategie. De frequentie van de herhaalde dreiging – onderdeel van de aard van de bedreiging - is daarbij van belang voor de *stelselmatigheid* waarmee de dreigingen werden uitgevoerd en daarmee, zoals gezegd, ook voor de mate van beïnvloeding.

Door het model, dat primair gericht is op het perspectief van het slachtoffer, speelt nog het motief van de dader(s) en het eventuele succes dat daarmee, vanuit **het perspectief van de dader**, behaald wordt. Dit perspectief is met stippellijnen in het model weergegeven en bepaalt de

doelmatigheid van de bedreigingen en daarmee de mogelijkheid van het bestaan van een daadwerkelijke strategie.

## 4.2 Het mechanisme van de contrastrategie

Met behulp van het conceptueel model willen we nu, aan de hand van een empirische beschrijving van de verscheidene daarin voorkomende variabelen, beschrijven hoe het mechanisme van de contrastrategie werkt. We grijpen daarvoor terug op de in hoofdstuk twee al gedeeltelijk beschreven onderzoeksresultaten uit de enquête. Het resultaat is een transversale benadering van het fenomeen. Verderop wordt, aan de hand van interviews, de proceskant ervan beschreven.

### 4.2.1 Mate van beïnvloeding

Als afhankelijke variabele beschouwen we zoals gezegd de mate van beïnvloeding. Als een respondent zegt niet beïnvloed te zijn door de dreigingen dan heeft deze variabele de waarde 0 gekregen. Als er sprake is van verminderd werkplezier of een 'anders, namelijk...'-antwoord dan scoort de variabele een 1. In alle overige gevallen heeft de variabele 'beïnvloeding' de waarde 2 gekregen, tenzij er niets was ingevuld.

De antwoorden die zijn gegeven bij de zelf in te vullen restcategorie van deze vraag hebben over het algemeen betrekking op het alerter, oplettender dan wel voorzichtiger opereren. Soms ook wordt harder optreden genoemd, een 'zero tolerance'-houding. We beschouwen deze antwoorden als een verhoudingsgewijs milde vorm van beïnvloeding. We spreken van serieuze beïnvloeding (waarde 2) als de respondent het contact met de daders heeft geprobeerd te vermijden, of de locaties waar zij zich (mogelijk zouden kunnen) bevinden. Er is ook sprake van serieuze beïnvloeding als de respondent (deels) heeft toegegeven aan de wensen van de dader(s) of zich gedwongen voelde af te wijken van de geldende uitvoeringsregels. Ook het zich ziek melden als gevolg van de dreigingen geldt als een serieuze beïnvloeding. Het blijkt dat een meerderheid van de herhaaldelijk bedreigde respondenten *niet* beïnvloed wordt, althans dat is wat zij aangeven (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 – Aantal en percentage mensen wiens werk naar eigen zeggen is beïnvloed door de herhaalde dreigingen

Beïnvloeding	Aantal	Percentage
Niet beïnvloed	201	60,4
Werkplezier / 'anders'	65	19,5
Handhaving	57	17,1
Weet niet / niet ingevuld	10	3,0
Totaal	333	100,0

#### 4.2.2 Aard van de bedreiging

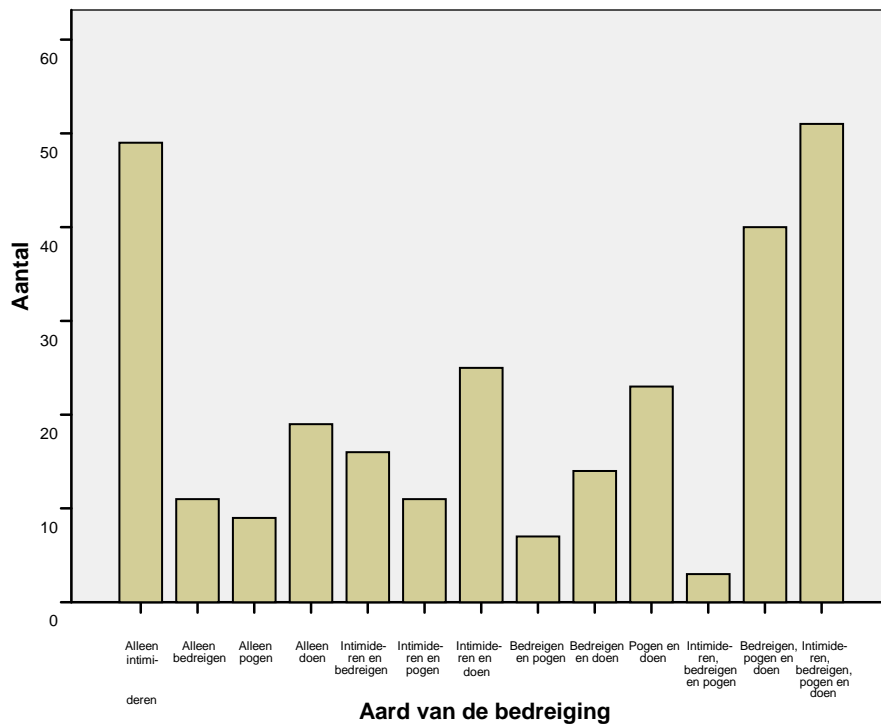
De aard van de bedreiging laat zich categoriseren in vier soorten: intimidatie, openlijke bedreiging, poging tot fysiek letsel en daadwerkelijk toebrengen van fysiek letsel of vernielen van persoonlijke eigendommen. Vraag vier van de enquête onderscheidt elf typen van bedreiging die op de volgende wijze in de vier hier genoemde categorieën zijn ingedeeld:

- **Intimideren** (zowel verbaal als fysiek, dreiging zonder dit direct en openlijk te doen)
- **Bedreigen** (openlijk en direct, of indirect per brief of SMS bijvoorbeeld, dreigementen uiten)
- **Pogen** (pogingen tot fysiek lastigvallen of tot het toebrengen van fysiek letsel of tot het vernielen van persoonlijke eigendommen)
- **Doen** (verbale agressie, fysiek lastigvallen, fysiek letsel toebrengen, persoonlijke eigendommen vernielen).

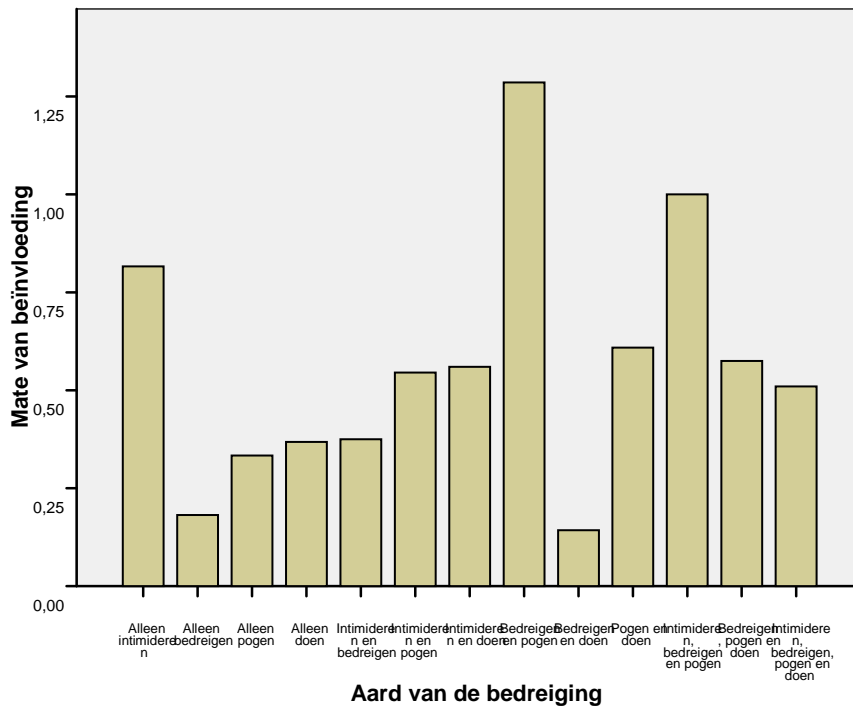
In figuur 4.1 is te zien dat intimideren verhoudingsgewijs vaak voorkomt, ook in combinatie met andere vormen van dreiging. Er zijn twee uitschieters naar beneden in aantal namelijk 'bedreigen en pogen' en 'intimideren, bedreigen en pogen'. In figuur 4.2 wordt de relatie met 'impact' gelegd, ofwel met de mate waarin de bedreigingen het slachtoffer in persoon of in zijn functioneren hebben beïnvloed. We zien dan dat intimideren niet alleen verhoudingsgewijs vaak voorkomt, maar ook dat het relatief veel impact heeft, ook in combinatie met andere vormen van dreiging. Ook de twee uitschieters naar beneden in aantal ('bedreigen en pogen' en 'intimideren, bedreigen en pogen') hebben verhoudingsgewijs veel impact. Het aantal respondenten op deze categorieën is laag en we kunnen deze scores dus niet veralgemeniseren, maar duidelijk is wel dat intimidatie veel invloed kan hebben op het slachtoffer. We zien ook dat daadwerkelijke uitingen van agressie eerder minder dan meer gevolgen hebben voor (het functioneren van) het slachtoffer. Vooral de impact van fysieke *intimidatie* (waaronder het hinderlijk volgen buiten werktijd) en verbaal intimideren (bijvoorbeeld door te laten weten dat men over privégegevens beschikt) blijkt veel groter te zijn dan van daadwerkelijke aantijgingen.



Figuur 4.1 – Voorkomen van vier soorten (herhaalde) bedreigingen in alle voorkomende combinaties, n=278



Figuur 4.2 – Verband tussen aard van de herhaalde bedreiging en de impact die het heeft gehad, uitgedrukt in zelf gerapporteerde mate van beïnvloeding, n=278

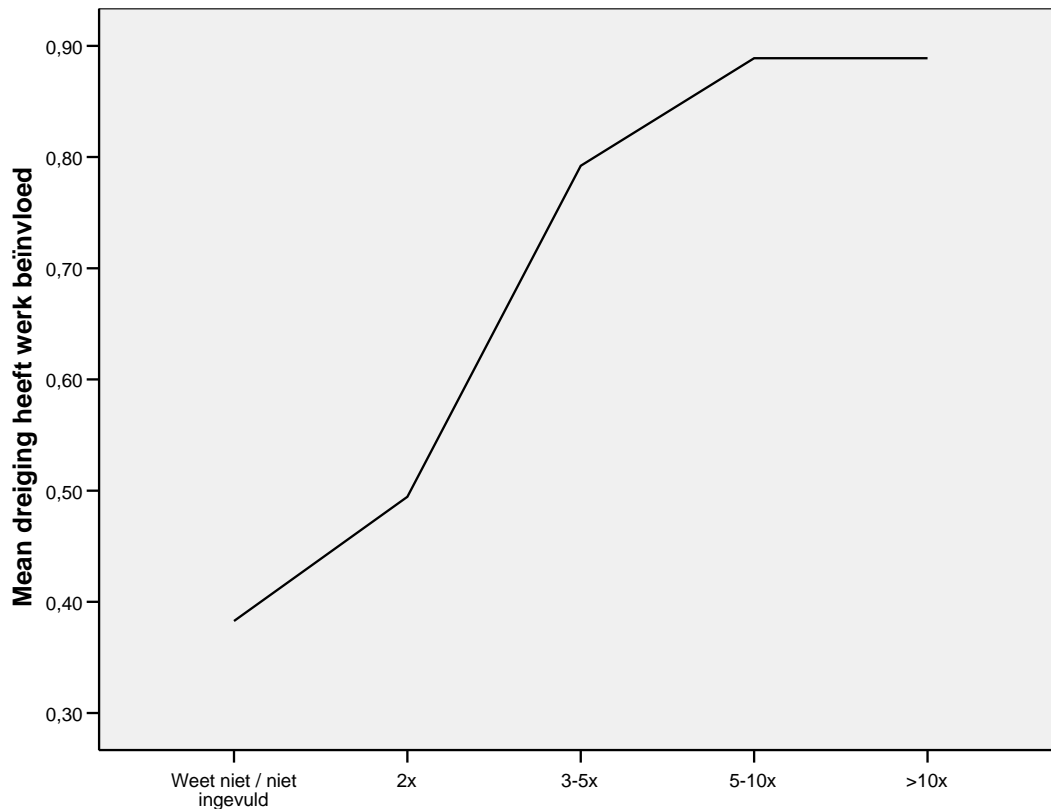


De combinatie van pogen en doen laat een gemiddelde score zien in de mate waarin dat het werk heeft beïnvloed. De invloed is te verwachten, als men bedenkt dat een dader die al bewezen heeft kennelijk daadwerkelijk tot agressie over te kunnen gaan ook pogingen daartoe heeft ondernomen. De volgende keer is het misschien wel opnieuw raak. 'Intimideren en pogen' en 'bedreigen, pogen en doen' scoren eveneens gemiddeld op de impact die het kan hebben op het slachtoffer. Intimidatie echter, is bij herhaalde dreiging, duidelijk de sterkste factor, en komt ook het meeste voor.

Opmerkelijk is dat de naar verwachting 'zwaarste' categorie, namelijk 'intimideren, bedreigen, pogen en doen', afkomstig van daders die 'alles uit de kast halen' om de ambtenaar schrik aan te jaren, *minder* impact heeft dan bijvoorbeeld 'alleen intimideren'.

Kijkend naar de *frequentie* van dreigingen (figuur 4.3) zien we onmiddellijk dat hoe vaker de dreiging heeft plaatsgevonden, hoe groter de impact is geweest.

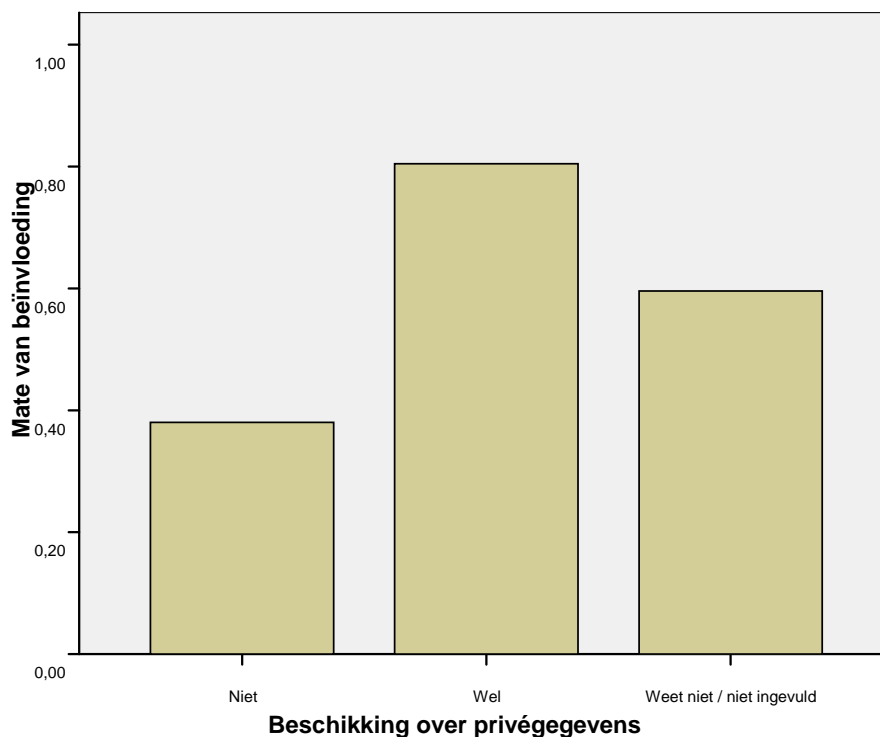
Figuur 4.3 – Verband tussen het aantal maal dat de herhaalde bedreiging is voorgekomen en de impact die het heeft gehad, uitgedrukt in zelf gerapporteerde mate van beïnvloeding, n=323.



Het is *niet* zo dat bepaalde dreigingen vaker worden geuit of ‘toegepast’ dan andere. Dus hoewel de stelselmatigheid van de dreiging duidelijk invloed heeft op de impact, is het niet zo dat dit de relatief grote impact van ‘intimideren’ kan verklaren.

Al eerder kwam even ter sprake dat vooral de beschikking over privégegevens door de dader(s) bedreigend zou kunnen zijn voor een ambtenaar in functie. Dit blijkt inderdaad het geval. Werknemers die zijn bedreigd door burgers van wie zij weten dat deze over privé-informatie beschikte, scoren twee maal hoger op de variabele “beïnvloeding” dan degenen die (menen te) weten dat dat niet zo is. Respondenten die niet weten of de dader(s) over privé-informatie beschikte(n) scoren gemiddeld een waarde tussen deze uitersten in (zie figuur 4.4).

Figuur 4.4 – verband tussen de vraag of de dader(s) beschikten over privé-informatie van het slachtoffer en de mate waarin men beïnvloed is door de (herhaalde) dreiging.



#### 4.2.3 Rol slachtoffer

De rol van het slachtoffer is moeilijk te kwantificeren. De ene persoon is gevoeliger voor intimidatie, dreiging en geweld dan de ander. De ene persoon is en voelt zich zekerder in bedreigende situaties dan de ander. Het blijkt dat politiefunctionarissen zich over het algemeen wat meer beïnvloed voelen door de herhaalde bedreigingen dan gemeenteambtenaren, maar het verschil is niet significant. We zullen ons, vanwege de complexiteit ervan, verder niet veel bezighouden met de meer psychologische kanten van de effecten van de bedreigingen op het slachtoffer. We beperken ons tot de vraag of het slachtoffer hulp en of dekking heeft gezocht bij zijn of haar werkgever. Later, aan de hand van persoonlijke interviews, zullen context, omstandigheden en persoonlijkheidskenmerken meer uitgebreid aan bod komen. Uit tabel 4.2 blijkt dat circa de helft van de herhaaldelijk bedreigde werknemers elk incident heeft gemeld bij de werkgever. Circa een derde meldt 'niet alle gevallen' en een kleine 10% meldt het niet.

Tabel 4.2 – Aantal en percentage werknemers dat de werkgever op de hoogte stelt van de incidenten

Leidinggevende op de hoogte?	Aantal	Percentage
Ja, alle gevallen	148	44,4
Ja, niet alle gevallen	115	34,5
Nee	29	8,7
Weet niet	32	9,6
Geen opgave	9	2,7
Totaal	333	100,0

We kunnen vaststellen dat de werkgever in verreweg de meeste gevallen op de hoogte is van wat er zich 'in de frontlinie' afspeelt.

#### 4.2.4 Rol werkgevende instantie

De rol van de werkgevende instantie bij (herhaalde) dreigingen aan het adres van zijn werknemers spitst zich in eerste instantie toe op wat deze doet met de door de werknemers aangedragen meldingen ervan.

Tabel 4.3 – Aantal en percentage werknemers dat vindt dat er voldoende opvang en nazorg is door de werkgevende instantie na incidenten

Voldoende opvang / nazorg?	Aantal	Percentage
Ja	209	62,8
Nee	88	26,4
Niet nodig	23	6,9
Geen opgave	13	3,9
Totaal	333	100,0

Werknemers zijn in meerderheid van mening dat er voldoende opvang en nazorg is na het doorgeven van incidenten (tabel 4.3). De geboden opvang en/of nazorg lijkt echter nogal eens een *ad hoc*-karakter te hebben, althans een derde van de werknemers zegt, daarnaar gevraagd, niet te weten of er beleidsregels of protocollen zijn over wat er dient te gebeuren bij (herhaalde) bedreigingen (zie tabel 4.4).

Tabel 4.4 – Aantal en percentage werknemers dat aangeeft dat er geen, of juist wel, beleidsregels en protocollen zijn voor wat er dient te gebeuren na (herhaalde) dreigingen.

Is er beleid, zijn er protocollen aanwezig?	Aantal	Percentage
Ja, in voldoende mate	122	36,6
Ja, maar niet toereikend	60	18,0
Nee, maar zou wel wenselijk zijn	24	7,2
Nee, daarvoor komt het te weinig voor	6	1,8
Weet niet	111	33,3
Geen opgave	10	3,0
Totaal	333	100,0

Overigens blijken er bij ruim de helft van de werkgevers regels en/of protocollen te bestaan over hoe te handelen bij (herhaalde) dreiging- of geweldsincidenten.

Het blijkt dat 57% van de respondenten die herhaalde dreigingen hebben meegemaakt hun werkgever de (meeste) incidenten heeft gemeld én tevreden is over diens optreden. Bij de overige 43% kan 'van alles' aan de hand zijn. Of men heeft het niet gemeld en vindt opvang of nazorg ook niet nodig (1,3%), of men heeft het wel gemeld maar vindt opvang of nazorg desondanks niet nodig (5,4%), of vindt deze onvoldoende (19,4%) of men weet het niet (9,2%)<sup>22</sup>.

Concluderend kunnen we vaststellen dat intimidatie, stelselmatigheid en de beschikking over privégegevens indicatoren zijn voor wat een 'succesvolle' contrastrategie zou kunnen zijn voor burgers die zich willen onttrekken aan het wettelijk gezag. De respondenten die herhaaldelijk zijn bedreigd weten zich in meerderheid gesteund door hun werkgever, maar er is ook een aanzienlijk percentage dat te weinig hulp en steun ontvangt, of de incidenten mogelijk niet eens meer meldt, omdat er onvoldoende steun van de kant van de werkgever te verwachten valt.

Het beeld dat is gegeven levert waardevolle informatie op over hoe bedreigingen zich voordoen en welke gevolgen zij kunnen hebben, maar het beeld heeft een statisch karakter. Wat ons vooral interesseert is *het proces*. Hoe heeft het zover kunnen komen dat dezelfde daders keer op keer in staat zijn gebleken om een ambtenaar in functie te bedreigen en hem of haar zelfs zover te krijgen dat deze zich gedwongen voelde om van de gangbare procedures en regels af te wijken, locaties of contact met de daders te vermijden, of toe te geven aan de wensen van de dader(s)?

<sup>22</sup> Overige combinaties: Niet gemeld, niet tevreden (2,9%), niet gemeld, wel tevreden (5,1%),

### 4.3 Het proces van stelselmatige bedreiging

#### 4.3.1 Inleiding

Bij de beschrijving van het proces van stelselmatige bedreiging gaat het erom de kiem te identificeren (waardoor is de bedreigende situatie ontstaan), te bepalen wie verantwoordelijk is voor die bedreiging, in hoeverre de bedreigingen tijdig als stelselmatige bedreigingen zijn herkend, wat het slachtoffer en/of diens leidinggevende hebben gedaan om de bedreigingen in de kiem te smoren, hoe het proces eventueel toch verder heeft kunnen escaleren en wat er uiteindelijk is gebeurd waardoor het proces toch geëindigd is (als dat zo is).

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn interviews gehouden met enkele van de respondenten van de schriftelijke vragenlijst. In het hiernavolgende geven we een verantwoording van de keuze van de geïnterviewde personen en een analyse van de onderzoeksresultaten van deze interviews.

In totaal zijn 27 politiefunctionarissen, 4 tactisch rechercheurs en 4 gemeenteambtenaren geïnterviewd. Er is niet gestratificeerd op beroep. De aantallen zijn daarvoor te klein. Zelfs al zouden wel alle tien 'beschikbare' gemeenteambtenaren zijn geïnterviewd, dan nog is hun aantal te gering om een zinvol onderscheid te kunnen maken tussen politiefunctionaris en gemeenteambtenaar. We maken in de beschrijvingen en analyses dan ook verder geen onderscheid in beroep. We richten ons op de aard van de bedreiging, de persoon van de dader, het proces van de stelselmatigheid van de dreiging en de getroffen maatregelen daartegen. We stellen een typologie op van soorten bedreigingen gekoppeld aan bepaalde typen daders.

#### 4.3.2 Verantwoording van de selectie van de geïnterviewde personen

Van de 4.023 enquêtes die zijn verstuurd, zijn er 1.557 ingevuld en door respondenten geretourneerd. 70% daarvan heeft aangegeven ooit bedreigd te zijn. Dat zijn 1.096 personen. Daarvan zijn 316 personen (28,8%) herhaaldelijk door dezelfde dader of dadergroep bedreigd. 205 personen zijn meer dan twee keer door de dezelfde dader(groep) bedreigd. Dat is 13,2% van allen die de vragenlijst ingevuld hebben teruggestuurd. Hiervan was 33,2% bereid tot een telefonisch interview, of in elk geval tot het geven van enige toelichting op de beantwoording van de vragen uit de enquête. Dit betrof 59 mannen en 9 vrouwen, 54 politiefunctionarissen, 10 gemeenteambtenaren en 4 tactisch rechercheurs. 40 van deze 68 mensen zijn geïnterviewd. Vijf daarvan bleken uiteindelijk niet stelselmatig te zijn bedreigd door een en dezelfde dader(groep). Zodoende resteerde een groep van 35 personen die tot de doelgroep behoorde en met wie over de stelselmatige dreigingen is gesproken.

### 4.3.3 Profielen van de daders

Uit de teruggestuurde vragenlijsten bleek zoals gezegd dat 13,2% van de respondenten meer dan tweemaal door dezelfde dader(groep) was bedreigd. Na de interviews bleek dat dit percentage naar beneden moet worden bijgesteld omdat een aantal respondenten wel herhaaldelijk is bedreigd, maar niet door dezelfde dader(groep). Dat kan zijn doordat het ging om een dadergroep die gedurende de tijd waarin de dreigingen voorkwamen te zeer van samenstelling veranderde om nog te kunnen spreken van dreiging door één groep of doordat de verschillende dreigingen weliswaar veel op elkaar leken, maar het wel om verschillende en van elkaar onafhankelijke individuen ging. Corrigeren we de eerder gevonden 13,2% daarvoor, dan komen we uit op 11,5%<sup>23</sup>.

### **Omstandigheden van de bedreigingen**

Eerder onderscheidde we vier manieren van bedreigen, namelijk intimideren, openlijk bedreigen, poging tot toebrengen fysiek letsel en daadwerkelijk toebrengen van letsel of het vernielen van persoonlijk eigendom. We stelden vast dat het om een statische beschrijving van de feiten ging. Nu, bij het procesmatig analyseren van het bedreigen, bekijken we de context, ofwel de omstandigheden waarbinnen de feitelijke bedreigingen plaatsvinden. De omstandigheden kunnen bepalend zijn voor de wijze waarop het slachtoffer de bedreigingen ervaart.

Op basis van de interviews blijken er drie leidende onderscheidende kenmerken te zijn voor de bedreigingen:

- de dreiging komt vanuit een groep of vanuit een individu
- de dreiging komt actief of reactief tot stand
- de dreiging (en het geweldgebruik) is instrumenteel of expressief.

#### *Dreiging vanuit een groep of een individu*

Herhaald bedreigende situaties kunnen uiteraard zowel door individuen als door groepen worden veroorzaakt. De groepen die herhaaldelijk dreigen zijn vaak homogeen van samenstelling. Het kan gaan om een groep Marokkaanse hangjongeren, om verslaafden, om Antillianen, of, in kleiner verband, om een groep woonwagengkampbewoners. Bij bedreigingen door individuen kennen dader en slachtoffer elkaar vaker persoonlijk. Het komt dan ook vaker voor in kleine gemeenschappen waar iedereen elkaar kent, dan in de grote steden, waar overlast door grote groepen juist vaker voorkomt.

---

<sup>23</sup> Het is waarschijnlijk dat dit cijfer een hogere indicatie geeft van het onderzochte fenomeen dan het werkelijke voorkomen ervan. Van 61% van de aangeschreven mensen is niets bekend over eventuele dreigingen aan hun adres. Mogelijk hebben veel niet-bedreigde mensen de vragenlijst niet ingevuld als zijnde niet op hun van toepassing. Het cijfer mag in elk geval niet als indicatie van de omvang van het onderzochte fenomeen worden geïnterpreteerd.



### *Dreiging komt actief of reactief tot stand*

Er zijn twee typen van stelselmatige dreigingen waarbij de dader actief op zoek gaat naar zijn slachtoffer. Dat is het geval bij hangjongeren die door het uitdagen en provoceren van de politie status en aanzien binnen de groep proberen te verwerven en we vinden het bij individuen die 'wraak' willen nemen op politie en justitie, bijvoorbeeld omdat zij ooit zijn aangehouden of bekeurd, maar het kan ook gaan om een ongerichte haat of afkeer jegens het gezag. De meeste herhaalde dreigingen zijn echter reactief van aard. Zolang het slachtoffer de dader(s) met rust laat, gebeurt er niets. Bij confrontaties ontstaat onmiddellijk de potentieel gevaarlijke situatie waarin de dader opnieuw bedreigingen aan het adres van de eerder bedreigde kan gaan uiten.

### *Dreiging is instrumenteel of expressief*

De bedreigingen kunnen doelgericht of louter expressief van aard zijn. Met instrumenteel geweld wil de dader daadwerkelijk iets bereiken *naast* het bang maken en intimideren van het slachtoffer. Meestal gaat het erom de politie weg te houden van bepaalde locaties, ervoor te zorgen dat bepaalde criminele activiteiten ongestoord kunnen worden voortgezet, kortom om de handhaving en het gezag structureel te ondermijnen, of, om het in de woorden van dergelijke geweldgebruikers te zeggen, 'met rust gelaten te worden'. Expressief geweld vinden we bij hangjongeren die tamelijk ongericht dreigementen uiten aan het adres van de politie en bij individuen die uit haat of wraak jegens de politie handelen. Het gaat de gebruiker van expressief geweld om niet veel meer dan schrik aanjagen, bang maken, intimideren van het slachtoffer.

### **Een typologie van de daders**

Op basis van deze drie genoemde dimensies zouden in theorie acht soorten van bedreiging zijn vast te stellen. Zo wetmatig is de werkelijkheid echter niet. Sommige dimensies blijken voor sommige daders geen onderscheidend vermogen te hebben. Hangjongeren bijvoorbeeld passen zowel instrumenteel als expressief geweld toe en doen dat bovendien actief zowel als reactief. Een groep die reactief expressief bedreigt zullen we echter niet snel tegenkomen, in tegenstelling tot het individu dat gefrustreerd zijn woede koelt, bijvoorbeeld na het uitschrijven van een bon op diens naam. Zo beschouwd staat de soort dreiging dan ook nooit los van het type dader. Het blijkt dan dat er uiteindelijk vijf typen van daders gekoppeld aan het soort van de stelselmatige dreigingen<sup>24</sup> zijn te onderscheiden.

---

<sup>24</sup> We verstaan onder 'dreigingen' alle vormen van intimidatie, verbale of fysieke agressie, zowel direct als indirect alsook vernielingen van eigendommen.

### **1. Dreiging vanuit een groep hangjongeren (actief en reactief, instrumenteel en expressief geweldgebruik), n=8**

De dreigingen zijn een direct gevolg van (pogingen tot) ordehandhaving en acties, soms ook van provocaties van de jongeren. Met het uitdagen van de politie proberen sommigen meer aanzien en status binnen de groep te verwerven. Er is zelden privé-informatie in het spel, al proberen sommigen wel om privé-informatie te verkrijgen of te achterhalen, bijvoorbeeld door het bijhouden van kentekens. De stelselmatigheid van de dreigingen komt vanuit de groep, niet zozeer vanuit de jongeren als individu. Zij kunnen elkaar wel informeren en opstoken over doelwitten. Het gaat nogal eens om Marokkaanse en/of Antilliaanse jeugd. De ordehandhaving vergt een doordachte planmatige aanpak. De politie ziet overtredingen in het kader van provocaties soms doelbewust door de vingers. Soms worden harde-kernjongeren strak aangepakt en 's ochtends vroeg van hun bed gelicht, in elk geval buiten het zicht van de groep om. Buurtvaderprojecten worden opgezet. Belangrijk kan zijn om contactmakers strikt te scheiden van de handhavers, of, zoals het op de straat wordt genoemd: de 'paaiers' strikt te scheiden van de 'naaiers'.

Roel werkt al geruime tijd als politieagent in de handhaving. Hij doet onder meer noodhulp in een bepaald gebied van een grote stad. De stelselmatige dreigingen waar hij mee te maken heeft gehad, waren afkomstig van een grote groep jongeren. Een van de eerste kennismakingen daarmee was tijdens een ware veldslag tussen jongeren en politie, waarbij een paar honderd jongeren betrokken waren. Er werden stenen gegooid, de lucht was vergeven van de pepperspray. Roel wordt niet stelselmatig bedreigd door individuen zozeer, maar wel door de groepen, in verschillende samenstellingen. Hij heeft ze niet 'aan de deur gehad', maar hij weet wel dat ze hem kennen. Zo weten ze in welke dienstauto hij rijdt en hij heeft gemerkt dat de dienstauto van een collega wel was vernield en de zijne niet. Hij denkt dat dat komt omdat hij zich in het kat-en-muis-spel niet uit de tent laat lokken.

"Hun doel is de macht te krijgen over dat stukje van de stad. Ze hebben niets te verliezen. Hoe vaker ze vast hebben gezeten, hoe meer status ze binnen de groep krijgen. "

De aanpak was in zijn ogen aanvankelijk 'onprofessioneel' en bestond vooral uit hard optreden. Later werd er meer overlegd, kwam er een protocol voor de noodhulp en probeerden wijkagenten contact te maken. Steeds wordt geprobeerd de harde kern te identificeren en die aan te pakken.

### **2. Dreiging vanuit een groep (jong)volwassenen (reactief, instrumenteel), n=7**

De dreigingen zijn een direct gevolg van ordehandhaving en acties op meldingen van overlast. Het gaat nogal eens om verslaafden (drugs, maar ook alcohol – denk aan jongeren in een keet), maar het kan ook gaan om groepen Antillianen. Ze willen vooral met rust gelaten worden en zoeken over het algemeen niet zelf de confrontatie op, al wordt daar wel mee bedreigd, ook privé. De stelselmatigheid van de dreiging komt vanuit de groep, maar niet als hechte groep. Het zijn meer 'steeds dezelfde' die voor de stelselmatigheid zorgdragen. De groepen bevinden zich nogal eens in het buitengebied. De ordehandhaving is een combinatie van consequente aanpak en van proberen in contact te blijven staan en respect af te dwingen.

Raymond omschrijft zijn werk als 'de handhaver op straat'. Hij had onder meer tot taak te handhaven op een groep drugsdehalende vuurwapengevaarlijke Antilliaanse jongeren van ca. 15 à 20 personen (harde kern) tot 40 à 50 personen inclusief buitencirkel. Het zijn geen hangjongeren, maar een criminele organisatie is het ook niet. Raymond zat in het 'crimeteam'. Dreigingen liepen uiteen van intimidatie tot daadwerkelijk fysiek letsel: op hem inrijden met een scooter, buiten bewustzijn slaan met een kopstoot en schoppen. Hij werd ook thuis opgezocht, zijn gezin werd bedreigd. De groep trachtte het gezag structureel te ondermijnen en doet daar ook moeite voor. Ze wisselen informatie uit over agenten, verzenden foto's van hen per mobiele telefoon naar elkaar en ze sporen namen op via kentekens. Het was een proces van jaren met wekelijks contact. Arrestaties hielpen niet. Vooral de jongeren zijn volgens Raymond volstrekt ongevoelig voor sancties en geven niet om een paar weken zitten. Raymond ziet de oplossing in vroegtijdige signalering en opvoedingskampen. Nederland is in zijn ogen 'te soft'. Uiteindelijk werd de situatie onhoudbaar en is Raymond overgeplaatst naar een andere wijk en heeft hij moeten verhuizen. Later is de hele wijk afgebroken waardoor de groep uit elkaar viel.

### **3. Dreiging van een individu uit wraak of haat jegens de politie of gemeente (actief, expressief), n=6**

De dreigingen ontstaan nogal eens doordat de dader eerder in aanraking met de politie of de gemeente is gekomen en daardoor haat of wraakzucht koestert jegens de politie of de gemeente als geheel. Het slachtoffer is daarvan min of meer toevallig het slachtoffer. De daders hebben verhoudingsgewijs vaak kennis van privégegevens van het slachtoffer. De dreiging kan ook van een voor het slachtoffer onbekende dader komen. Er worden bijvoorbeeld vernielingen aangericht aan en om de woning van het slachtoffer zonder dat duidelijk is door wie. Er lijkt in die gevallen geen ander motief te zijn dan ongerichte agressie jegens de politie. De dreigingen kunnen voortbestaan en erger worden doordat een spel ontstaat waaruit ontsnappen of 'zomaar' stoppen niet goed mogelijk is. Gaan praten, ontbieden op het bureau, in contact treden zijn vaak effectieve methoden om er wat aan te doen, maar soms kan een verhuizing op den duur wenselijk of nodig zijn.

Rob werkt al meer dan tien jaar als BPF'er in een middelgrote stad. De stelselmatige dreiging ging uit van een buurman, een paar huizen verderop. Deze buurman had 'iets tegen uniformen'. Rob kwam in die tijd nog wel eens in zijn uniform of met de dienstauto thuis ('trots dat je bij de politie werkt'), iets wat hij inmiddels uit voorzorg niet meer doet. De dader was ooit veroordeeld voor een zedenmisdrif en in zijn ogen door de politie indertijd 'slecht' behandeld. Hij had veel problemen. De dreigingen waren een uitlaatklep voor zijn problemen en een wraak voor zijn vermeende 'slechte behandeling'. De dreigingen begonnen met schelden en intimideren. Later kwamen er ook strafbare bedreigingen. Rob heeft toen aangifte daarvan gedaan en sindsdien namen de dreigingen in ernst toe: auto beschadigd, huiskamerruit vernield, schutting vernield, fysiek lastigvallen, vrouw en kind bedreigd met de dood. Rob heeft de kwestie meteen bij de leiding gemeld, maar daar werd aanvankelijk niet mee gedaan. Pas na maanden (de dreigementen vonden circa twee keer per week plaats) toen er ook strafbare dreigementen werden geuit, is de leiding in actie gekomen door hem serieus te nemen en voor persoonlijke opvang te zorgen. Er is een rechercheur op de zaak gezet die belastend materiaal over de dader heeft verzameld en vervolgens is een hoofdbrigadier op bezoek gegaan bij de dader om 'met hem te praten'. Ook is de dader uitgenodigd om op het bureau te komen praten. Daar is de dader niet op ingegaan. Na het bezoek zijn de dreigingen gestopt.

#### **4. Dreiging van een individu om controles en boetes te ontlopen (reactief, instrumenteel en expressief), n=4**

Deze variant van stelselmatige dreiging lijkt op de voorgaande, maar wijkt af doordat de dader vooral 'met rust' gelaten wil worden, enigszins vergelijkbaar met de woonwagenkampbewoner, met dat verschil dat hij niet in een woonwagenkamp woont. Het kan bijvoorbeeld gaan om louche horecaondernemers die de geluidsnormen stelselmatig overschrijden en met de dienstdoende milieuhandhaver op de vuist gaan, meestal uit boosheid vanwege het feit dat iemand het waagt om hen op de regels te wijzen. Ook parkeercontroleurs kunnen hiermee te maken krijgen. De dader probeert door dreiging en intimidatie te bewerkstelligen dat het slachtoffer bang voor hem wordt, contact met hem vermijdt en dus ook de overtredingen door de vingers zal zien. Vanwege het onverwachte en onvoorspelbare karakter van dit soort bedreigingen is het moeilijk om er een gerichte strategie op los te laten. Meestal moet men maar improviseren op de momenten dat het zich voordoet.

Joost is handhaver milieu bij een middelgrote gemeente. Hij heeft één stelselmatige dreiging meegemaakt van een boer (akkerbouwer) die 'een aantal zaken niet voor elkaar had'. Hij beloofde steeds van alles maar bij hercontroles bleek steeds dat er niets was veranderd. De dreiging bestond uit verbale intimidatie: dichtbij staan, hard praten, dreigende toon. Het is in totaal drie keer gebeurd in een periode van enkele maanden. De boer was boos op de gemeente, niet zozeer op Joost als persoon. De dreiging is uiteindelijk 'vanzelf' opgehouden. Joost denkt dat dat mede te danken is aan de 'open houding' die hij aannam in de omgang met deze akkerbouwer. Hij heeft de ongerichte boosheid van de dader bewust en met succes omgebogen. De cursus 'omgaan met agressie' die Joost ooit heeft gevolgd, heeft daar veel aan bijgedragen. Eigenlijk zou zo'n cursus 'eens in de zoveel jaar' standaard aangeboden moeten worden aan werknemers in de frontlinie, aldus Joost.

#### **5. Dreiging van een individu of beperkte groep om 'met rust' gelaten te worden (reactief, instrumenteel), n=7**

Ook de dreiger uit deze categorie wil vooral 'met rust gelaten worden'. Als de politie hem niet komt 'lastigvallen' is er niks aan de hand. De dader probeert door dreiging en intimidatie te bewerkstelligen dat het slachtoffer bang voor hem wordt en contact met hem vermijdt. Het is een profiel dat nogal eens onder woonwagenkampbewoners wordt aangetroffen. In dat verband gaat het nogal eens om het kunnen blijven uitvoeren van illegale praktijken, sloopbedrijfjes zonder de benodigde vergunningen, wietkweek, dubieuze handel. Handhavingtactieken zijn een strikte handhaving en het proberen in contact te komen en te blijven met de dader of dadergroep.

Bert werkte acht jaar als wijkagent op het woonwagenkamp. Hij noemt zichzelf wijkagent, geen wijkzuster. Hij laat, kortom, 'niet met zich sullen'. Hij kwam als wijkagent 3 à 4 keer per week even op het kamp langs om te kijken en soms een praatje te maken of alles goed ging. De kampers hadden een illegaal sloopbedrijf. De gemeente wilde daarvan af en vroeg de politie hen dat te gaan melden. Bert is dat alleen gaan doen. Hij werd als boodschapper van het slechte nieuws ernstig bedreigd. Een aantal woonwagenkambewoners ging heel dichtbij hem staan, en voegden hem dingen toe als "ik weet je te vinden" en "ik schiet je dood". Op een later tijdstip stonden zeven kampers met ijzeren staven in hun handen om hem heen. Bert deed consequent aangifte van de bedreigingen en is daarbij door de leiding goed ondersteund. De situatie is hanteerbaar gebleven en uiteindelijk gesust, al blijft degene die wegens dreigementen tot een boete was veroordeeld hem nog steeds intimideren 'op een geniepige, net niet strafrechtelijke manier'.

Naast deze vijf typen van situaties waarin bedreigingen kunnen voorkomen vinden we nog een restcategorie (n=3). Het gaat daarbij vooral om privéruzies die doorwerken in het werk. De dreigingen hebben het karakter van een 'gewone' burenruzie of vete tussen twee mensen. Echter, doordat een van deze twee mensen 'toevallig' politieagent is, ontstaat er een wezensvreemde situatie, waarin de agent extra kwetsbaar is omdat deze zich ook vanuit zijn functie gezien 'netjes' behoort te gedragen. Gaat hij over de schreef en de bedreiger doet aangifte dan kan dat, ook als het gaat om een 'gering feit', serieuze gevolgen hebben voor de uitoefening van het beroep van politieagent. Een uitzonderlijke variant daar weer van is de agent die in een kleine gemeenschap woont waar iedereen hem kent. De situatie blijft beheersbaar door een delicaat evenwicht van de gemeenschap die hem zijn beroep wel wil laten uitoefenen, maar ook 'niet te veel last' van hem wil hebben. De bedreigingen zijn louter expressief, incidenteel en hebben het karakter van pesten en treiteren.

Peter is sinds 1972 wijkagent in een klein dorp. Hij is, na een reorganisatie, alleen verantwoordelijk voor de openbare orde in zijn wijk en kan assistentie krijgen vanuit de nabijgelegen stad als dat nodig is. Het dorp is zo klein dat iedereen hem kent en weet dat hij politieagent is. Sommige inwoners proberen hem wel eens te intimideren of schelden hem uit. Eén keer heeft hij een envelop met gebruikt WC-papier in de bus gekregen. Dat heeft hij als vervelend ervaren, maar niet als bedreigend. Hij heeft daarover een klacht ingediend. Het resultaat was dat hij in wisselende diensten mocht gaan werken en dus zijn dorp uit kon/moest, maar dat wilde hij niet. 'Het doet soms een beetje pijn', maar hij neemt het erbij als behorend bij zijn beroep dat hij voor 99% prima vindt en waarvoor hij ook veel waardering krijgt uit zowel dorps- als verenigingsleven.

#### 4.3.4 De impact en het succes

Als de daders van stelselmatige dreigingen een doel voor ogen hadden, kunnen we vanuit het daderperspectief bij beïnvloeding van het slachtoffer spreken van een succes. Het is de dader immers gelukt om aan een aanhouding te ontkomen, om gedurende kortere of langere tijd 'met rust' gelaten te worden of, als het bijvoorbeeld gaat om wraakgevoelens, om het slachtoffer schrik aan te jagen. Veel daders hebben echter helemaal niet zo'n duidelijk doel. Ze handelen in een opwelling op het moment dat ze in contact komen met het gezag of geconfronteerd worden met een controle.

Ongeveer de helft van de geïnterviewde respondenten geeft aan dat zij in persoon of werk *niet* beïnvloed zijn door de stelselmatige bedreigingen die zij hebben ervaren. Sommigen zeggen dat de bedreigingen zelfs een *averechts* effect hebben gehad (vanuit het perspectief van de dader), doordat zij harder zijn gaan optreden. De andere helft van de onderzoeksgroep zegt dat zij als gevolg van de bedreigingen wel zijn beïnvloed. Zij hebben soms aanhoudingen niet kunnen verrichten, zij hebben zich moeten terugtrekken, of moeten vluchten, zij hebben bepaalde straten, buurten of wijken vermeden te betreden of zijn zelfs verhuisd of overgeplaatst. Daarnaast geven veel respondenten aan dat de dreigingen hun werkplezier hebben verminderd, of dat zij angstig of alerter zijn geworden.

Belangrijk daarbij is of er privé-informatie van het slachtoffer bij de dader bekend is. Is dat het geval, dan neemt het gevoel van zich bedreigd voelen over het algemeen zeer sterk toe en neemt de bereidheid om de confrontatie met de dader(s) aan te gaan sterk af.

Sommige handhavers zeggen dat zij zelf niet worden beïnvloed door de stelselmatige bedreigingen maar collega's wel. Vooral jonge, onervaren krachten zouden geregeld het slachtoffer zijn van stelselmatige dreiging mét succes voor de dader. Opmerkelijk is verder dat sommige respondenten in het mondelinge interview zeiden niet beïnvloed te zijn geweest in hun handhavingstaken door de stelselmatige dreigingen, terwijl zij op de schriftelijke vragenlijst hadden aangekruist *wel* daarin beïnvloed te zijn geweest. Mogelijk ligt de kwestie of men zich laat beïnvloeden door de dreigingen gevoelig en is men daarom niet altijd even eenduidig in de beantwoording van vragen daarnaar.

Het 'succes' van bedreigingen kent hoofdzakelijk vijf verschijningsvormen, oplopend in mate van planmatigheid:

1. Het lukt de dader(s) om een aanhouding te voorkomen. Midden in het strijdgewoel van een confrontatie weet de dader aan een aanhouding te ontsnappen door weg te vluchten of ervoor te zorgen dat de politie zich gedwongen voelt om zich terug te trekken.
2. Het lukt een dader om status binnen een groep te krijgen door te laten zien dat hij niet bang is voor de politie, lak heeft aan het gezag, relletjes durft te ontketenen, durft te provoceren, e.d. Deze vorm van 'succes' komt vooral voor bij hangjongeren en jeugdbendes van allochtone afkomst.

3. Het lukt de dader(s) om het gezag van zich af te houden. In deze gevallen is de dreiging vanuit de dader(groep) zo groot dat de politiefunctionaris of de gemeenteambtenaar bepaalde locaties en/of het contact met de dader(s) vermijdt. De dreigers kunnen zodoende ongestoord hun gang gaan.
4. Het lukt de dader(s) om de politieagent dusdanig te provoceren dat deze geweld toepast. De dader doet vervolgens aangifte wegens onrechtmatig gebruik van geweld, waarna er een intern onderzoek kan volgen. Als de klacht gegrond wordt verklaard kan de diender disciplinaire maatregelen tegemoet zien. In het verlengde hiervan liggen tactieken om de agent te proberen te verleiden om bijvoorbeeld alcohol te drinken tijdens werktijd of om (valse) aangifte tegen hem te doen van oplichterij, omkoperij, e.d. Bij deze laatste vormen van dwarsbomen is echter geen sprake van bedreiging in strikte zin.
5. Het lukt de dader(s) om het slachtoffer en/of diens gezin zoveel schrik aan te jagen dat deze zich gedwongen voelt om van de buurt of wijk waar de dader(s) zich ophouden 'af te gaan', helemaal 'van de straat af te gaan' (en bijvoorbeeld wachtcommandant te worden) of zelfs te verhuizen naar een nieuw, anoniem adres. We kunnen hier spreken van de uitoefening van terreur.

Het feit dat daders van stelselmatige dreigingen wel eens succes hebben met hun bedreigingen wil niet zeggen dat dat succes ook beklijft. Op het moment dat één agent confrontaties vermijdt omdat hij deze als te bedreigend ervaart, nemen vaak andere agenten het over. Vaak motiveren de stelselmatige dreigingen en/of provocaties juist om als eenheid of team extra hard op te treden (in slechts drie van de 35 gevallen is, of was, de korpsleiding niet op de hoogte van de stelselmatige dreigingen).

#### 4.3.5 *De tegenmaatregelen*

Er zijn omstandigheden waarin er weinig te beginnen is tegen de dreigingen. Sommige respondenten hebben voorbeelden daarvan genoemd. Er blijken drie verschillende contexten te zijn waarbinnen tegenmaatregelen moeilijk te realiseren zijn. We bespreken eerst deze drie contexten alvorens in te gaan op wat wel mogelijk is en ook gebeurt.

Doorgewinterde gezagsontduikers (woonwagenkambewoners, grote groepen mensen in achterstandswijken die ongestoord crimineel actief willen kunnen zijn) zijn vaak heel goed op de hoogte van de manieren waarop zij de politie kunnen dwarsbomen. Zij intimideren zoveel mogelijk zonder over de grens van het strafbare te gaan. Dat wil zeggen dat zij precies weten wanneer ze wat kunnen zeggen zonder daarvoor vervolgd te (kunnen) worden. Uitingen als 'ik weet je te vinden', of 'ik zoek wel uit waar je woont' zijn niet strafbaar<sup>25</sup>. Dreigementen zonder andere

<sup>25</sup> Onlangs, op 12 juli 2007, oordeelde de meervoudige strafkamer van het gerechtshof te Arnhem dat de woorden 'fuck you' en 'fuck je moeder' als beledigend kunnen worden ervaren. Ook het 'middelvingergebaar' valt daaronder. De dader

getuigen kunnen vaak niet vervolgd worden. Ze dagen de politie uit om geweld te gebruiken zodat er een intern onderzoek kan volgen naar de rechtmatigheid van dat geweldgebruik. Of er wordt valse informatie verspreid over de integriteit van de gezagshandhaver zodat er ook intern onderzoek naar wordt gestart. Een en ander resulteert in een geraffineerd kat-en-muis-spel dat verstrekende gevolgen kan hebben voor de dienstdoende (politie)ambtenaar, zonder dat er veel tegen te beginnen valt.

Een andere moeilijkheid bij het tegengaan van bedreigingen die sommige respondenten noemen is dat zij vinden dat 'de sterke arm' verlamd is door ontoereikende wetgeving op het gebied van bedreigingen. Het feit dat een verdachte van bedreiging nog dezelfde dag weer op straat staat, wordt door sommigen als frustrerend ervaren. Alleen bij zeer ernstige bedreigingen kan worden voorgeleid en kan een voorlopige hechtenis worden bevolen. De 'geringe' mogelijkheden voor het Openbaar Ministerie om verdachten van bedreigingen te vervolgen<sup>26</sup>, is een reden voor veel politiemensen om geen aangifte te doen van bedreiging. Aangifte doen betekent rompslomp, en het feit dat de verdachte veelal onmiddellijk na verhoor weer op vrije voeten wordt gesteld, versterkt mogelijk alleen maar de bedreigingen omdat het de onmacht van de politie zou illustreren.

De aanpak van criminele groepen onttaardt soms in een regelrechte oorlog, of stevige strijd in ieder geval, tussen politie en burgers. De politie is daarbij meestal vertegenwoordigd door een eenheid, of een 'crimeteam', maar soms gaat het om één persoon die in zijn eentje de strijd aangaat. Het kan voorkomen dat partijen zich zo vastbijten in de strijd en dat deze zo hoog wordt opgevoerd dat de alleen opererende agent een gevaar voor zichzelf wordt, naar het oordeel van de leiding althans. Het kan dan gebeuren dat de agent, soms zeer tegen zijn zin, van zijn wijk wordt afgehaald en wordt overgeplaatst. Dat kan zijn gebeurd omdat er te veel gevaar dreigde voor de agent in kwestie, maar het kan ook zijn omdat de agent naar het oordeel van de leiding soms (te) gemakkelijk overgaat tot het gebruik van geweld bij de ordehandhaving.

In veel gevallen is er ook wél wat te doen aan de stelselmatige bedreigingen. We lopen de categorieën daders één voor één langs.

Bij de categorie 'hangjongeren' is geen sprake van ontwikkeling van de bedreigende situaties, noch ten positieve noch ten negatieve. Het is een voortdurend proces van uitdagen en provoceren aan de ene kant versus ordehandhaven en 'opvoeden' aan de andere kant. Door strakker te

---

kreeg vanwege "eenvoudige belediging, terwijl de belediging wordt aangedaan aan een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening" een boete van 300 euro.

<sup>26</sup> Per 1 februari 2006 is als gevolg van de Wet herijking strafmaxima van 22 december 2005 het strafmaximum voor bedreiging van een ambtenaar in functie ('ambtsdwang', art. 179) verhoogd van drie naar vier jaar gevangenisstraf. Ook is de term 'of enige andere feitelijkheid' toegevoegd die de interpretatie van de bedreiging ruimer maakt.



handhaven kan de overlast en de criminaliteit soms tijdelijk minder worden, om dan vervolgens weer op te laaien tijdens perioden dat de politie zich er minder intensief mee bemoeit. De aanpak kent vele verschijningsvormen en vergt een studie op zichzelf. Gerichte aanpak, meer onderzoek naar meest actieve plegers, buurtvaders, 'zero tolerance', geen succes laten behalen in het weggelaten met strafbaar gedrag, niet "paaieren en naaieren" tegelijkertijd, en soms de roep om een ruimere toepassing van geweld ('oorvijgen', meer wapenstok) zijn de remedies die van de respondenten uit de frontlinie worden gehoord. De leiding zorgt in de regel voor voldoende achterwacht en vervanging als dat nodig is. Ook de persoonlijke opvang na incidenten is meestal wel in orde.

De tweede categorie kent qua proces een soortgelijk profiel. De heterogeniteit van de groep maakt dat van enige ontwikkeling in het proces geen sprake is. Toch kan de dreiging vanuit deze categorie stelselmatige dreigers groter zijn dan van de hangjongeren, misschien omdat het niet per se om jongeren gaat. Opmerkelijk is de wat zachtere aanpak die sommige respondenten bij deze categorie dreigers voorstaan. 'Niet verharderen', 'in contact blijven staan', 'geen zero-tolerance toepassen, maar soms wat door de vingers zien om bij de harde kern te kunnen komen'. Het is een veel meer tactische opstelling dan bij de jongeren, waar 'strak handhaven' toch een veelgehoord antwoord is. Dat neemt niet weg dat sommigen ook bij deze groep dreigers kiezen voor de harde aanpak. De leiding zorgt, net als bij de bedreigende situaties die bij hangjongeren ontstaan in de regel voor voldoende persoonlijke opvang en adequate ondersteuning bij de ordehandhaving zelf.

De derde categorie (bedreigingen vanuit een individu uit haat of wrok jegens de politie) kent vaak wel een proces van ontwikkeling en escalatie. Het kan voorkomen dat de dreiging in het begin niet ernstig genoeg is om zich er druk over te maken. Pas later worden de bedreigingen strafbaar. Het is belangrijk bij dit type bedreigers om er vroeg bij te zijn. Een remedie die volgens enkele respondenten in elk geval werkte, was om de dader op het bureau uit te nodigen en 'een stevig gesprek' met hem te voeren of om hem met 'een bezoek' te vereren. De persoonlijke opvang hangt erg af van de mate van dreiging die er van het individu uitgaat, maar is over het algemeen voldoende en toereikend te noemen.

Bij de vierde categorie bedreigers komt het er erg op aan hoe de (potentiële) dader benaderd wordt op het moment dat hij wordt gecontroleerd. De bedreigingen hebben nogal eens een spontaan en dus onvoorspelbaar karakter. Het komt er dan erg op aan hoe tactisch de wetshandhaver met de situatie weet om te gaan. Op het moment dat de bekeurde foutparkeerder inrijdt op de parkeercontroleur is daar met tact weinig tegen te beginnen natuurlijk, maar soms kan een persoonlijke 'rustige' benadering wel helpen. De leiding kan over het algemeen niet veel doen in dit soort situaties, omdat het meestal een één-op-éénconfrontatie is tussen wetshandhaver en bedreiger en de bedreigingen meestal minder ernstig zijn dan die uit de derde categorie. Een goede achterwacht en opvang zijn niettemin altijd van groot belang.

Bij de vijfde categorie dreigers hebben de bedreigingen vaak een duidelijk doel, namelijk het kunnen blijven uitvoeren van illegale praktijken. De bedreigingen zijn erop gericht een vrijplaats te kunnen behouden en om 'met rust' gelaten te worden. Veel handhavers kiezen ervoor om 'in dialoog' te blijven met de dreigers en verder geen krimp te geven als het om de handhaving gaat. Vanwege de hogere mate van voorspelbaarheid van de bedreigende situaties is hier een belangrijke rol voor de leiding weggelegd om mee te beslissen over de inzet van manschappen en achterwacht (aanhoudingseenheid of zelfs mobiele eenheid) bij acties en controles.

#### **4.4 De empirische definitie van contrastrategie**

Alle onderdelen van het conceptueel model zijn nu in statische dan wel in meer dynamische termen beschreven en toegelicht. Belangrijkste kenmerk van een contrastrategie is dat er sprake is van serieuze dreiging (waarbij intimidatie en de beschikking over privégegevens belangrijke indicatoren zijn), dat er sprake is van stelselmatigheid (hoe vaker de bedreigingen worden geuit hoe groter het effect is) en dat er sprake is van doelmatigheid, ofwel dat er een bedoeling achter de bedreigingen zit anders dan het louter schrik aanjagen bij het slachtoffer. Is aan deze drie voorwaarden voldaan dan is er sprake van een contrastrategie. Deze strategie kan al dan niet succesvol zijn, hetgeen in belangrijke mate afhankelijk is van de rol van het slachtoffer en van het optreden van diens leidinggevende. De mogelijke *beïnvloeding* van het slachtoffer door de contrastrategie wordt onder andere bepaald door de omstandigheden waarin de bedreigingen plaatsvinden en daaraan gekoppeld het profiel van de dader(groep). Ook de persoonlijkheid van het slachtoffer, zijn of haar gevoeligheid voor bedreigingen, speelt daarin mee. De mate van succes van de contrastrategie wordt derhalve bepaald door de aard en de ernst van de bedreigingen die onderdeel zijn van de strategie, maar ook door de rol van het slachtoffer daarin en die van zijn werkgevende instantie, de leidinggevende, de collega's, etcetera.

De eerste vijf onderzoeksvragen kunnen aan de hand van het hier beschreven onderzoeksmateriaal worden beantwoord, wat in het volgende hoofdstuk zal gebeuren. Voorafgaand daaraan hechten wij aan een nabescherouwing op de verzamelde onderzoeksgegevens.

#### **4.5 Nabescherouwing**

Stelselmatige dreigingen en contrastrategieën laten zich eerst en vooral kenmerken door veelvormigheid. Alle geconstateerde gevallen zijn zonder meer uniek te noemen, al was het maar door de veelheid aan actoren die er allemaal een rol in spelen. Er zijn onnoemlijk veel typen daders, evenals er typen slachtoffers zijn. De hier gepresenteerde typologie van bedreigende situaties *annex* dadertyperingen had 'net zo goed' een andere kunnen zijn, afhankelijk van waar je precies de nadruk op wilt leggen. Hier is geprobeerd om zonder nadruk te werk te gaan en

'onbevangen' het fenomeen te beschrijven en zoveel als mogelijk te structureren. Als er één ding duidelijk is geworden tijdens dit onderzoek dan is het dat de bestrijding van stelselmatige bedreiging maatwerk vereist. Het vergt mensenkennis, ervaring en gevoel voor verhoudingen om de juiste remedie te vinden bij al die typen omstandigheden, waarbinnen al die typen van dreigementen kunnen plaatsvinden bij al die typen daders én slachtoffers. Het slachtoffer moet zijn vijanden kennen en de werkgevende instantie moet zijn werknemers goed kunnen inschatten om te bepalen op welk moment en met welke middelen zij al dan niet moet ingrijpen. Cruciaal is een heldere communicatie tussen (potentieel) slachtoffer en diens achterwacht. Alle incidenten dienen meteen te worden gemeld en op potentieel verder gevaar te worden beoordeeld. Men moet zich afvragen of de bedreigde persoon wel de goede is om in de conflictsituatie te blijven. Mogelijk vraagt de omstandigheid om een hardere aanpak van iemand die daar geschikt voor is, of juist om een zachtere, van iemand die juist die tactische kant goed beheerst. Een training 'omgaan met agressie' kan in de omgang met individuen wonderen verrichten, maar is in andere situaties, bij grootschalige dreiging vanuit een groep, volkomen nutteloos.

Het conceptueel model en de empirische uitwerking daarvan biedt zicht op het mechanisme en het proces van de stelselmatige dreiging. Het geeft een antwoord op de vraag wie de actoren zijn en wat hun mogelijke rol in het geheel is en dus ook hoe en op welke momenten er kan worden ingegrepen. Algemene richtlijnen zijn daarvoor niet te geven.



## Hoofdstuk 5 Beantwoording van onderzoeksvragen

In het eerste hoofdstuk werden zes onderzoeksvragen gesteld die nu, na de beschrijving van het onderzoeksmateriaal, te beantwoorden zijn. De vragen waren als volgt geformuleerd:

1. Hoe en hoe vaak zijn de ambtenaren in de frontlinie van handhaving en opsporing het slachtoffer van dreiging als contrastrategie?
2. Wat zijn de gevolgen, zowel voor het slachtoffer als voor de samenleving (de handhaving en opsporing) van deze contrastrategische dreigingen?
3. Wat is de achtergrond van de burgers/wetsovertreders die dreiging als contrastrategie toepassen?
4. Welke tegenmaatregelen worden door de betrokken instanties (al dan niet) genomen?
5. Wat zijn de effecten van die tegenmaatregelen (met aandacht voor best-practices bij het reageren op de toepassing van dreiging als contrastrategie)?
6. Welke lering kan worden getrokken uit recente voorbeelden van dreiging aan het adres van handhavers en tactisch rechercheurs ten aanzien van de aanpak en preventie van problemen?

### **Hoe en hoe vaak zijn de ambtenaren in de frontlinie van handhaving en opsporing het slachtoffer van dreiging als contrastrategie?**

Ambtenaren in de frontlinie kunnen op alle mogelijke manieren slachtoffer worden van bedreigingen en contrastrategieën. De vragenlijst voorzag in elf mogelijke vormen van uitingen van agressie, uiteenlopend van 'verbaal intimideren' tot aan 'daadwerkelijk toebrengen van fysiek letsel'. Alle vormen van bedreigende situaties zijn voorgekomen, de één uiteraard vaker dan de ander. Er zijn ook heel veel combinaties van bedreigingen mogelijk. Om het overzicht enigszins te behouden is het aantal categorieën van bedreigende gedragingen teruggebracht naar vier:

- Intimideren (zowel verbaal als fysiek, dreiging zonder dit direct en openlijk te doen)
- Bedreigen (openlijk en direct, of indirect per brief of SMS bijvoorbeeld, dreigementen uiten)
- Pogen (pogingen tot fysiek lastigvallen of tot het toebrengen van fysiek letsel of tot het vernielen van persoonlijke eigendommen)
- Doen (verbale agressie, fysiek lastigvallen, fysiek letsel toebrengen, persoonlijke eigendommen vernielen).

Het blijkt dat de samenstelling 'intimideren, bedreigen, pogen en doen' het meest voorkomt. Nogal eens halen bedreigers 'alles uit de kast' om hun slachtoffer schrik aan te jagen dan wel om hun

doel te bereiken. Intimidatie komt verhoudingsgewijs ook veel voor, ook in combinatie met andere vormen van bedreiging.

Bij de vraag *hoe vaak* ambtenaren in de frontlinie te maken krijgen met contrastrategieën moeten we eerst het begrip *contrastrategieën* nader en precies definiëren. Ofschoon veel handhavers van de politie (82%), handhavers van de gemeente (57%) en tactisch rechercheurs (45%) aangeven ooit bedreigd te zijn geweest, heeft een aanzienlijk kleiner percentage te maken gehad met herhaalde dreiging door een en dezelfde dader(groep), respectievelijk 26%, 15% en 14%. Stelselmatige dreiging (meer dan twee maal door dezelfde dader of dadergroep) komt nog minder vaak voor (13,2% van alle respondenten). Uit de interviews blijkt dat dit percentage naar beneden moet worden bijgesteld. Bovendien blijkt bij circa een derde daarvan de bedreiger geen ander doel te hebben dan het schrik aanjagen van de gezagsvertegenwoordiger; het ging om expressief geweldgebruik, niet om instrumenteel geweldgebruik. Bij het formuleren van de empirische definitie van *contrastrategie* in het vorige hoofdstuk hebben we doelmatigheid als voorwaarde willen stellen om te kunnen spreken van een strategie. Al met al kunnen we dan stellen dat circa 8 procent<sup>27</sup> van de respondenten uit dit onderzoek te maken heeft gehad met contrastrategieën in enge zin.

### **Wat zijn de gevolgen, zowel voor het slachtoffer als voor de samenleving (de handhaving en opsporing) van deze contrastrategische dreigingen?**

Ongeveer drie op de tien herhaaldelijk bedreigde ambtenaren zeggen daardoor op de een of andere manier beïnvloed te zijn. In de meeste gevallen gaat het daarbij om vermindering van het werkplezier, maar ook het vermijden van contact met de dader(s) of van bepaalde locaties wordt genoemd. Soms ook zeggen handhavers alerter en harder in hun optreden te zijn geworden van de bedreigingen. In enkele gevallen hebben handhavers in de interviews aangegeven dat zij zich gedwongen hebben gevoeld (of door de leiding zijn gedwongen) om in een andere wijk te gaan werken, helemaal niet meer beroepshalve op straat te zijn, of zelfs te gaan verhuizen. De gevolgen voor het bedreigde individu kunnen groot zijn, zeker als de dader(s) over privé-informatie van het slachtoffer beschikken, en zijn over het algemeen ook duidelijk groter dan die voor de samenleving. Het succes dat sommige bedreigers met hun daden behalen is namelijk vrijwel altijd en hooguit van korte duur. Naarmate de strijd langer duurt, zal deze in het algemeen steeds verder verharderen, maar uiteindelijk zegeviert dan toch het gezag, doordat de harde-kern jongeren worden opgepakt, de woonwagen wordt weggehaald of, zoals in een enkel geval voorkwam, de hele wijk waar een groep criminelen zich ophield werd gesloopt. Dreigingen vanuit een enkel individu worden nogal eens door een tactische opstelling van de bedreigde zelf, door tussenkomst of bemiddeling van de leiding of door spontane uitdoving beëindigd.

---

<sup>27</sup> Andermaal willen wij erop wijzen dat dit cijfer niet 'hard' is en niet veralgemeniseerd kan worden. De nonrespons in diverse fasen van het onderzoek was te groot om van betrouwbare cijfers te kunnen spreken.

### **Wat is de achtergrond van de burgers/wetsovertreders die dreiging als contrastrategie toepassen?**

De achtergrond van degenen die contrastrategieën toepassen is beschreven in de typologie van daders die in het vorige hoofdstuk is gegeven. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen individueel opererende daders en dadergroepen. De gebruikte methoden zijn verschillend, de doelen (als die er zijn) zijn verschillend en de effecten zijn verschillend. Hangjongeren vormen een categorie, groepen jongvolwassen - veelal bezig met criminele activiteiten - vormen een categorie, de door justitie en/of politie gefrustreerde burger is er een (te verdelen in een deel dat haat of afkeer koestert jegens een bepaalde agent of 'het gezag' in het algemeen en een deel dat vooral 'met rust' gelaten wil worden) en de woonwagenkampbewoners vormen een categorie. Het is een tamelijk grove indeling in typen; er zijn talloze subtypen te benoemen.

### **Welke tegenmaatregelen worden door de betrokken instanties (al dan niet) genomen?**

Er blijken drie omstandigheden te zijn die adequaat en effectief ingrijpen van de betrokken instantie (vrijwel altijd 'de politie') bemoeilijken. De eerste is een bedreigende situatie waarbinnen de daders alleen maar net niet strafbare handelingen uitvoeren. De opmerking 'ik weet je te vinden' is niet strafbaar, maar kan wel intimiderend zijn, terwijl er weinig tegen te beginnen is. Een tweede omstandigheid die wel eens belemmerend werkt is de constatering door sommigen dat de wet te weinig handvatten biedt om de bedreigers 'naar behoren' aan te pakken. Sommige agenten beginnen niet aan een strafrechtelijke procedure 'omdat de daders meestal toch dezelfde dag alweer op straat staan' en 'lachen om de straffen die justitie ze eventueel geeft'. Een derde belemmerende factor is als de agent in zijn strijd tegen de bedreigers een bedreiging voor zichzelf begint te vormen, ofwel te veel risico neemt in de ogen van de leiding. Een agent die mogelijk al veel bereikt heeft in de ordehandhaving wordt 'van de wijk afgehaald', hetgeen door de daders als succes van hun daden kan worden geïnterpreteerd.

Daar waar er wel effectief tegenmaatregelen worden toegepast, valt op dat steeds het dilemma tussen een harde en een zachte aanpak een rol speelt. Sommigen kiezen voor een *zero-tolerance*-beleid, anderen zweren dat juist af en opteren voor het af en toe eens iets door de vingers zien om dichterbij de harde kern van een groep hangjongeren te kunnen komen, bijvoorbeeld. Het is het dilemma tussen hard en consequent optreden versus het bouwen aan een goede verstandhouding met de daders. Wordt er geprobeerd 'te praten', of wordt juist getracht iemand eens 'strak aan te pakken' en hem liefst voor een tijdje achter de tralies te krijgen? Sommige handhavers kiezen voor een combinatie van beide benaderingen, maar benadrukken dat 'binden en handhaven' moeilijk te verenigen zijn, zeker binnen één en dezelfde persoon. De daders kunnen zich verraden voelen als zij eerst verleid worden om in contact te treden met de politie-ambtenaar om vervolgens door dezelfde persoon te worden ingerekend.

De meeste tegenmaatregelen worden niet rechtstreeks door 'de betrokken instantie' genomen, maar door de ambtenaar in de frontlinie zelf. Hij moet op basis van een snelle inschatting van de situatie bepalen wat hij het beste kan doen. De betrokken instantie kan daarbij helpen door te zorgen voor adequate opvang en achterwacht voor de betrokkene. Veel respondenten geven aan het belangrijk te vinden om hun verhaal kwijt te kunnen bij de leiding of bij een vertrouwenspersoon, of gewoon bij een collega. Zorgen voor voldoende veiligheid is vervolgens wel 'het minste' dat de leiding voor zijn medewerkers aan het front kan doen. Er zijn overigens geen tekenen dat daarin ernstig wordt tekortgeschoten.

### **Wat zijn de effecten van die tegenmaatregelen (met aandacht voor best-practices bij het reageren op de toepassing van dreiging als contrastrategie)?**

De effecten van de genomen tegenmaatregelen zijn heel wisselend en hangen sterk af van het soort dader waarop zij worden toegepast. Een gerichte aanpak en/of interventie van de leiding op een individu is in veel gevallen wel succesvol. De bedreiger richt zich op één persoon. Op het moment dat hij er meerdere tegenover zich ziet, wordt zijn positie daarmee onmiddellijk verzwakt. Vaak echter speelde de bedreigende situatie zich in die gevallen al langdurig af en zijn de bedreigingen heel ernstig geworden. Juist in het vroege stadium *kan* de leiding nog niet veel doen in concrete zin, omdat de bedreigingen nog geen strafbaar karakter hebben.

Stelselmatige dreigingen vanuit een groep vormen een heel ander verhaal. Tegenmaatregelen tegen hangjongeren bijvoorbeeld zijn een studie op zich en zijn ook niet zozeer gericht tegen de stelselmatige bedreigingen zelf, maar tegen de groep hangjongeren als geheel. De meeste tegenmaatregelen zijn maatwerk, zoals aan het slot van het vorige hoofdstuk werd betoogd. En van maatwerk mag je verwachten dat het effect heeft. Het kan betekenen dat de dader effectief wordt aangepakt, maar het kan ook betekenen dat het slachtoffer effectief van de dader gescheiden wordt. Dat laatste is uiteraard veel ingrijpender dan het eerste, en gebeurt vaak ook pas als laatste redmiddel op een moment dat de zaak veel te lang de tijd heeft gehad om te kunnen escaleren. Vroegtijdig ingrijpen en voorkomen, dat is het devies.

### **Welke lering kan worden getrokken uit recente voorbeelden van dreiging aan het adres van handhavers en tactisch rechercheurs ten aanzien van de aanpak en preventie van problemen?**

Een kenmerk, hét kenmerk, van herhaalde bedreigingen is dat zij zich exclusief richten op één en dezelfde persoon. Zolang die persoon herkenbaar en benaderbaar blijft, blijft hij kwetsbaar voor die bedreigingen en eventuele escalatie daarvan. Het is daarom van belang al snel, zodra de eerste tekenen van zich herhalende dreigingen zich openbaren, een zekere mate van *ongrijpbaarheid* te creëren door de bedreigingen te kanaliseren en over meerdere personen te



verdelen. Samen sta je sterk. Vaak, te vaak, laten de ambtenaren in de frontlinie de bedreigingen voortduren 'omdat zij nog niet zo ernstig zijn', 'omdat zij nu eenmaal bij het vak horen' of omdat zij vinden dat zij het wel alleen kunnen oplossen, of denken dat dat van hun verwacht wordt. Uit de interviews is gebleken dat maar weinig stelselmatige dreigingen 'vanzelf' ophouden. Meestal denkt een dader een enkel slachtoffer nog wel te kunnen intimideren, of terroriseren, maar moet hij, als hij zich geplaatst ziet tegenover een duidelijke meerderheid, zich dan wel gewonnen geven.

Vroegtijdige bedreigingen, die misschien nog geen strafbaar karakter hebben, kunnen ook met een niet-strafrechtelijke collectieve aanpak succesvol en vroegtijdig worden ingedamd.

Slachtoffers van stelselmatige bedreigingen moeten zich onzichtbaar en onherkenbaar maken. Zij moeten door een ieder vervangen kunnen worden, en dat moet ook daadwerkelijk gebeuren. Door de strijd al in een vroeg stadium niet persoonlijk aan te gaan, maar over te dragen, wordt het gezag een anoniem instituut, waarbij het geen zin heeft om te proberen privé-informatie van één persoon te gaan verzamelen, of om te proberen om hem op welke manier dan ook te intimideren of te dwarsbomen, want de volgende keer staat er iemand anders. Slachtoffers van stelselmatige dreigingen mogen niet verleid worden om zelf de strijd aan te gaan, want dat gaat hoe dan ook een keer mis, althans de gevolgen van een langdurige strijd, waarbij er ook privé-informatie in het spel is, of komt, zijn meestal ernstig.

Natuurlijk is het belangrijk om in contact te blijven staan met de mensen, de groep, de wijk, en juist wél een gezicht te laten zien. Dat kan, en heeft de voorkeur, maar op het moment dat het mis dreigt te gaan, zou een ander de handhaving moeten overnemen. Of er moet, als het gaat om specifieke acties, voldoende rugdekking zijn.

Dit alles vereist eerst en vooral heldere communicatie tussen collega's onderling en tussen de handhavers op straat en de leiding. Daarin mag geen terughoudendheid of schroom bestaan. Ten aanzien van terughoudendheid zijn in dit onderzoek duidelijk tekenen gebleken. Er zijn voorbeelden van politiemensen die zich vastbeten in de strijd en weinig of niet overlegden met collega's of met de leiding. Sommige van deze mensen zijn uiteindelijk door de leiding van hun wijk afgehaald, omdat zij kennelijk vond dat zij een gevaar voor zichzelf begonnen te vormen. Ten aanzien van schroom is niets gebleken, maar daarbij springt natuurlijk onmiddellijk de tamelijk grote non-respons in het oog. Van degenen die immers wél de moeite hadden genomen om de vragenlijst terug te sturen, bleek slechts een derde van de stelselmatig bedreigden daarvan bereid tot een telefonisch interview. Twee derde had kennelijk redenen om dat niet te willen. Het is ten enenmale gissen wat de ware redenen zijn geweest om er niet verder over te willen praten, maar dat 'schroom' er een van zal zijn, mogen we toch wel aannemen. Waar er mensen stelselmatig en vaak ernstig zijn bedreigd, daar zijn vaak fouten gemaakt, door het op zijn beloop te laten, door te denken het zelf wel aan te kunnen, door een te lang persisteren in de conflictsituatie, door een gebrek aan communicatie, door een falende leiding niet te vergeten en door schaamte voor bijvoorbeeld de bedreigingen zelf. Die schroom moet op voorhand worden weggenomen. De ambtenaren in de frontlinie moeten zich gesteund kunnen weten door hun leidinggevenden en zich niet hoeven schamen voor welke compromitterende situatie dan ook. Vroegtijdige herkenning én erkenning van het probleem biedt de meeste kans op oplossing ervan.



## Hoofdstuk 6 Mogelijkheden voor beleid<sup>28</sup>

### *Het fenomeen*

Over gevoerd of te voeren beleid inzake de contrastrategieën is in de beschikbare literatuur nagenoeg niets te vinden. Dat ligt vermoedelijk aan de aard van het onderwerp: het begrip contrastrategie heeft nauwelijks enige bekendheid. Eigenlijk alleen de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Fijnaut et al., 1996) noemt het, maar dan voornamelijk in verband met de georganiseerde criminaliteit. Uiteraard vormen de 'offensieve maatregelen' van de georganiseerde misdaad een factor om rekening mee te houden, juist en vooral bij bijzondere opsporingsmethoden en dergelijke, nochtans zal de 'doorsnee werknemer met publieke taken' daar weinig mee te maken krijgen. Niet alleen de term 'contrastrategie' geniet weinig bekendheid, ook het onderliggende *fenomeen*, de stelselmatige dreiging, mag nieuw worden genoemd, in die zin dat er eerst nu aandacht aan wordt besteed, onder andere door middel van het onderhavige onderzoek.

Zoals in het tweede hoofdstuk werd beschreven, is er naar het gebruik van bedreiging en geweld aan het adres van 'de ambtenaren in de frontlinie' inmiddels het nodige onderzoek gedaan. We noemen in Nederland het onderzoek van Middelhoven en Driessen (2001), Raven en Driessen (2004), Bovenkerk et al. (2005), Dekkers, Kriek en Schouten (2006), Sikkema, Abraham en Flight (2007) en het Zweedse onderzoek door Wallström, Skinnari en Korsell (2005). Al deze onderzoeken richten zich op incidentele uitingen van geweld, althans zij beschouwen eventuele zich herhalende uitingen van geweld, al dan niet door dezelfde daders, als herhaalde incidenten. Het perspectief in genoemde onderzoeken is vooral dat vanuit het slachtoffer, of beter gezegd een beroepsgroep, zoals politie, ambulancepersoneel, leden van rechterlijke organisaties, etcetera. Ook onderzoek in het buitenland gaat uit van dit perspectief (zie bijvoorbeeld Van Vugt & Bogaerts, 2007, voor een beknopte *review* van nationaal en internationaal onderzoek op dit terrein) en reikt niet verder dan een registratie van incidenten. Het onderzoek van Bovenkerk et al. (2005) onderscheidt zich van de andere onderzoeken doordat het ingaat op bedreigingen die een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer. Het perspectief is evengoed primair vanuit het slachtoffer, echter, doordat het om persoonlijke bedreigingen gaat, komt de rol van de dader en de mogelijke stelselmatigheid van de bedreigingen voor het eerst duidelijker in beeld.

Het onderhavige onderzoek gaat expliciet in op zich herhalende, stelselmatige of zelfs systematische bedreigingen en besteedt duidelijk ook expliciete aandacht aan de persoon van de

---

<sup>28</sup> Dank gaat uit naar districtschef L. Nieuwerth voor zijn bijdrage aan dit hoofdstuk.

dader, dan wel aan een beschrijving van de dadergroep. De term contrastrategie wordt losgemaakt van de georganiseerde criminaliteit en krijgt betekenis in het gewone, alledaagse publieke domein.

#### *De aanpak van geweld tegen handhavers en rechercheurs en het te voeren beleid daarop*

Evenals het meeste onderzoek is ook het meeste gevoerde en ontwikkelde beleid op het terrein van geweld tegen werknemers met een publieke taak gericht op (het voorkomen van) incidenten en op (hulp en nazorg voor) slachtoffers. In het actieprogramma "Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken" dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in oktober 2006 formuleerde worden vier 'peilers' genoemd waar het te voeren beleid op zou moeten rusten:

- het stellen van duidelijke grenzen;
- het wegnemen van het voordeel dat uit de agressie of het geweld is ontstaan;
- het registreren van de dader van agressie of het geweld;
- een consequente en duidelijke reactie vanuit de overheid.

Deze peilers dekken, mogelijk ongewild, slechts een deel af van de bedreigingen waar ambtenaren in de frontlinie mee te maken kunnen krijgen. De maatregelen kunnen bijvoorbeeld nauwelijks op grote van samenstelling wisselende dadergroepen van toepassing worden geacht. Dreigende situaties die net buiten het strafrechtelijk kader vallen, ofwel de 'grenzen' waar de eerste peiler aan refereert, maar die toch heel bedreigend kunnen zijn, vallen buiten deze breed geformuleerde aanpak.

Van Vugt & Bogaerts (2007) hebben een internationale *review* uitgevoerd om zicht te krijgen op wat er in onderzoek beschreven staat over aanpak, beleid en interventies tegen agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Zij benoemen drie categorieën van interventiemethodes die zij in de literatuur hebben gevonden, namelijk:

- interventiemethodes die gericht zijn op het slachtoffer (o.a. voorlichting, training, cursussen)
- interventiemethodes die gericht zijn op de dader (lesmethodes op scholen over agressief gedrag)
- interventiemethodes die zijn gericht op de context en specifieke preventiemaatregelen (o.a. cameratoezicht).

De interventies zijn sterk gericht op preventie en op de rol van het slachtoffer. Over interventiemethodes gericht op de dader wordt maar heel weinig gevonden. Wat wel opvalt, is dat de aanpak en de bestrijding van het geweld tegen werknemers met een publieke functie zich dient te richten op twee aspecten, namelijk de gevolgen van het gebruik van geweld enerzijds en de gevolgen van het als gevolg daarvan niet kunnen handhaven van de openbare orde en de wet, ofwel de met het geweld bereikte doelen anderzijds.

Het onderhavige onderzoek richt zich op zowel incidentele (hoofdstuk drie) als stelselmatige dreigingen (hoofdstuk vier e.v.). De dreigingen kunnen komen vanuit individuen en vanuit groepen. Dat biedt ons feitelijk vier onderscheiden terreinen, te weten:

- i individueel en incidenteel geuite dreiging,
- ii collectief en incidenteel geuite dreiging,
- iii individueel stelselmatig geuite dreiging en
- iv collectief stelselmatig geuite dreiging.

Individuele incidentele uitingen van geweld zijn vervelend, maar nauwelijks helemaal te voorkomen. Zoals het in het Actieprogramma van Binnenlandse Zaken staat omschreven: “Voor het uiten van gevoelens die samenhangen met de specifieke situatie waarin een burger zich bevindt, heeft de professionele functionaris begrip. Waar agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak de grens overschrijft, wordt dat aangegeven.” De scheidslijn tussen het uiten van ‘gevoelens’ en uitingen van agressie is maar dun natuurlijk. Kennelijk wordt er vanuit gegaan dat een zekere mate van expressief geweld *onvermijdelijk* is en daar waar er daarbij grenzen worden overschreden, moet opgetreden worden. Een even simpele, als doeltreffende beleidslijn.

Collectieve incidentele uitingen van geweld zijn die waarbij (grote) groepen mensen zich gewelddadig gaan gedragen. Over het algemeen gelden daarbij dezelfde regels als bij het individueel incidenteel geuite geweld: ingrijpen als vooraf gedefinieerde grenzen worden overschreden of dreigen te worden overschreden. Het vergt goede coördinatie van politie en eventueel mobiele eenheid om rellen bij bijvoorbeeld stakingen te voorkomen, vroegtijdig de kop in te drukken of effectief te beteugelen. Het incidentele karakter van ook deze vorm van dreiging legt beperkingen op aan het (te ontwikkelen) beleid, dat er in de meeste gevallen toch op neer zal komen het geweld daadkrachtig en terstond te bestrijden.

Bij de stelselmatige uitingen van geweld betreden wij het terrein dat het onderhavige onderzoek uniek maakt. Opnieuw onderscheiden we individuele uitingen en collectieve uitingen daarvan. Bij individuele stelselmatige uitingen van geweld past, zoals uit het vierde hoofdstuk duidelijk bleek, eerst en vooral maatwerk. De situaties waarin stelselmatige dreigingen worden uitgevoerd door één persoon zijn zo specifiek, waarbij rol en kenmerken van de dader, opstelling en houding van het slachtoffer en tal van andere contextuele aspecten meespelen, dat daarop niet één (stelsel van) generieke maatregel(en) van toepassing kan worden geacht.

Resteren de collectieve stelselmatige uitingen van geweld, die zich volgens dit onderzoek laten kenmerken door drie typen van dadergroepen: hangjongeren, groepen ‘jongvolwassenen’ en woonwagenkambewoners. Over alle drie zijn verscheidene studies geschreven. Feitelijk hangen de problemen van de stelselmatige dreigingen samen met de grotere problematiek van deze groeperingen, namelijk dat zij elk op hun eigen wijze ‘vrijstaten’ creëren om daarbinnen

ongestoord hun gang te kunnen gaan, de openbare orde te verstoren of criminele activiteiten te ontplooiën. Hangjongeren veroorzaken daarbij vooral hinder, maar ook overlast en criminaliteit (zie de veelgebruikte indeling van Ferwerda en Kloosterman, Jeugdgroepen in Beeld, 2002). De systematiek die door Ferwerda c.s. is ontwikkeld om groepen hangjongeren te identificeren, analyseren en aan te pakken, heeft geleid tot vele lokale en regionale analyses die op hun beurt weer hebben geleid tot locatiespecifieke aanpakken van de hangjongeren. Over het algemeen wordt daarbij de zogenoemde 'integrale aanpak' gehanteerd waarbij gebruik wordt gemaakt van de groepsgerichte aanpak, de situatiegerichte aanpak en de persoonsgerichte aanpak. Naast de methodieken die op de hangjongeren worden toegepast, bestaat er ook speciale aandacht voor de groepen 'jongvolwassenen', zoals wij die in dit onderzoek hebben benoemd. Deze groeperingen bevinden zich nogal eens in probleemwijken, die recentelijk de nodige steun van de minister van Wonen, Wijken en Integratie hebben gekregen om weer 'prachtwijken' te kunnen worden. Maatregelen die worden genomen lopen uiteen van het bevorderen van de sociale cohesie in een wijk tot het compleet afbreken en opnieuw optrekken ervan. Een speciale subcategorie van de groepen jongvolwassenen, een subcategorie die in het empirische gedeelte van dit onderzoek overigens in het geheel niet is opgedoken omdat hij niet werd genoemd, vormen de hooligans, ofwel de relschoppende voetbalsupporters.

Belangrijk kenmerk van de aanpak van beide categorieën van stelselmatige dreiging is dat de dreiging duidelijk als een *gevolg* wordt gezien van een andere daaronderliggende problematiek, namelijk dat de jongeren te gemakkelijk de kans krijgen om een vrijplaats te creëren en dat de jongvolwassen wijkbewoners het slachtoffer zijn van verpaupering en sociale segregatie. Beleid dat zich wil richten op het voorkomen van contrastrategisch handelen zou zich dan ook daarop moeten richten naast het omgaan met de contrastrategie zelf of het zogenaamde 'kat-en-muisspel' dat daar weer het gevolg van zou kunnen zijn.

Als derde categorie van collectieve stelselmatige dreigers bespreken we de woonwagenkambewoners, of woonwagencentrumbewoners, zoals zij tegenwoordig ook wel worden genoemd. Het blijkt dat deze mensen nogal eens vrijwel zonder visie of beleid worden aangepakt, eigenlijk alleen vanwege het simpele feit dat zij hinder veroorzaken, te weinig belasting betalen en crimineel actief zijn. Twee casus zijn interessant, te weten het voormalige kamp 'Vinkenslag' nabij Maastricht en een anonieme casus elders in Nederland. Beide casus laten zien dat (stelselmatige) dreiging en geweld effectief met een harde aanpak te bestrijden zijn, maar dat er daarbij wel oog moet zijn voor het onderliggende probleem, om daar bij de nazorg aandacht aan te kunnen geven en zodoende het probleem definitief op te lossen.

In de jaren 2003/2004 is er de casus 'Vinkenslag' geweest, die vooral in de media heeft geleid tot een verwoede discussie of deze 'harde aanpak' nu wel de meest aangewezen was. Het was de eerste keer dat er dermate hard en meedogenloos werd opgetreden tegen een zo groot woonwagenkamp als Vinkenslag was. Op Vinkenslag heerste al jarenlang 'wetteloosheid', vooral doordat 'de kampers' door middel van dreigementen en intimidaties medewerkers van overheden

probeerden weg te houden van het woonwagenterrein. Daarmee wisten ze eerder verkregen uitzonderingsposities te handhaven (zoals een laag belastingtarief) en konden ze hun illegale praktijken (zoals hennepsteelt) voortzetten. Burgemeester Leers pakte dit probleem – samen met andere partijen, zoals de Belastingdienst – ‘hard’ aan, vooral door de inzet van veel mobiele eenheid. De ‘kampers’ reageerden hierop door onder meer de burgemeester te bedreigen, de rijksweg A2 te bezetten en te zorgen voor veel media-aandacht. Leers heeft herhaaldelijk aangegeven dat hij moest schipperen tussen ‘in gesprek blijven’ en ‘hard optreden’.

De strategie van de ‘kampers’ was eenvoudig en consequent dezelfde: vooral door middel van agressie, geweld en dreigementen de oude voorrechten in stand proberen te houden. De betrokken overheden, waaronder in het bijzonder gemeente en politie, zochten steeds naar andere manieren: hard optreden met de inzet van de Mobiele Eenheid, maar ook ‘in gesprek blijven’ om de mensen te overreden hun verzet op te geven, en proberen Vinkenslag te ‘ontmantelen’ door de bewoners over verschillende kampen te spreiden. Het bleek lastig om een goede strategie te bepalen: zodra de teugels wat werden gevierd en de aanpak een meer zacht karakter kreeg, grepen de ‘kampers’ hun kans en vielen terug in oude patronen, waaronder ook weer hennepsteelt, belastingontduiking en bedreigingen van overheidspersoneel.

Het ‘geschipper’ van Leers en de zijnen boekte maar weinig resultaat. Men beperkte zich tot regulatie en strikte handhaving en had geen oog voor wat er daarna zou moeten gebeuren, de normalisatie en de nazorg.

Recent is door het Expertisecentrum Veiligheid van de Avans Hogeschool te 's-Hertogenbosch onderzoek gedaan naar de aanpak van een woonwagencentrum in een Nederlandse gemeente<sup>29</sup>. De woonwagenkambewoners zorgden voor overlast. Omwonenden hadden veel te klagen en werd illegaal gehandeld. Een brand waarbij een dode viel, was uiteindelijk de aanleiding om het kamp aan te pakken. Ook hier werd aanvankelijk hard opgetreden. Er werd zonder onderzoek en zonder beleidsvisie gestart met een strikte handhaving. De projectleider verwoordde het doel van de acties als “het beheersbaar maken van het woonwagencentrum en de status van vrijplaats moet eraf”. Volgens de studie van de Hogeschool heeft het persoonlijke karakter van de projectleider bijgedragen aan de aanpak van het woonwagencentrum. Het zou een man geweest zijn “van ‘gewoon doen’, doorpakken en geen poespas”. De projectleider zelf stelde: “Ik heb hier geen ervaring mee; ik doe dit op gevoel. Wij willen van dit project graag leren”. Lopende het traject worden er verschillende maatregelen genomen, waaronder de aanstelling van één contactpersoon bij de gemeente voor de woonwagenbewoners, opruimactiviteiten, ‘omgevingsopschoning’ en –maatregelen zoals het aanleggen van een weg, gedeeltelijke ontruiming van het woonwagencentrum, juridische overdracht van het woonwagencentrum naar een woningbouwcorporatie en verder “lik op stuk, zero tolerance en strenge handhaving en controle”.

Als vanzelf komt de projectgroep tot inzicht dat de woonwagenbewoners na de strenge aanpak niet aan hun lot kunnen worden overgelaten. Er komen meer ‘zachtere’ maatregelen zoals

---

<sup>29</sup> De resultaten van het onderzoek zijn niet gepubliceerd. IVA Beleidsonderzoek en Advies heeft toestemming van Avans Hogeschool om de gegevens in geanonimiseerde vorm te publiceren.

bemoeizorg, jeugdzorg, verslavingszorg en woonbegeleiding. Ook worden er met behulp van het Centrum voor Werk en Inkomen re-integratietrajecten gestart.<sup>30</sup> Na gewoon maar te zijn begonnen, blijkt de projectgroep na verloop van twee jaar te zijn overgestapt van beheersen via normaliseren naar begeleiden. “De succesbeleving had groter kunnen zijn wanneer doelen vooraf en helder waren opgesteld”, merken de onderzoekers van de Hogeschool enigszins zuinig op. Kennelijk waren de leden van de projectgroep verrast door het succes van hun tamelijk ongerichte aanpak.

De casus leren in feite twee dingen. In de eerste plaats dat elke interventie leidt tot succes. Dat succes kan worden versterkt door wat Rovers het *belief-effect* heeft genoemd (Rovers, in druk 2008): zolang je maar *iets* doet en *geloofd* in wat je doet, heb je, conform het placebo-effect in de medische wetenschap, al een goede kans op resultaat.

In de tweede plaats wordt duidelijk dat de beheersing van de overlast, het geweld, de contrastrategieën en de criminele activiteiten *secundair* is aan de onderliggende problematiek van de woonwagengkampbewoners, namelijk dat zij zich verschoppelingen van de maatschappij voelen en zich daarnaar gedragen. Toen hen met het intrekken van de woonwagewet in 1999 hun ‘status aparte’ werd ontnomen en daar niets voor in de plaats kwam, zijn de misdragingen, en vooral de aanstoot daaraan, sterk toegenomen (zie ook Van der Poel, 1998; SGB0, 2001). Als zij alleen maar worden verjaagd, zonder hen een alternatief te bieden, is de kans klein dat de actie daadwerkelijk succes zal hebben. Op het bestrijden van stelselmatige dreiging zal het zelfs een *averechts* effect hebben.

### *Conclusie*

“Geweld tegen werknemers met een publieke taak” is een onderwerp dat ruim in de belangstelling staat. Er is recentelijk veel onderzoek naar gedaan, waarbij opvalt dat alle onderzoeken eigenlijk zonder duidelijke operationele definitie empirisch onderzoek hebben gedaan. De definitie van het onderzochte fenomeen is *achteraf* vastgesteld. Het onderhavige onderzoek vormt daarop geen uitzondering, met dien verstande dat nu ook de *stelselmatige* dreiging is bestudeerd en gedefinieerd.

Stelselmatige dreiging kan zich vanuit veel verschillende omstandigheden openbaren. De stelselmatige dreiging kan ontstaan vanuit individuen of groepen, zij kan openlijk worden geuit op een manier die strafrechtelijk kan worden vervolgd, maar zij kan ook net niet strafbare vormen aannemen. De dreiging kan instrumenteel van aard zijn (de dader(groep) wil er iets mee bereiken), maar het kan ook gaan om louter expressief geweld.

Belangrijk is (de bestrijding van) het geweld te scheiden van dader of dadergroep en er ook op die wijze beleidsmatig aandacht aan te geven. Dat wil zeggen dat er aandacht dient te zijn voor de

---

<sup>30</sup> De genoemde maatregelen maken deel uit van een totaal van ten minste vijftien ‘harde’ en ‘zachte’ maatregelen, die allemaal in de loop van de drie jaren dat het project geduurd heeft zijn toegepast.



onderliggende problematiek van de agressor en dat daarnaast adequaat moet worden omgegaan met diens agressie. Belangrijk daarbij is, zoals we in hoofdstuk vijf hebben gezien, dat niet de handhaver verantwoordelijk gehouden moet worden voor de omgang met de agressor, maar het instituut, het gezag, de overheid. De persoon die met de agressie te maken krijgt, dient zoveel als mogelijk inwisselbaar te zijn. In de praktijk betekent dit dat de bedreigde, zodra er zekere grenzen worden overschreden, het bestrijden van de bedreigingen dient over te laten aan een ander, in casu 'de politie'. Op die manier is de politie als organisatie ook het minst kwetsbaar, en wordt de veiligheid van de bedreigde het best gewaarborgd. Belangrijk is dus ook, zoals gezegd, de communicatie tussen de mensen die in de frontlinie opereren en de achterban, opdat te allen tijde duidelijk is wanneer er bijstand moet worden verleend en door wie.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat een harde aanpak werkt, maar soms niet beklijft. De mate van succes die met een harde aanpak bereikt kan worden is sterk afhankelijk van het type dader(groep) en bepaalde specifieke omstandigheden. Het is zaak om naast het werken onder hoogspanning ook de tijd te nemen die omstandigheden zorgvuldig te analyseren om te kunnen bepalen wanneer en hoe er *als organisatie* moet worden opgetreden. Om die 'contra-contrastrategie' te kunnen bepalen is ervaring nodig. Wat tot op heden onvoldoende is gedaan, is die ervaring te benutten en te bundelen tot een gids van *best practices*. Het onderhavige onderzoek kan daarvoor de basis vormen door de aandachtsgebieden te benoemen: waar hebben we het over, hoe is het in een vroeg stadium te herkennen, welke vormen kan het aannemen en hoe kan een organisatie als de politie zich er *als organisatie* tegen wapenen.

Pogingen tot subversie zijn niet nieuw. Ook de veldwachters van weleer werden weleens in de maling genomen. Wat echter niet eerder aan de orde was, is dat de ernst van de intimidaties lijkt toe te nemen, soms mede door het systematische karakter ervan en dat het gezag daardoor soms daadwerkelijk wordt ondermijnd. Er lijkt hierbij sprake een mentaliteitsverandering, die vraagt om een aanpak die niet meer alleen gericht is op de beheersing van incidenten, maar ook oog heeft voor het herstellen van de gezagsverhoudingen. Men dient zich daarbij af te vragen in hoeverre de verschillende functies binnen de politie nog wel aansluiten bij de zich thans voltrekkende mentaliteitsverandering en of er een ander functiegebouw denkbaar is waarbij hard optreden gescheiden kan blijven van de meer 'zachte' interventies, die zich vooral op normalisatie van de situatie en nazorg zouden moeten richten.



## **Bijlagen**



## **Bijlage 1      Vragenlijst**

Nog invoegen.



## Bijlage 2      Persoons- en functiekenmerken van respondenten

In de vragenlijst is geïnformeerd naar een aantal persoonskenmerken (geslacht en leeftijd) en functiekenmerken (functie, werkervaring en wijze van contact met burgers). Indien respondent anoniem wilde blijven kon hij de betreffende vragen overslaan. In de onderstaande tabel een overzicht van de beschikbare gegevens over de respondenten van dit onderzoek.

Overzicht 1      Persoons- en functiekenmerken naar beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Geslacht:</i>				
Man	80%	79%	72%	78%
Vrouw	20%	21%	28%	22%
<i>Leeftijd:</i>				
< 21 jaar	0%	0%	0%	0%
21-25 jaar	4%	1%	2%	3%
26-30 jaar	16%	4%	12%	13%
31-35 jaar	15%	14%	10%	13%
36-40 jaar	14%	13%	14%	14%
41-45 jaar	18%	19%	17%	18%
46-50 jaar	17%	21%	14%	17%
51-55 jaar	12%	19%	18%	15%
56-60 jaar	4%	9%	11%	7%
61-65 jaar	0%	0%	2%	0%
<i>Functie</i>				
BPF-er in geografisch team	70%	-	-	41%
Wijkagent/buurtregisseur/buurtnetwerker	28%	-	-	17%
Agent milieuhandhaving	2%	-	-	1%
Tactisch rechercheur	-	100%	-	14%
Sociaal rechercheur	-	-	16%	4%
Milieuhandhaver	-	-	38%	10%
Leerplichtambtenaar	-	-	14%	4%
Controleur bouw en gebruik panden	-	-	27%	7%
Parkeerwacht	-	-	4%	1%
Anders	0%	-	1%	1%
<i>Jaren werkzaam in huidige functie.:</i>				
< 1 jaar	4%	8%	6%	5%
1 jaar	3%	3%	5%	3%
1-2 jaar	7%	16%	11%	10%
3-4 jaar	17%	20%	21%	18%
5-10 jaar	37%	26%	27%	33%
> 10 jaar	32%	27%	30%	31%
<i>Wijze van contact met burgers<sup>31</sup></i>				
Openbare ruimte, bij mensen thuis	96%	87%	93%	94%
Binnen op kantoor	73%	89%	65%	73%
Uitsluitend schriftelijk/telefonisch	12%	13%	17%	13%

<sup>31</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

(Vrijwel) nooit contact met burgers	0%	4%	0%	1%
Totaal aantal respondenten (n=)	917	212	420	1549



## Bijlage 3 Tabellen bij paragraaf 3.3

Overzicht 1 Frequentie bedreiging afgelopen 12 maanden, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Ooit bedreigd:</i>				
Ja	82%	46%	57%	70%
Nee	18%	54%	43%	30%
Totaal aantal respondenten (n=)	917	212	420	1549
<i>Verbale intimidatie:</i>				
Niet voorgekomen	38%	52%	47%	41%
1 maal	18%	18%	20%	18%
2 of meer keer	44%	30%	33%	41%
<i>Fysieke intimidatie:</i>				
Niet voorgekomen	79%	87%	82%	80%
1 maal	9%	4%	11%	9%
2 of meer keer	12%	9%	7%	11%
<i>Directe en openlijke bedreiging:</i>				
Niet voorgekomen	46%	66%	75%	54%
1 maal	20%	21%	16%	19%
2 of meer keer	34%	13%	9%	27%
<i>Indirecte serieuze bedreiging:</i>				
Niet voorgekomen	94%	96%	85%	92%
1 maal	4%	3%	9%	5%
2 of meer keer	2%	1%	6%	3%
<i>Ernstige vorm van verbale agressie:</i>				
Niet voorgekomen	17%	43%	45%	26%
1 maal	11%	15%	17%	13%
2 of meer keer	72%	42%	38%	61%
<i>Poging fysiek lastigvallen:</i>				
Niet voorgekomen	27%	62%	73%	40%
1 maal	17%	22%	16%	18%
2 of meer keer	56%	16%	11%	42%
<i>Daadwerkelijk fysiek lastigvallen:</i>				
Niet voorgekomen	46%	77%	85%	57%
1 maal	20%	16%	12%	18%
2 of meer keer	34%	7%	3%	25%
<i>Poging vernielen persoonlijke eigendommen:</i>				
Niet voorgekomen	92%	94%	96%	93%
1 maal	5%	3%	3%	5%
2 of meer keer	3%	3%	1%	2%
<i>Daadwerkelijk vernielen persoonlijke eigendommen:</i>				
Niet voorgekomen	90%	92%	99%	92%
1 maal	7%	4%	1%	5%
2 of meer keer	3%	4%	0%	3%
<i>Poging tot toebrengen fysiek letsel:</i>				
Niet voorgekomen	35%	66%	86%	49%

1 maal	23%	19%	10%	20%
2 of meer keer	42%	15%	4%	31%
<i>Daadwerkelijk toebrengen fysiek letsel:</i>				
Niet voorgekomen	74%	92%	96%	80%
1 maal	17%	8%	4%	13%
2 of meer keer	9%	0%	0%	7%
Totaal aantal respondenten (n=)	752	98	239	1089

Overzicht 2 Achtergrond bedreigers<sup>32</sup> afgelopen 12 maanden, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Niet bedreigd, geïntimideerd of lastiggevallen	15%	36%	29%	20%
Lid jeugd- of criminele bende	25%	19%	3%	20%
Lid probleemgezin	34%	32%	18%	30%
Eigenaar dubieus bedrijf (coffeeshop, seksclub, gokpaleis)	3%	5%	8%	4%
Bewoner woonwagenkamp	19%	10%	9%	16%
Links- of rechtsextremist, dieren of milieuactivist	4%	5%	2%	4%
Geloofsradicaal	4%	4%	3%	4%
Anders	45%	24%	45%	43%
Totaal aantal respondenten (n=)	752	98	239	1089

Overzicht 3 Aard bedreiging meest bedreigende situatie in afgelopen 12 maanden<sup>33</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Verbale intimidatie	30%	44%	44%	33%
Fysieke intimidatie	7%	6%	6%	7%
Directe en openlijke bedreiging	31%	25%	16%	28%
Indirecte serieuze bedreiging	3%	3%	12%	5%
Ernstige vorm van verbale agressie	40%	33%	37%	39%
Poging fysiek lastigvallen	33%	21%	14%	28%
Daadwerkelijk fysiek lastigvallen	21%	14%	6%	17%
Poging vernielen persoonlijke eigendommen	2%	2%	3%	2%
Daadwerkelijk vernielen persoonlijke eigendommen	3%	2%	1%	3%
Poging tot toebrengen fysiek letsel	32%	25%	11%	27%
Daadwerkelijk toebrengen fysiek letsel	17%	3%	2%	13%
Geen van deze gebeurtenissen	1%	0%	2%	1%
<i>Chantage:</i>				
Ja	8%	5%	22%	11%
Nee	89%	85%	72%	85%
Weet niet	3%	10%	6%	4%
Totaal aantal respondenten (n=)	640	63	170	873

<sup>32</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<sup>33</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

Overzicht 4 Richting, tijdstip en plaats meest bedreigende situatie in afgelopen 12 maanden<sup>34</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Richting bedreiging:</i>				
Respondent zelf	97%	97%	98%	97%
Bezittingen respondent	6%	3%	4%	6%
Partner, kinderen of familielid	10%	10%	5%	9%
Bezittingen partner, kinderen of familieleden	1%	0%	0%	1%
Naaste collega of medewerker	46%	31%	31%	42%
Bezittingen naaste collega of medewerker	3%	2%	1%	2%
Andere bekende persoon of diens bezittingen	1%	0%	2%	1%
<i>Tijdstip en plaats bedreiging:</i>				
Binnen werktijd	96%	92%	90%	94%
Buiten werktijd	6%	8%	5%	6%
In openbare ruimte	31%	10%	26%	28%
Op kantoor	3%	25%	23%	9%
Thuis, op privé-terrein	2%	7%	3%	3%
In woning bedreiger	13%	13%	17%	14%
Elders	14%	16%	11%	14%
Totaal aantal respondenten (n=)	640	63	170	873

Overzicht 5 Bedreigendheid meest bedreigende situatie in afgelopen 12 maanden<sup>35</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Eerdere dreigementen zelfde dader(s)	13%	18%	15%	14%
Sociale groep dader(s)	15%	15%	8%	14%
Buurt dader(s)	12%	11%	11%	12%
Achtergrond waaruit dader opereert	13%	26%	7%	12%
Aard bedreigingen	56%	39%	51%	54%
Situatie waarin werd bedreigd	31%	23%	15%	27%
Anders	16%	15%	11%	15%
Totaal aantal respondenten (n=)	640	63	170	873

Overzicht 6 Bekendheid privégegevens<sup>36</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Ja, huisadres	10%	10%	7%	10%
Ja, privételefoonnummer	2%	3%	2%	2%
Ja, andere privé-informatie	5%	5%	3%	5%
Nee, geen privé-informatie	65%	62%	55%	63%
Weet niet	25%	23%	37%	27%
Totaal aantal respondenten (n=)	640	63	170	873

<sup>34</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<sup>35</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<sup>36</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

Overzicht 7 Belangrijkste redenen en ontstaan bedreiging<sup>37</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Belangrijkste reden bedreiging:</i>				
Ontlopen controle	20%	10%	36%	22%
Ontlopen boete	32%	5%	45%	33%
Gedaan krijgen van een gunst	4%	5%	11%	5%
Verkrijgen van geld, goederen of informatie	0%	0%	7%	2%
Persoonlijke uiting agressie/haat/woede	63%	77%	43%	60%
Wraaknemning	12%	16%	6%	11%
Groepsgedrag (meeloper)	25%	11%	4%	20%
Groepsgedrag (uitslover)	23%	5%	5%	18%
Anders	21%	13%	9%	18%
Weet niet	3%	7%	2%	3%
<i>Ontstaan bedreiging:</i>				
Tevoren beraamd actie	5%	7%	6%	6%
Spontane (re)actie vanuit vijandige grondhouding	54%	69%	52%	55%
Spontane (re)actie o.i.v. drugs en/of alcohol	61%	26%	7%	48%
Spontane (re)actie door ernstig verstoorde geest	26%	28%	17%	24%
Spontane (re)actie, achtergrond onbekend	22%	21%	37%	25%
Totaal aantal respondenten (n=)	640	63	170	873

Overzicht 8 Eerdere bedreiging, lastigvallen of intimidatie door dader(s), per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Ja	17%	15%	19%	17%
Nee	83%	85%	81%	83%
Totaal aantal respondenten (n=)	640	63	170	873

Overzicht 9 Invloed bedreiging op werkuitvoering<sup>38</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Geen invloed	70%	72%	69%	70%
Proberen contact met dader(s) te vermijden	5%	7%	9%	6%
Vermijden bepaalde gebieden of locaties	5%	3%	5%	5%
Tegen zin (deels) toegegeven aan wensen dader(s)	1%	2%	2%	2%
Afwijken van geldende uitvoeringsregels	4%	7%	5%	5%
Ziek gemeld	2%	0%	0%	1%
Vermindering werkplezier	16%	13%	15%	16%
Anders	11%	8%	9%	10%
Totaal aantal respondenten (n=)	640	63	170	873

<sup>37</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<sup>38</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

Overzicht 10 Reactie op bedreiging, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Melding voorval:</i>				
Ja	89%	73%	90%	88%
Nee	11%	27%	10%	12%
<i>Melding voorval aan leidinggevende:</i>				
Ja	81%	82%	83%	81%
Nee	19%	28%	17%	19%

Overzicht 11 Reden niet melding voorval aan leidinggevende<sup>39</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Leidinggevende reeds op de hoogte voorval	27%	37%	20%	26%
Voorval niet ernstig genoeg om te melden	48%	50%	72%	52%
Uit angst voor represailles/wraak van dader(s)	0%	0%	0%	0%
Melding geen zin, er gebeurt verder niets mee	22%	0%	20%	20%
Melding zou niet serieus worden genomen	5%	0%	0%	4%
Te verwachten negatieve of afwijzende reactie	3%	0%	4%	3%
Te verwachten negatieve gevolgen voor werksituatie	5%	0%	0%	4%
Om voorval zo snel mogelijk te vergeten	5%	0%	0%	4%
Achteraf gezien ten onrechte niet gemeld	4%	25%	4%	5%
Anders	13%	25%	4%	12%
Totaal aantal respondenten (n=)	107	8	25	140

Overzicht 12 Melding van voorval en reactie leidinggevende op melding, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Melding voorval:</i>				
Alleen voorval	55%	70%	69%	59%
Voorval en gevolgen voor respondent	19%	11%	10%	17%
Voorval en gevolgen voor resp. en uitoefening werk	25%	19%	21%	24%
<i>Concrete actie door leidinggevende<sup>40</sup>:</i>				
Nee	33%	64%	33%	35%
Ja gesteund in omgang met situatie	45%	8%	45%	43%
Extra materiële beveiliging in omgang dader(s)	2%	0%	2%	2%
Extra personele beveiliging in omgang dader(s)	3%	5%	7%	4%
(Extra) rugdekking in omgang dader(s)	2%	11%	5%	3%
Contact met dader(s) overgedragen aan collega	6%	5%	1%	5%
Van hogerhand ingegrepen om dader aan te pakken	18%	8%	8%	16%
Andere acties	15%	11%	20%	16%
<i>Tevredenheid steun organisatie:</i>				
Ja	79%	81%	80%	79%
Nee	21%	19%	20%	21%

<sup>39</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<sup>40</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<i>Poging om aangifte te doen:</i>				
Ja, door mijzelf	54%	24%	31%	47%
Ja, door mijn leidinggevende	3%	0%	3%	3%
Nee	43%	76%	66%	50%
Totaal aantal respondenten (n=)	446	37	121	604

## Bijlage 4 Tabellen bij paragraaf 3.4

Overzicht 1 Stelselmatige bedreigingen of intimidaties, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Ja, gericht tegen mij	8%	6%	8%	8%
Ja, afwisselend gericht tegen mij en mijn collega('s)	18%	8%	7%	13%
Nee, ikzelf niet, maar wel naaste collega('s)	12%	11%	11%	12%
Nee	62%	75%	74%	67%
Totaal aantal respondenten (n=)	917	212	415	1544

Overzicht 2 Persoons- en functiekenmerken naar beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Geslacht:</i>				
Man	89%	90%	84%	88%
Vrouw	11%	10%	16%	12%
<i>Leeftijd:</i>				
< 21 jaar	0%	0%	0%	0%
21-25 jaar	4%	0%	0%	3%
26-30 jaar	12%	7%	5%	11%
31-35 jaar	14%	4%	4%	11%
36-40 jaar	14%	14%	13%	14%
41-45 jaar	20%	11%	13%	18%
46-50 jaar	17%	25%	16%	17%
51-55 jaar	16%	25%	34%	20%
56-60 jaar	3%	14%	13%	6%
61-65 jaar	0%	0%	2%	0%
<i>Functie</i>				
BPF-er in geografisch team	65%	-	-	47%
Wijkagent/buurtregisseur/buurtnetwerker	34%	-	-	24%
Agent milieuhandhaving	1%	-	-	1%
Tactisch rechercheur	-	100%	-	9%
Sociaal rechercheur	-	-	23%	4%
Milieuhandhaver	-	-	38%	7%
Leerplichtambtenaar	-	-	7%	2%
Controleur bouw en gebruik panden	-	-	20%	4%
Parkeerwacht	-	-	12%	2%
Anders	0%	-	0%	0%
<i>Jaren werkzaam in huidige functie::</i>				
< 1 jaar	2%	3%	3%	3%
1 jaar	2%	0%	0%	1%
1-2 jaar	5%	10%	3%	5%
3-4 jaar	17%	21%	15%	17%
5-10 jaar	34%	35%	29%	33%
> 10 jaar	40%	31%	50%	41%

<i>Wijze van contact met burgers<sup>41</sup></i>				
Openbare ruimte, bij mensen thuis	99%	93%	91%	97%
Binnen op kantoor	70%	86%	74%	72%
Uitsluitend schriftelijk/telefonisch	9%	17%	16%	11%
(Vrijwel) nooit contact met burgers	0%	3%	0%	1%
Totaal aantal respondenten (n=)	241	30	60	331

Overzicht 3 Gerichtheid en aard stelselmatige bedreiging<sup>42</sup> per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Gerichtheid:</i>				
Respondent zelf	92%	100%	98%	94%
Familie en/of gezin	20%	30%	8%	19%
Andere bekende persoon	18%	10%	3%	15%
(Huis)dieren	2%	0%	2%	2%
Persoonlijke bezittingen	9%	0%	8%	8%
Goederen, niet in eigendom	8%	3%	3%	6%
<i>Aard stelselmatige bedreiging:</i>				
Verbale intimidatie	57%	63%	53%	57%
Fysieke intimidatie	17%	30%	15%	18%
Directe en openlijke bedreiging	50%	23%	33%	45%
Indirecte serieuze bedreiging	8%	13%	12%	9%
Ernstige vorm van verbale agressie	59%	53%	43%	55%
Poging fysiek lastigvallen	45%	33%	22%	40%
Daadwerkelijk fysiek lastigvallen	33%	20%	7%	27%
Poging vernielen persoonlijke eigendommen	4%	0%	5%	4%
Daadwerkelijk vernielen persoonlijke eigendommen	8%	7%	5%	7%
Poging tot toebrengen fysiek letsel	35%	37%	12%	31%
Daadwerkelijk toebrengen fysiek letsel	23%	7%	5%	18%
Geen van deze gebeurtenissen	1%	3%	5%	2%
Totaal aantal respondenten (n=)	241	30	60	331

Overzicht 4 Achtergrond stelselmatige bedreigers<sup>42</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Lid jeugd- of criminele bende	42%	43%	3%	35%
Lid probleemgezin	35%	27%	8%	30%
Eigenaar dubieus bedrijf (coffeeshop, seksclub, gokpaleis)	4%	3%	8%	5%
Bewoner woonwagenkamp	32%	17%	18%	28%
Links- of rechtsextremist, dieren of milieuactivist	5%	0%	5%	5%
Geloofsradicaal	4%	0%	5%	4%
Anders	37%	20%	53%	38%
Totaal aantal respondenten (n=)	241	30	60	331

<sup>41</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<sup>42</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.



Overzicht 5 Tijdstip, frequentie en periode meest recente dreigingen of intimidatie, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Tijdstip meest recente dreigingen:</i>				
Op dit moment	12%	0%	17%	11%
Afgelopen 3 maanden	20%	14%	15%	19%
Langer dan 3 maanden gelden maar wel dit jaar	39%	22%	27%	36%
Langer dan 1 jaar geleden	29%	64%	41%	34%
<i>Frequentie eerdere bedreiging:</i>				
2 keer	27%	33%	41%	30%
3-5 keer	25%	26%	26%	25%
6-10 keer	7%	4%	2%	6%
11-20 keer	1%	0%	0%	1%
> 20 keer	2%	4%	0%	2%
Weet niet	38%	33%	31%	36%
<i>Periode meest recente dreigingen:</i>				
Dagen	12%	32%	26%	16%
Weken	15%	18%	12%	15%
Maanden	32%	7%	20%	28%
Jaren	18%	25%	12%	17%
Weet niet	23%	18%	30%	24%
Totaal aantal respondenten (n=)	241	30	60	331

Overzicht 6 Bekendheid privégegevens<sup>43</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Ja, huisadres	21%	17%	10%	19%
Ja, privételefoonnummer	6%	2%	2%	5%
Ja, andere privé-informatie	12%	17%	2%	11%
Nee, geen privé-informatie	42%	33%	53%	44%
Weet niet	33%	40%	35%	34%
Totaal aantal respondenten (n=)	241	30	60	331

Overzicht 7 Invloed bedreiging op werkuitvoering<sup>44</sup>, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
Geen invloed	63%	70%	70%	65%
Proberen contact met dader(s) te vermijden	10%	20%	8%	11%
Vermijden bepaalde gebieden of locaties	6%	3%	2%	5%
Tegen zin (deels) toegegeven aan wensen dader(s)	1%	0%	2%	1%
Afwijken van geldende uitvoeringsregels	5%	0%	2%	3%
Ziek gemeld	2%	0%	0%	2%
Vermindering werkplezier	22%	20%	18%	21%
Anders	11%	3%	7%	9%
Totaal aantal respondenten (n=)	241	30	60	331

<sup>43</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

<sup>44</sup> Percentages sommeren tot meer dan 100% omdat meerdere antwoorden mogelijk zijn.

Overzicht 8 Reactie organisatie op stelselmatige dreiging(en) door burgers, per beroepsgroep

	Handhavers politie	Tactisch rechercheurs	Handhavers gemeente	Totaal
<i>Bekendheid stelselmatige dreiging bij leidinggevende:</i>				
Ja, alle gevallen	45%	59%	68%	51%
Ja, niet alle gevallen	33%	27%	19%	30%
Nee	8%	8%	5%	7%
Weet niet	14%	6%	8%	12%
<i>Voldoende opvang/nazorg:</i>				
Ja	70%	60%	60%	67%
Nee	26%	32%	27%	27%
Geen opvang/nazorg nodig	4%	8%	13%	6%
<i>Aanwezigheid beleid of protocollen:</i>				
Ja, in voldoende mate	36%	27%	47%	37%
Ja, maar niet toereikend	22%	9%	11%	19%
Nee, maar zou wel wenselijk zijn	5%	13%	9%	7%
Nee, daarvoor komt het te weinig voor	1%	2%	6%	2%
Weet niet	36%	49%	27%	35%
Totaal aantal respondenten (n=)	339	51	104	494

## Bijlage 5      Literatuur

Bovenkerk, F. (2005), *Bedreigingen in Nederland*, Willem Pompe Instituut, Utrecht.

Dekkers, S., F. Kriek en J. Stouten (2006), *Bedreigingen bij de politie*, Regioplan, Amsterdam.

Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N. en H.G. van der Bunt (1996), *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland*, onderzoek in opdracht van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

Korsell, L., K. Wallström en J. Skinnari (2007), Unlawful influence directed at public servants: from harassment, threats and violence to corruption, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, nr.3, pp. 335-358.

Middelhoven, L.K. en F.M.H.M. Driessen (2001), *Geweld tegen werknemers in de (semi-)publieke ruimte*, Bureau Driessen, Utrecht.

Ministerie van BZK (2006), *Actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken'*, Ministerie van BZK, Den Haag.

Ministerie van BZK (2007), *Confrontatie met agressie. Een onderzoek naar agressie tegen overheidspersoneel door burgers en collega's*, Ministerie van BZK, Den Haag.

Raven, J. en F.M.H.M. Driessen (2004), *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam*, Bureau Driessen, Utrecht.

Rovers, B en H. Moors (te verschijnen in 2008). *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven op veiligheid en veiligheidsbeleid*. Hogeschool Avans, 's-Hertogenbosch

Sikkema, C., M. Abraham en S. Flight (2007), *Ongewenst gedrag besproken. Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*, DSP-groep, Amsterdam.

Vught, M. van en S. Bogaerts (2007), *Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*, Intervict, Tilburg.

Wallström, K., J. Skinnari en L. Korsell (2005), *Exertion an unlawful influence on public servants. From harassment, threats and violence to 'amorous infiltration'*, National Council for Crime Prevention, Stockholm.

Werkgroep Nooy (2004), *Onderzoek bedreiging en intimidatie – Ervaringen binnen het OM*, Openbaar Ministerie, Den Haag.

## **Bijlage 6      Leescommissie**

Het concept-eindrapport van dit onderzoek werd besproken met een leescommissie, waarin de volgende personen zitting hadden:

F. Vlek, Politie en Wetenschap (opdrachtgever)  
Mw. A. Venderbosch, Politie en Wetenschap (projectbegeleider)  
P. de Vries, politie Zuid-Holland-Zuid,  
Mw. S. van der Poel, Universiteit Utrecht  
L. Nieuwerth, politie IJsselland  
S. Krombeen, Ministerie van BZK  
R. Hesseling, politie Haaglanden  
B. Rombout, gemeente Rotterdam  
Mw. M. Specker, gemeente Amsterdam

## **Achterflap-tekst**

Ambtenaren die werkzaam zijn in de opsporing of in de handhaving worden regelmatig bedreigd door burgers. Dit gebeurt, zo komt in meerdere onderzoeken naar voren, steeds vaker. In deze rapportage staat de beantwoording van een vervolgvraag centraal en wordt onderzocht in welke situaties en hoe vaak dreiging daadwerkelijk als strategie wordt ingezet door burgers om overheidsingrijpen te ontlopen. Concreet gaat het daarbij om situaties waarbij burgers stelselmatig en doelmatig serieuze dreigingen uiten in de richting van handhavers of rechercheurs gericht op het frustreren van hun werkuitoefening.

Het onderzoek omvat niet alleen een verkenning van de omvang van de problematiek, maar richt zich ook op het duiden van het spel van actie-reactie tussen burger en overheid en op het zoeken naar aanknopingspunten om gericht tegengas te geven bij deze dreigingsituaties.

Een enquête onder bijna 4000 handhavers en rechercheurs in Nederland vormde de basis van het onderzoek, alsmede telefonische interviews met een deel van de respondenten gericht op het verzamelen van casusinformatie. Het verslag mondt uit in een beschouwing van de mogelijkheden voor en behoeften aan (nieuw) beleid.