Rapport

MONITOR AGRESSIE & GEWELD 2018

DECENTRAAL BESTUUR

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

31 mei 2018

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer
2018/065

Datum
31 mei 2018

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs
Drs. Jaap Bouwmeester
Nora Löb, MSc.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting **5**

1. Inleiding **8**

2. Slachtofferschap en gevolgen **11**
2.1 Incidentie van agressie en geweld 11
2.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten 14
2.3 Melding, aangifte en registratie 16
2.4 Nadelige gevolgen 19
2.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie 20
2.6 Invloed op besluitvorming 23

3. Implementatie en inhoud van beleid **25**
3.1 Inleiding 25
3.2 Verantwoordelijkheid voor het beleid 25
3.3 Preventieve maatregelen 26
3.4 Melding, registratie en opvolging van incidenten 30
3.5 Reactie op incidenten: opvang slachtoffers en reactie naar de dader 33

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording **35**

SAMENVATTING

Samenvatting

I. Het onderzoek

Sinds 2010 wordt de Monitor Agressie en Geweld openbaar bestuur uitgevoerd. Het onderzoek geeft inzicht in de mate waarin politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en welke aanpak werkgevers hanteren om dit te voorkomen en te bestrijden. Begin 2018 is de vijfde editie van deze monitor uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit drie enquêtes bij provincies, waterschappen en gemeenten:

1. Een enquête onder politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers) naar hun ervaringen en beleving.
2. Een enquête onder secretarissen over het beleid gericht op bestuurders en medewerkers.
3. Een enquête onder griffiers over het beleid gericht op volksvertegenwoordigers.

De enquêtes zijn in februari 2018 gestart en voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart afgerond.

II. Ervaringen van politieke ambtsdragers

Lichte stijging slachtofferschap van agressie en geweld onder politieke ambtsdragers

Onder bestuurders en volksvertegenwoordigers in het decentraal bestuur is na een daling tussen 2012 en 2014, in de afgelopen vier jaar een stijging van het slachtofferschap zichtbaar. Drie op de tien politieke ambtsdragers bij waterschappen, provincies en gemeenten hebben uit hoofde van hun functie te maken gehad met agressie of geweld. Vooral bij gemeenten is het slachtofferschap gestegen en dan voornamelijk bij raadsleden en wethouders. Bij burgemeesters is er een daling te zien. Het grootste deel van de incidenten tegenover politieke ambtsdragers wordt face to face geuit, maar het aandeel neemt wel af. Daarentegen nemen agressieve en intimiderende uitingen via sociale media verder toe.

Incidenten van agressie of geweld in de meeste gevallen niet gemeld en geregistreerd

Ruim de helft van de politieke ambtsdragers die geconfronteerd worden met agressie of geweld, bespreekt dit of doet hier melding van. De meerderheid van de melders is tevreden over de manier waarop is gereageerd op de melding. Lang niet alle incidenten worden geregistreerd door de organisatie: één op de zes slachtoffers meent met zekerheid te kunnen zeggen dat dit is gedaan. De meldings-bereidheid hangt samen met het type incident. Van bedreiging/intimidatie en fysieke agressie wordt vaker melding gedaan dan van verbale agressie. Dit beeld komt overeen met de voorgaande metingen.

Percentage aangiften daalt

Bij minder dan één op de tien incidenten wordt aangifte gedaan; in de meeste gevallen door het slachtoffer zelf en anders door de organisatie. De aangiftebereidheid is in de afgelopen jaren gedaald.

Vier op de tien politieke ambtsdragers ervaren nadelige gevolgen als gevolg van incident

Vier op de tien slachtoffers zeggen nadelige effecten te hebben ervaren als gevolg van agressie of geweld door burgers. De meerderheid zegt geen effecten te hebben ondervonden. Het meest genoemde negatief effect betreft een afname van het werkplezier. Dit geldt voor bijna een kwart van de slachtoffers. Twaalf procent geeft aan dat het incident van invloed is op het eigen gedrag. Zeven procent kreeg klachten in relatie tot zijn of haar geestelijke gezondheid. Fysieke klachten komen minder voor.

Meeste politieke ambtsdragers positief over inspanningen eigen organisatie

Politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur zijn in meerderheid positief over de inzet van hun organisatie om incidenten van agressie en geweld door burgers te voorkomen. Ook is er in de meeste gevallen een norm geformuleerd zodat men weet wanneer ze moeten optreden bij agressief gedrag.

Eveneens een meerderheid van de politieke ambtsdragers vindt dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld. Een aandachtspunt is dat minder dan één op de drie politieke ambtsdragers vindt dat hij/zij voldoende voorlichting of training heeft gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers. Opvallend is dat de organisaties het - in de ogen van de politieke ambtsdragers - minder goed doen op deze punten dan in de voorgaande jaren.

In meeste gevallen geen behoefte aan nazorg; aard en ernst incident van invloed op behoefte
De meerderheid (79%) van de slachtoffers geeft aan naar aanleiding van het incident geen nazorg te hebben ontvangen, maar dat dit ook niet nodig was. Eén op de tien zegt dat er voldoende nazorg is geweest en twee procent geeft de nazorg een onvoldoende. Verder is er een groep (van 7%) die zegt dat er nauwelijks op het incident is gereageerd. De behoefte aan nazorg is afhankelijk van de aard en de ernst van het incident. Bij ernstige incidenten is deze behoefte duidelijk groter, maar ook in deze gevallen is de meerderheid positief over de ontvangen nazorg.

III. Beleid gericht op tegengaan agressie en geweld

Organisaties actief in terugdringen agressie en geweld tegen medewerkers en bestuurders; beleidsmatige aandacht voor volksvertegenwoordigers blijft achter
Net als bij de vorige metingen blijkt dat organisaties in het decentraal bestuur actief zijn in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid om agressie en geweld tegenover medewerkers en bestuurders te voorkomen. Negen op de tien organisaties geven vastgestelde normen aan waarvan medewerkers of bestuurders weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden. Bij drie kwart van de organisaties zijn huisregels opgesteld en bij twee op de drie worden deze ook naar de burgers gecommuniceerd. De beleidsmatige aandacht gericht op volksvertegenwoordigers blijft daarbij achter. Een minderheid van de organisaties in het decentraal bestuur stelt duidelijke normen op basis waarvan volksvertegenwoordigers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden.

Minderheid organisaties geeft trainingen over omgang met agressie en geweld
Ruim een kwart (28%) van de organisaties in het decentraal bestuur heeft de bestuurders in de afgelopen twee jaar getraind/voorgelicht over het omgaan met agressie en geweld door burgers. Voor volksvertegenwoordigers ligt dit nog wat lager, namelijk op 18 procent. Wel zegt een kwart van de gemeenten dat nieuwe raadsleden bij hun introductie standaard voorlichting of training ontvangen over dit thema. Er is een toenemende aandacht voor de wijze waarop politieke ambtsdragers om kunnen gaan met agressieve uitingen in de sociale media. Bijna een kwart van de overheidsorganisaties heeft hiervoor regels geformuleerd. Ook op dit punt is de aandacht die men hieraan geeft groter bij medewerkers en bestuurders dan bij volksvertegenwoordigers.

Meldingsprocedure en incidentregistratie voor volksvertegenwoordigers nog niet optimaal
Bijna alle gemeenten, waterschappen en provincies hebben een interne meldingsprocedure voor meldingen van medewerkers en bestuurders over agressie en geweldsincidenten. Iets meer dan de helft van de organisaties zegt de binnengekomen meldingen ‘altijd’ te registreren. Bij 42 procent gebeurt dit ‘vaak’ of ‘soms’ en bij 5 procent van de organisaties gebeurt het nooit of is dit niet bekend.
De melding en registratie van incidenten tegen volksvertegenwoordigers is aanzienlijk minder goed georganiseerd. Slechts drie op de tien registreren meldingen van volksvertegenwoordigers ‘altijd’. Vier op de tien organisaties kunnen niet aangeven of (en zo ja hoe frequent) meldingen van geweldsincidenten tegen volksvertegenwoordigers worden geregistreerd. Uit de registraties zijn derhalve geen incidentiecijfers af te leiden. Bovendien is het met een onvolledige registratie lastig het veiligheidsbeleid binnen de organisatie vorm te geven en te monitoren.

1

HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve aanpak van agressie en geweld in het openbaar bestuur is dat de omvang en ontwikkeling van het probleem bekend zijn. Sinds 2010 biedt de Monitor Agressie en Geweld openbaar bestuur enerzijds inzicht in de mate waarin medewerkers en politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en anderzijds welke aanpak de werkgevers hanteren om dit te voorkomen en te bestrijden. I&O Research heeft in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie de vijfde editie van deze monitor uitgevoerd. Het veldwerk is uitgevoerd in de eerste maanden van 2018.

Het doel van deze meting van de monitor is het in kaart brengen van de huidige stand van zaken omtrent agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. Daarnaast wordt inzicht geboden in hoeverre organisaties in het decentraal bestuur beleid ontwikkeld hebben gericht op het tegengaan van agressie en geweld tegen bestuurders en volksvertegenwoordigers en hoe de effectiviteit van de aanpak is te vergroten. De monitor brengt trends en ontwikkelingen in kaart. Dit inzicht is van belang met het oog op de verdere beleidsontwikkeling en voor de aanpak van agressie en geweld.

1.2 Uitvoering van het onderzoek

Kwantitatief onderzoek

De meting van 2018 richt zich specifiek op politieke ambtsdragers binnen het decentraal bestuur.[1] Dat zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers bij waterschappen, provincies en gemeenten. Deze politieke ambtsdragers zijn bevraagd naar hun ervaringen met agressie en geweld bij het uitoefenen van hun publieke taken. Daarnaast zijn griffiers en secretarissen bevraagd om een beeld te verkrijgen van de mate waarin binnen hun organisatie beleid is geformuleerd en geïmplementeerd. Tevens zijn zij bevraagd over de geregistreerde incidenten. Na afloop van de enquête zijn een aantal griffiers benaderd met verdiepende vragen.

Het onderzoek bestond uit drie online enquêtes.

- Een enquête onder politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers bij provincies, waterschappen en gemeenten) naar hun ervaringen en beleving.
- Een enquête onder secretarissen bij provincies, waterschappen en gemeenten over het beleid gericht op bestuurders.
- Een enquête onder griffiers bij provincies en gemeenten over het beleid gericht op volksvertegenwoordigers.

De drie enquêtes zijn gelijktijdig in februari 2018 van start gegaan en kort voor de gemeenteraads-verkiezingen in maart 2018 afgerond.

Vragenlijsten

Voor elke doelgroep is een aparte vragenlijst gebruikt. De inhoud van de vragenlijsten is grotendeels gelijk aan de vragenlijsten die bij de eerdere metingen zijn gebruikt. De kernvragen zijn op identieke wijze voorgelegd. Op deze manier is de vergelijking met de voorgaande meting zoveel mogelijk gewaarborgd.

[1] *In tegenstelling tot eerdere edities van de Monitor Agressie en Geweld, zijn de medewerkers in dienst bij ministeries, gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties buiten beschouwing gelaten.*

Respons
Bestuurders en volksvertegenwoordigers bij provincies, waterschappen en gemeenten zijn via een e-mail benaderd, met het verzoek om de online vragenlijst in te vullen. Vervolgens zijn er nog twee herinneringsmails verstuurd. In totaal zijn ruim tienduizend politieke ambtsdragers benaderd. Bij de gemeenten hebben 3.005 politieke ambtsdagers mee gedaan. Dit is een respons van 28 procent. Bij de provincies ligt de respons op 205 politieke ambtsdragers (32%) en bij de waterschappen op 228 (36%). De griffiers en secretarissen hebben via de e-mail het verzoek ontvangen om de vragenlijst online in te vullen. Bij de secretarissen lag de totale respons op 213 (54%) en bij griffiers op 225 (respons 57%).[2]

Duiding en verdieping
De uitkomsten van de enquêtes zijn besproken en van duiding voorzien in een klankbordgroep waarin vertegenwoordigers vanuit het Netwerk Weerbaar Bestuur aanwezig waren. Vervolgens is een achttal verdiepende telefonische interviews uitgevoerd onder griffiers. In deze interviews is aan de hand van de onderzoeksuitkomsten dieper ingegaan op de wijze waarop het beleid is belegd en hoe met melding en registratie wordt omgegaan. De uitkomsten hiervan zijn in de tekst weergegeven door middel van kaders. De uitvoering van het onderzoek is in meer detail beschreven in Bijlage 1.

Begeleidingscommissie
Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft voorafgaand aan het onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie heeft toegezien op de kwaliteit van het onderzoek en dat de uitvoering van het onderzoek overeenkomt met de offerte en de startnotitie. De begeleidingscommissie bestond uit:
- Michel Amoureus (senior beleidsmedewerker programma Bestuur en Veiligheid, Ministerie van BZK)
- Anne Jet Plat (senior beleidsmedewerker Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid, Ministerie van BZK)
- Hella van de Velde (kennisadviseur, Ministerie van BZK)

[2] *Zie bijlage voor volledige responstabel.*

2

HOOFDSTUK

Slachtofferschap en gevolgen

2. Slachtofferschap en gevolgen

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de mate waarin politieke ambtsdragers in het jaar 2017 slachtoffer waren van agressie en geweld en hoe zij dat hebben beleefd. Naast totaalcijfers worden uitkomsten per bestuurslaag gepresenteerd. Hierbij gaat het om bestuurders en volksvertegenwoordigers bij waterschappen, provincies en gemeenten. Dit zijn:

- gemeenten: burgemeesters, wethouders en raadsleden
- provincies: Commissarissen van de Koning, Gedeputeerde Staten, Statenleden
- waterschappen: dijkgraven, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur

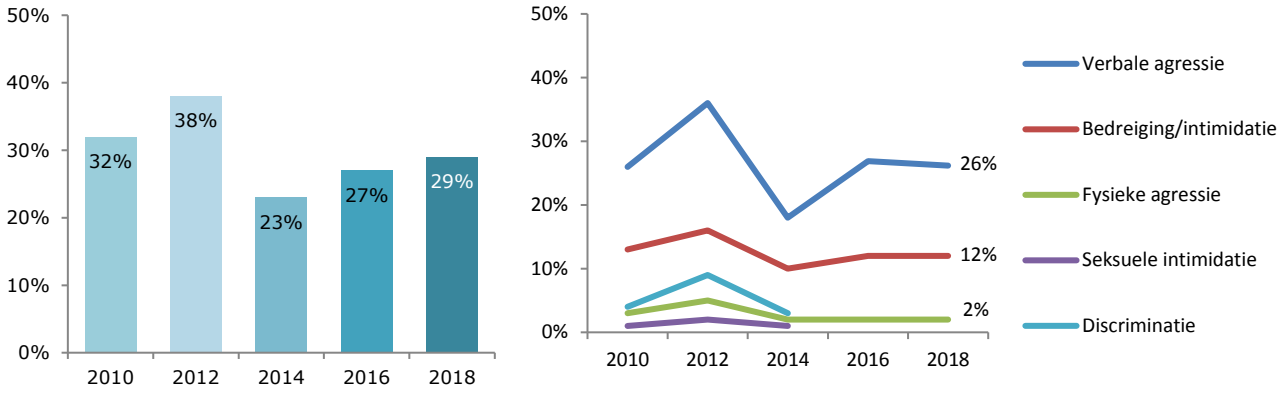
2.1 Incidentie van agressie en geweld

Slachtofferschap van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers licht gestegen

In totaal 29 procent van de politieke ambtsdragers zegt in de afgelopen twaalf maanden tijdens het uitoefenen van hun functie geconfronteerd te zijn met een of meerdere vormen van agressie en geweld door burgers. Na een daling tussen 2012 en 2014 heeft zich sindsdien een lichte stijging ingezet. In vergelijking met de meting van 2016 is het percentage slachtofferschap met 2 procentpunten[3] gestegen. Evenals voorgaande jaren komt verbale agressie verreweg het vaakst voor. Ruim een kwart (26%) van de politieke ambtsdragers had hiermee te maken. Bij bedreiging en intimidatie gaat het om 12 procent. Twee procent van de ambtsdragers was slachtoffer van fysieke agressie.

Figuur 2.1

Slachtofferschap van agressie en geweld in de afgelopen twaalf maanden[4]



Vormen van agressie

Bij **verbale agressie** gaat het voornamelijk om schelden, schreeuwen, kwetsen of negatieve of discriminerende opmerkingen. **Fysieke agressie** heeft betrekking op duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen en obstructie. Bij **bedreiging of intimidatie** gaat het om dreigen, stalken, chanteren, onder druk zetten, dreigbrieven en het bedreigen van gezinsleden.

[3] Procentpunt (of %-punt) is het absolute verschil tussen twee waarden uitgedrukt in procenten.

[4] De categorieën 'discriminatie' en 'seksuele intimidatie' zijn in 2016 samengevoegd met respectievelijk 'verbale agressie' en 'bedreiging/intimidatie'. Deze verandering in indeling heeft een zeer beperkt effect op de totalen per categorie.

5,1

Aantal incidenten per slachtoffer vrijwel gelijk gebleven

Het gemiddelde aantal keer dat een slachtoffer te maken had met een incident is sinds 2016 vrijwel gelijk gebleven. Een slachtoffer overkomt per jaar gemiddeld 5,1 incidenten. In 2016 was dit 5,2.

Bij frequenter contact kans op agressie en geweld groter

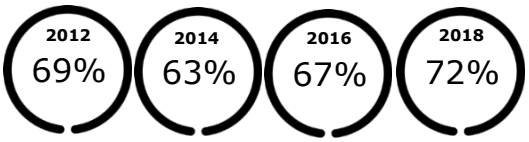
Bij politieke ambtsdragers die dagelijks contact hebben met burgers is de kans op incidenten het grootst (tabel 2.1). Vier op de tien ambtsdragers met dagelijkse burgercontacten hadden in de twaalf maanden voorafgaande aan de meting te maken met agressie of geweld.

Tabel 2.1
Slachtofferschap naar intensiteit burgercontacten

	2014	2016	2018
Dagelijks	32%	40%	41%
Enkele keren per week	20%	27%	27%
Minder vaak	12%	12%	11%

Herhaald slachtofferschap neemt toe

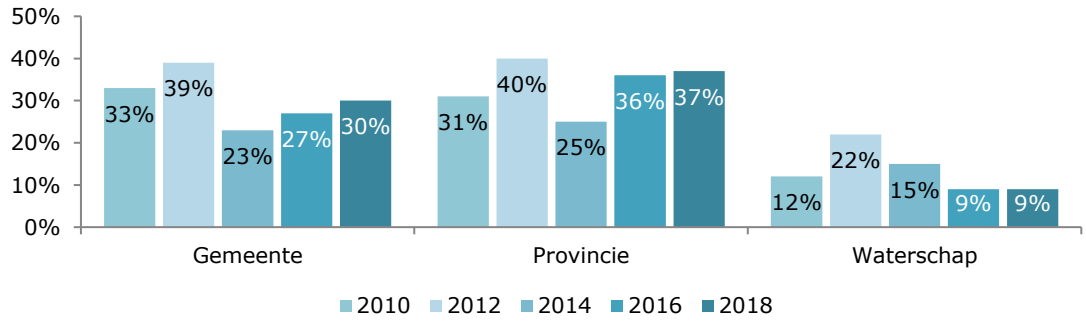
Zeven op de tien slachtoffers geven aan dat ze in de afgelopen twaalf maanden meerdere incidenten van agressie en geweld meemaakten. In de overige gevallen gaat het om eenmalig slachtofferschap. Sinds 2014 neemt het herhaald slachtofferschap toe.



Percentage slachtoffers bij gemeenten licht gestegen; bij waterschappen en provincies stabiel beeld

Er zijn duidelijke verschillen tussen de drie bestuurslagen binnen het decentraal bestuur. Politieke ambtsdragers bij provincies (37%) en gemeenten (30%) worden vaker geconfronteerd met agressie en geweld dan hun collega's bij waterschappen (9%). Het slachtofferschap bij gemeenten is sinds 2016 met 3 procentpunten gestegen. Politieke ambtsdragers bij provincies zijn in ongeveer gelijke mate slachtoffer als twee jaar geleden. Bij de waterschappen is het slachtofferschap sinds 2016 onveranderd en lager dan in de jaren 2012 en 2014.

Figuur 2.2
Slachtofferschap naar bestuurslaag

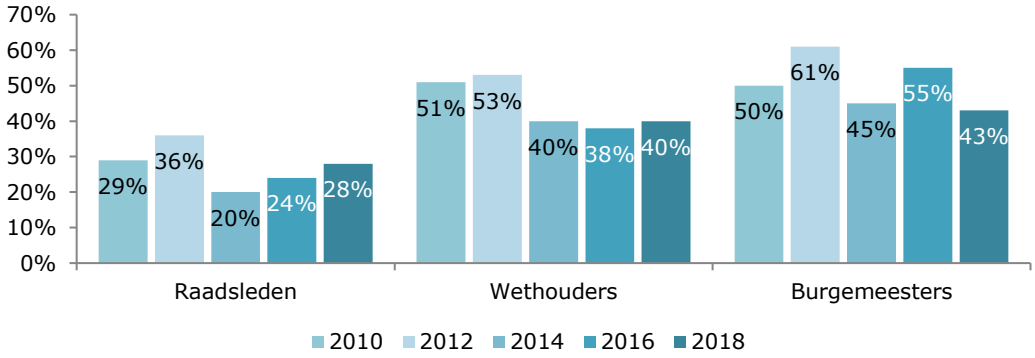


Burgemeesters minder vaak slachtoffer dan in 2016

Wanneer we kijken naar politieke ambtsdragers bij gemeenten, valt op dat burgemeesters en wethouders (resp. 43% en 40%) meer te maken hadden met agressie en geweld dan raadsleden (28%). Over de gehele periode vanaf 2010 is geen sprake van een duidelijke dalende of stijgende trend van slachtofferschap. Wel zijn er enkele fluctuaties. Onder raadsleden is het slachtofferschap in 2018 licht gestegen ten opzichte van 2014 en 2016. Het slachtofferschap bij burgemeesters is in vergelijking met 2016 gedaald en zit net onder het niveau van 2014. Een van de verklaringen voor de sterke stijging in 2016 was destijds de vluchtelingencrisis en de maatschappelijke spanningen die daarmee samenhingen. De mate waarin wethouders geconfronteerd worden met incidenten, is sinds 2014 stabiel.

Figuur 2.3

Slachtofferschap naar politieke functie bij gemeenten

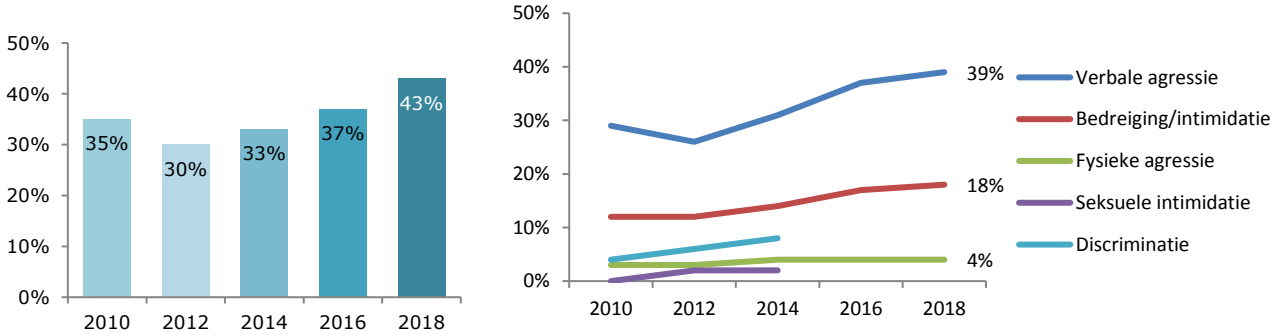


Politieke ambtsdragers vaker getuige van agressie en geweld tegen collega-ambtsdragers

De mate waarin politieke ambtsdragers bij collega-ambtsdragers vormen van agressie en geweld waarnemen, neemt sinds 2012 gestaag toe. Inmiddels heeft 43 procent van de politieke ambtsdragers in het afgelopen jaar een vorm van agressie of geweld tegenover een collega-ambtsdrager waargenomen. Deze stijging doet zich vooral voor rond incidenten van verbale agressie en in mindere mate bij bedreiging/intimidatie. Fysieke agressie tegenover collega-ambtsdragers wordt in ongeveer gelijke mate waargenomen als bij de vorige metingen.

Figuur 2.4

Getuige van agressie en geweld tegen collega-ambtsdragers in de afgelopen twaalf maanden[5]



[5] *De categorieën 'discriminatie' en 'seksuele intimidatie' zijn in 2016 samengevoegd met respectievelijk 'verbale agressie' en 'bedreiging/intimidatie'. Deze verandering in indeling heeft een zeer beperkt effect op de totalen per categorie.*

2.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten

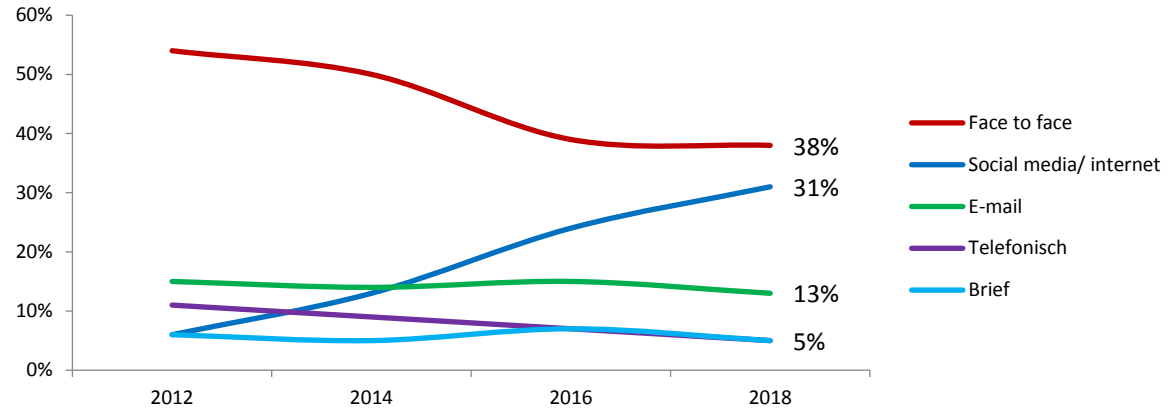
Om inzicht te krijgen in de aard, uitingsvorm en ernst van de incidenten is aan politieke ambtsdragers die het afgelopen jaar te maken hadden met agressie en geweld, een aantal vragen gesteld over het meest recente incident.

Uitingen van agressie en geweld nog steeds vooral in persoonlijk contact, maar er is een toename van agressieve uitingen via sociale media

Bijna vier op de tien (38%) incidenten doen zich voor bij face to face contacten tussen politieke ambtsdragers en burgers. In 2012 was dit nog meer dan de helft. Tegelijkertijd is er een duidelijke trend dat een steeds groter deel van de agressieve uitingen zijn weg vindt via sociale media: van minder dan 10 procent in 2012 tot bijna een derde van alle incidenten in 2018. Deze toename is zichtbaar bij alle drie bestuurslagen. De frequentie van de overige uitingsvormen zoals via een brief, e-mail of telefonisch zijn de afgelopen jaren stabiel gebleven of licht gedaald.

Figuur 2.5

Uitingsvorm van meest recente incident

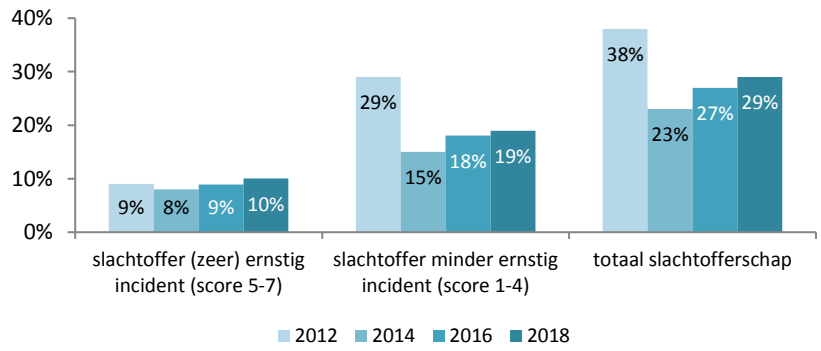


Geen duidelijke ontwikkeling in ernst van incidenten

In totaal is 29 procent van de politieke ambtsdragers slachtoffer geworden van een of meerdere geweldsincidenten. Een op de tien politieke ambtsdragers spreekt zelf van een (zeer) ernstig incident: zij geven het incident een score van 5, 6 of 7 op een schaal van niet ernstig (1) tot zeer ernstig (7). Bij de overige gevallen gaat het om minder ernstige gevallen (score 1-4). De verdeling tussen ernstige en minder ernstige is hiermee ongeveer gelijk aan de metingen in 2014 en 2016.

Figuur 2.8

Incidenten naar ervaren ernst (scores op een schaal van 1 'niet ernstig' tot 7 'zeer ernstig')



Twee derde van de slachtoffers van fysieke agressie ervaart het incident als (zeer) ernstig. Bij bedreiging en intimidatie beoordeelt ruim de helft (57%) het voorval als zeer ernstig en bij verbale agressie is dit ruim een kwart (26%).

2.3 Melding, aangifte en registratie

Helft van de slachtoffers bespreekt incident

De helft van de politieke ambtsdragers die te maken kreeg met agressie of geweld, heeft het incident besproken of gemeld. Onder ambtsdragers bij gemeenten ligt het percentage hoger (51%) dan onder collega's bij provincies en waterschappen. Binnen gemeenten melden of bespreken wethouders (68%) en burgemeesters (78%) incidenten vaker dan raadsleden (45%).

Aangiftebereidheid naar type incident:

- fysieke agressie
  (2018: 36%, 2016: 36%)
- bedreiging/intimidatie
  (2018: 17%, 2016: 25%)
- verbale agressie
  (2018: 8%, 2016: 12%)

Tabel 2.3

Bespreken/melden van incidenten naar bestuurslaag

% DAT INCIDENT BESPREEKT/ MELDT			BESPROKEN MET/GEMELD BIJ
	2016	2018	
Gemeenten	55%	51%	Burgemeester (53%), fractievoorz. (47%), collega-ambtsdrager(s) (37%), griffier (27%), politie (17%), secretaris (16%), ambtenaren (12%), politieke partij (12%)
Provincies	32%	33%	Fractievoorzitter (60%), collega-ambtsdrager(s) (40%), CvdK (36%), politieke partij/bestuurdersvereniging partij (32%), griffier (32%)
Waterschappen	50%	35%	Secretaris-directeur (43%), collega-ambtsdrager(s) (29%), fractievoorz. (29%), vertrouwenspersoon (14%)

Het melden of bespreken hangt samen met de aard van het incident. Vier op de tien slachtoffers van verbale agressie maken melding van het incident. Van bedreiging/intimidatie en fysieke agressie wordt in meer gevallen melding gedaan (resp. 76% en 72%). Een vergelijkbaar beeld is ook te zien in relatie tot de ernst van een incident. Slachtoffers die het voorval als (zeer) ernstig ervaren, melden of bespreken in zeven van de tien gevallen het incident. Minder ernstige incidenten worden minder vaak besproken of gemeld, namelijk in vier op de tien gevallen.

Drie belangrijkste redenen om incident niet te bespreken/melden:

- (incidenten) horen bij de functie
  (2018: 30%, 2016: 44%)
- incident niet ernstig genoeg
  (2018: 57%, 2016: 58%)
- niet aan gedacht
  (2018:12%, 2016: 12%)



80%

van de melders is (zeer) positief over de wijze waarop men het incident met anderen kon bespreken, 13 procent heeft hier geen uitgesproken mening over en 7 procent is ontevreden. In 2016 was 83 procent positief.

Percentage aangiften daalt

Negen procent van de politieke ambtsdragers bij gemeenten deed aangifte van het incident: bij 6 procent gebeurde dat door het slachtoffer zelf en in 3 procent van de gevallen gebeurt dat door de organisatie. Bij provincies is de aangiftebereidheid met 5 procent iets lager. In de helft van de gevallen deed de

organisatie aangifte. Incidenten onder politieke ambtsdragers bij de waterschappen leiden in de afgelopen jaren zelden of nooit tot een aangifte.

Tabel 2.4

Percentage slachtoffers dat aangifte heeft gedaan (zelf of de organisatie)

	TOTAAL				AANGIFTE DOOR SLACHTOFFER				AANGIFTE DOOR ORGANISATIE			
	2012	**2014**	**2016**	**2018**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**
Gemeenten	11%	14%	16%	9%	7%	11%	9%	6%	4%	3%	7%	3%
Provincies	10%	6%	5%	5%	10%	3%	4%	3%	0%	3%	1%	3%
Waterschappen	5%	7%	0%	0%	5%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Politieke ambtsdragers die geen aangifte deden noemen verschillende redenen om geen aangifte te doen. Verreweg de meest genoemde is dat de incidenten 'niet ernstig genoeg' zijn. Verder zegt iets minder dan een kwart dat het bij de functie hoort en een nog kleinere groep geeft aan dat het al ter plekke opgelost is. Het meest opvallende verschil met 2016 is dat minder politieke ambtsdragers geen aangifte doen omdat agressie en geweld 'bij de functie hoort'.

Tabel 2.5

Top 3 redenen om geen aangifte te doen (meerdere antwoorden mogelijk)

	BELANGRIJKSTE REDEN	**TWEEDE REDEN**	**DERDE REDEN**
2012	Incident niet ernstig genoeg (61%)	Hoort bij de functie (24%)	Ter plekke opgelost (10%)
2014	Incident niet ernstig genoeg (56%)	Hoort bij de functie (24%)	Ter plekke opgelost (10%)
2016	Incident niet ernstig genoeg (59%)	Hoort bij de functie (28%)	Ter plekke opgelost/ wordt niets mee gedaan (9%)
2018	Incident niet ernstig genoeg (60%)	Hoort bij de functie (22%)	Ter plekke opgelost/ wordt niets mee gedaan (8%)

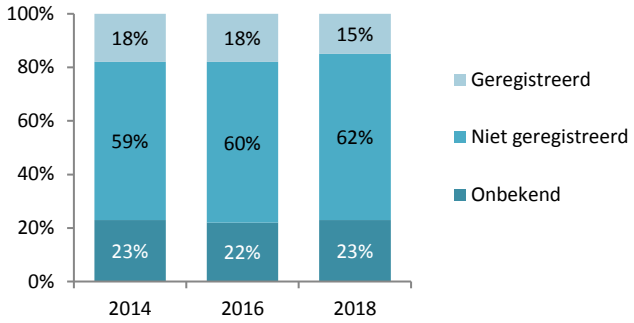
Meeste incidenten worden niet geregistreerd

Vijftien procent van de slachtoffers bij gemeenten geeft aan dat het incident is geregistreerd door de organisatie. Onder politieke ambtsdragers bij waterschappen en provincies ligt dit percentage wat lager. Een meerderheid van de ambtsdragers zegt dat het laatste incident niet is geregistreerd of ze weten niet of dit is gebeurd.

Tabel 2.6
Registratie incident door organisatie volgens slachtoffers (% geregistreerd)

	2012	2014	2016	2018
Gemeenten	13%	19%	20%	15%
Provincies	3%	14%	12%	9%
Waterschappen	6%	10%	7%	5%

Figuur 2.9
Registratie incident door organisatie volgens slachtoffers (totaal decentraal bestuur)



Slachtoffers van bedreigingen/intimidatie (30%) of fysieke agressie (36%) geven vaker aan dat de incidenten door de organisatie geregistreerd worden dan slachtoffers van verbale agressie (9%).

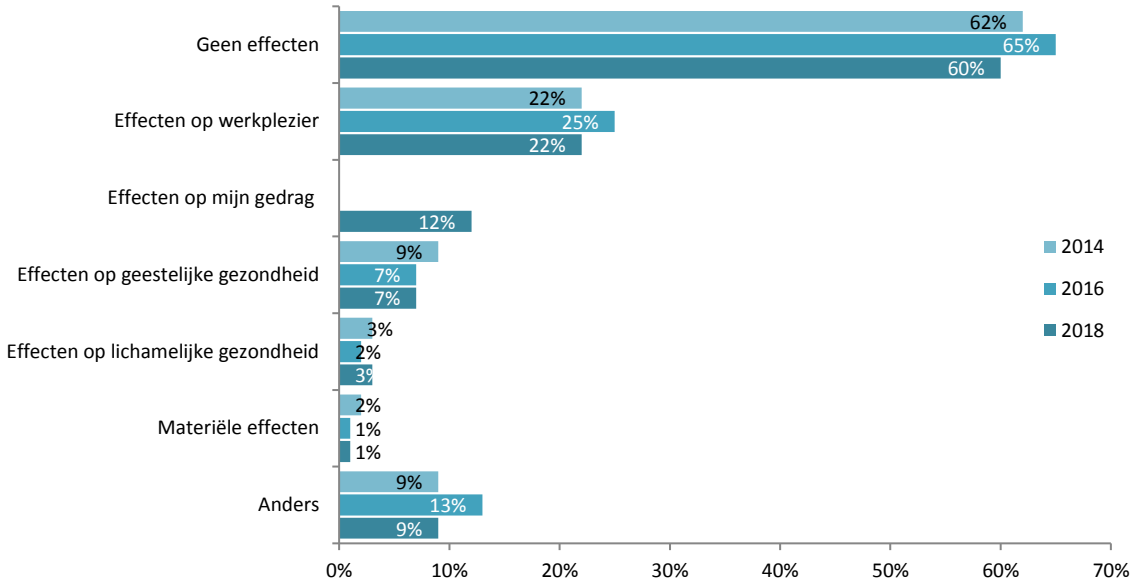
2.4 Nadelige gevolgen

Vier op de tien slachtoffers ervaren nadelige gevolgen

Vier op de tien slachtoffers zeggen na het incident te maken hebben gehad met nadelige gevolgen. De meerderheid (60%) zegt geen effecten te hebben ondervonden. Het meest genoemde negatief effect betreft een afname van het werkplezier. Dit geldt voor bijna een kwart van de slachtoffers. Twaalf procent geeft aan dat het van invloed is op het eigen gedrag. Zeven procent kreeg klachten in relatie tot zijn of haar geestelijke gezondheid. Fysieke klachten komen minder voor.

Figuur 2.10

Effecten op het slachtoffer[6] (meerdere antwoorden mogelijk)



De ernst van het incident is van invloed op het wel of niet ervaren van negatieve gevolgen. Twee op de drie politieke ambtsdragers die slachtoffer zijn geweest van een ernstig incident, geven aan negatieve gevolgen te hebben ondervonden. Binnen deze groep is het incident vooral van invloed op het werkplezier (38%), het eigen gedrag (25%) en de geestelijke gezondheid (14%).

Een vergelijkbaar beeld is te zien in relatie tot de aard van het incident. Slachtoffers van fysieke agressie en bedreiging/intimidatie ervaren relatief vaak negatieve effecten (resp. 55% en 45%) in vergelijking met slachtoffers van verbale agressie (35%).

[6] *De categorie 'effect op mijn gedrag' is in de meting van 2018 voor het eerst voorgelegd.*

2.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie

Meerderheid slachtoffers heeft geen behoefte aan nazorg

De meerderheid (79%) van de slachtoffers geeft aan naar aanleiding van het incident geen nazorg te hebben ontvangen, maar dat dit ook niet nodig was. Verder is er een groep die zegt dat er nauwelijks op het incident is gereageerd. Een op de tien zegt dat er voldoende nazorg is geweest. In twee procent van de gevallen was de nazorg niet voldoende. Deze uitkomsten komen in grote lijnen overeen met het beeld in voorgaande jaren.

Tabel 2.7

Nazorg naar aanleiding van meest recent incident

	2012	2014	2016	2018
Er is voldoende nazorg geweest	6%	10%	11%	9%
Er is nazorg geweest maar die was onvoldoende	2%	2%	1%	2%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	7%	10%	8%	10%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	86%	78%	79%	79%

Aard en ernst incident van invloed op behoefte aan nazorg

Of men behoefte aan nazorg heeft is afhankelijk van de aard en ernst van het incident. Slachtoffers van minder ernstige incidenten geven vaker aan (89%) dat geen nazorg nodig was dan slachtoffers van ernstige incidenten (61%). Deze groep die het incident als ernstig beoordeelde, geeft vaker aan nazorg te hebben ontvangen. Ruim een op de vijf (22%) zegt dat er nauwelijks op het incident gereageerd is. Een vergelijkbaar beeld ziet men bij de aard van het incident. Slachtoffers verbale agressie geven vaker aan dat geen nazorg nodig was dan slachtoffers van bedreiging/ intimidatie en fysieke agressie.

Tabel 2.8

Nazorg naar aanleiding van meest recent incident, naar ernst van incident (ernstig 5-7 op schaal van 7; minder ernstig 1-4 op schaal van 7)

	MINDER ERNSTIG	ERNSTIG
Er is voldoende nazorg geweest	6%	14%
Er is nazorg geweest maar die was onvoldoende	1%	3%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	4%	22%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	89%	61%

Voorbeelden van nazorg

- *"Bij de keren dat het serieuzer was, is erg goed gereageerd. Bijvoorbeeld bij de mail vanuit rechts-extremistische hoek, is melding gedaan bij de burgemeester en de politie. De griffie heeft daarna nog gevraagd hoe het met me ging. Omdat ik er weinig last van had, is het daarna daarbij gebleven."*
- *"Gesprek met de burgemeester; wetend dat ik op haar altijd een beroep kan en mag doen en dat zij de cases ten alle tijde wil overnemen, dan wel begeleiden. Hetzelfde geldt voor de fractievoorzitter en fractieleden. Er is alle begrip en ik word regelmatig gespiegeld."*
- *"Over praten. Meteen beveiligingsmaatregelen genomen als aanvulling op de reeds bestaande beveiligingsmaatregelen."*
- *"Individueel en gezamenlijk overleg met mij en de fractie en met het college en de burgemeester."*
- *"Bespreking met gemeentesecretaris en enkele directe betrokkenen bij incident zelf."*
- *"Aanbieding slachtofferhulp, camera toezicht thuis, regelmatig geïnformeerd naar welbevinden."*

Aantal politieke ambtsdragers dat meent dat nazorg goed is geregeld, lager dan in 2016

De meerderheid van de politieke ambtsdragers vindt dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld. Ongeveer twee op de tien hebben geen mening en ongeveer een op de tien is negatief. De nazorg is volgens een meerderheid van de ambtsdragers goed geregeld. Ongeveer een derde van de politieke ambtsdragers van de gemeente en waterschap hebben hierover geen mening. Bij de provincie heeft bijna de helft van de politieke ambtsdragers geen mening hierover. Gemiddeld een op de tien is negatief over de nazorg.

Tabel 2.9

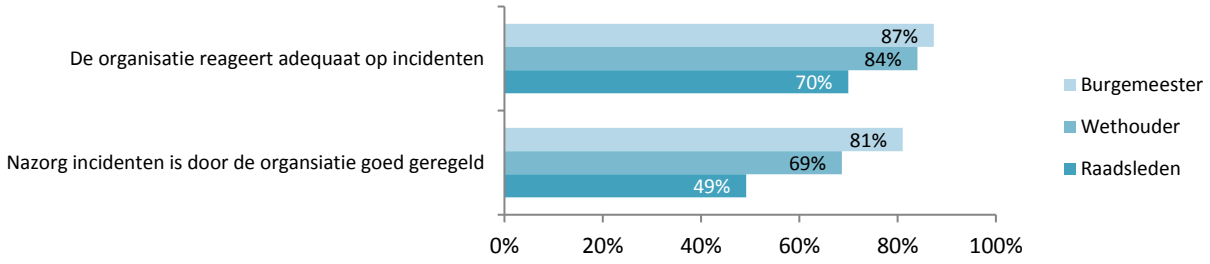
Meningen van politieke ambtsdragers over reactie en nazorg bij incidenten *(% (helemaal) mee eens met stelling)*

	WATERSCHAPPEN		PROVINCIES		GEMEENTEN	
	2016	**2018**	**2016**	**2018**	**2016**	**2018**
De organisatie reageert adequaat op incidenten	84%	77%	63%	73%	77%	73%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	75%	66%	53%	42%	61%	54%

Wanneer gekeken wordt naar de verschillende functies binnen de gemeente valt op dat raadsleden minder vaak tevreden zijn over de reactie op incidenten en de nazorg dan wethouders en burgemeesters.

Figuur 2.11

Reactie op incidenten van agressie en geweld *(% (helemaal) mee eens)*– politieke ambtsdragers naar functie



Meerderheid vindt dat organisatie zich voldoende inzet om incidenten te voorkomen

De meerderheid van de politieke ambtsdragers is van mening dat de organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen. Ook is er in de meeste gevallen een norm geformuleerd zodat men weet wanneer ze moeten optreden. Training of voorlichting komt aanzienlijk minder voor. Opvallend is dat de organisaties het - in de ogen van de politieke ambtsdragers - minder goed doen op deze punten dan in de voorgaande jaren. Politieke ambtsdragers bij waterschappen zijn net als twee jaar geleden iets positiever dan collega ambtsdragers bij gemeenten en provincies.

Tabel 2.10

Meningen van politieke ambtsdragers over preventie, voorlichting en training *(% (helemaal) mee eens met stelling)*

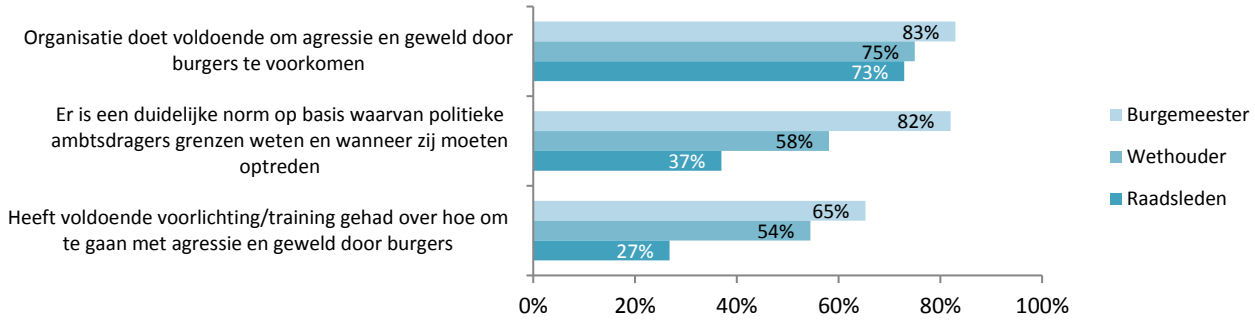
	WATERSCHAPPEN		PROVINCIES		GEMEENTEN	
	2016	**2018**	**2016**	**2018**	**2016**	**2018**
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	85%	80%	70%	63%	76%	68%
Er is duidelijke norm op basis waarvan medewerkers grenzen weten en wanneer zij moeten optreden	76%	60%	54%	51%	63%	56%
Heeft voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	38%	27%	30%	24%	33%	30%

Raadsleden minder te spreken over preventie en training dan bestuurders

In vergelijking met burgemeesters en wethouders zijn raadsleden aanzienlijk minder te spreken over de mate waarin zij voorlichting en training hebben gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers. Verder zijn zij minder goed op de hoogte van een norm op basis waarvan zij hun grenzen kunnen aangeven.

Figuur 2.12

Inzet organisatie op voorkomen van incidenten van agressie en geweld *(% (helemaal) mee eens)*– politieke ambtsdragers naar functie



2.6 Invloed op besluitvorming

Politieke ambtsdragers hebben er in vergelijking met 2016 meer vertrouwen in dat collega's hun standpunten niet laten beïnvloeden door agressie en geweld. Enkele procenten van de politieke ambtsdragers geven aan dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de eigen beslissingen beïnvloedt. Een ruime meerderheid zegt dat het bestuur de rug recht houdt bij bestuurlijke beslissingen rond handhaving en dat het risico van agressie en geweld daar geen invloed op heeft.

Tabel 2.10

Invloed agressie en geweld op besluiten *(% (helemaal) mee eens)*

	WATERSCHAPPEN		PROVINCIES		GEMEENTEN	
	2016	**2018**	**2016**	**2018**	**2016**	**2018**
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen	6%	6%	5%	3%	6%	6%
Bij beslissingen over handhaving houdt bestuur rug recht, ook als risico op bedreigingen meebrengt	69%	80%	69%	76%	76%	74%
Het komt voor dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld	11%	8%	36%	14%	24%	15%

3

HOOFDSTUK

Implementatie en inhoud van beleid

3. Implementatie en inhoud van beleid

3.1 Inleiding

Het voorkomen en tegengaan van agressie en geweld tegen medewerkers is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de werkgever. Dit geldt ook voor overheidsorganisaties en is vastgelegd in ARBO-regelgeving. Deze wet schrijft onder meer voor dat organisaties een veiligheidsbeleid ontwikkelen, vaststellen en zich jaarlijks over de uitvoering daarvan verantwoorden.

Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin en de wijze waarop decentrale overheden invulling geven aan het algemene beleid gericht op het tegengaan van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers en medewerkers. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid gericht op bestuurders enerzijds en volksvertegenwoordigers anderzijds. De gepresenteerde uitkomsten zijn afkomstig uit een tweetal enquêtes:

- enquête onder secretarissen over het beleid ten aanzien van bestuurders en medewerkers. Hieraan deden 198 gemeenten[7], vijf provincies en tien waterschappen mee
- enquête onder griffiers over het beleid ten aanzien van volksvertegenwoordigers. Hieraan deden 217 gemeenten en acht provincies mee[8]

De gerealiseerde respons onder gemeenten is in beide enquêtes groot genoeg om algemene uitspraken over deze bestuurslaag te kunnen doen. Bij provincies en waterschappen ligt dat anders. Hoewel bijna de helft van de organisaties aan de enquête heeft meegedaan, dienen de uitkomsten over deze bestuurslagen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Door het beperkte aantal waarnemingen hebben individuele antwoorden een relatief grote invloed op het totaalcijfer. Daarbij komt dat de responsgroep niet exact hetzelfde is als bij de eerdere metingen, zodat ook daardoor afwijkingen kunnen ontstaan. De uitkomsten voor provincies en waterschappen zijn om die reden indicatief.

3.2 Verantwoordelijkheid voor het beleid

Verantwoordelijkheid aanpak veilige taakuitoefening bestuurders deels ambtelijk en deels bestuurlijk belegd; beleid voor volksvertegenwoordigers vrijwel altijd bestuurlijk

In iets minder dan de helft van de organisaties in het decentraal bestuur is de hoogste ambtenaar eindverantwoordelijk voor de aanpak van agressie en geweld tegen bestuurders. Bij 49 procent van de gemeenten geldt de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke en in ruim een derde van de gemeenten is dat de burgemeester (tabel 3.1a). Ook bij waterschappen en provincies zien we dit gemengde beeld van ambtelijk en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

[7] In enkele gevallen hebben secretarissen de lijst voor meerdere gemeenten ingevuld. Dit geldt met name voor gemeenten die ambtelijk zijn gefuseerd. Al met al hebben we informatie over het beleid van 212 gemeenten verkregen.

[8] Waterschappen zijn in tegenstelling tot provincies en gemeenten niet dualistisch georganiseerd en kennen niet de griffier functie in de zin zoals die bij gemeenten en provincies bestaat. Waterschappen zijn daarom uitsluitend via de secretaris benaderd.

Voor de aanpak van agressie en geweld gericht tegen volksvertegenwoordigers is in de meeste gevallen een bestuurder verantwoordelijk. In verreweg de meeste (87%) gemeenten is dit de burgemeester (tabel 3.1.b). Bij de provincies is dat bij alle geënquêteerde provincies de Commissaris van de Koning.

Tabel 3.1a
Verantwoordelijkheid voor aanpak van agressie en geweld tegen bestuurders en medewerkers (inventarisatie onder secretarissen)

GEMEENTEN (N=198)	
Gemeentesecretaris	49%
Burgemeester	35%
Overig	11%
Onbekend	4%
PROVINCIES (N=5)	
Commissaris van de Koning	40%
Provinciesecretaris	40%
Overig	20%
WATERSCHAPPEN (N=10)	
Secretaris-directeur	40%
Lid dagelijks bestuur	20%
Dijkgraaf/watergraaf	30%
Overig	10%

Tabel 3.1b
Verantwoordelijkheid voor aanpak van agressie en geweld tegen volksvertegenwoordigers (inventarisatie onder griffiers)

GEMEENTEN (N=217)	
Burgemeester	87%
Griffier	3%
Weet niet	6%
Onbekend	4%
PROVINCIES (N=8)	
Commissaris van de Koning	100%

3.3 Preventieve maatregelen

Meerderheid organisaties monitort veiligheidsbeleving medewerkers en bestuurders; veiligheidsbeleving volksvertegenwoordigers minder goed in beeld

In de meerderheid (61%) van de organisaties in het decentraal bestuur is in de afgelopen drie jaar onderzoek uitgevoerd onder de medewerkers naar de beleving van veiligheid (tabel 3.2a).
Bij de volksvertegenwoordigers zien we een ander beeld (tabel 3.2b). Er zijn maar weinig gemeenten en provincies die onderzoek doen naar de beleving van de veiligheid door volksvertegenwoordigers. Dit is vergelijkbaar met de resultaten van twee jaar geleden.

Tabel 3.2a

Mate waarin organisaties onderzoek uitvoeren naar veiligheidsbeleving onder medewerkers en bestuurders

	GEMEENTEN		PROVINCIES		WATERSCHAPPEN		TOTAAL	
	2016	**2018**	**2016**	**2018**	**2016**	**2018**	**2016**	**2018**
Afgelopen jaar	36%	**25%**	44%	**20%**	50%	**30%**	40%	**25%**
2 tot 3 jaar geleden	25%	**34%**	33%	**80%**	28%	**50%**	25%	**36%**
Langer dan 3 jaar geleden	19%	**16%**	11%	**0%**	22%	**0%**	18%	**15%**
Geen onderzoek uitgevoerd	12%	**14%**	11%	**0%**	0%	**10%**	11%	**13%**
Weet niet	8%	**12%**	0%	**0%**	0%	**10%**	6%	**11%**

Tabel 3.2b

Mate waarin organisaties onderzoek uitvoeren naar veiligheidsbeleving onder volksvertegenwoordigers

	GEMEENTEN		PROVINCIES	
	2016	**2018**	**2016**	**2018**
Afgelopen jaar	9%	3%	33%	0%
2 tot 3 jaar geleden	4%	4%	0%	13%
Langer dan 3 jaar geleden	2%	5%	0%	0%
Geen onderzoek uitgevoerd	61%	62%	33%	13%
Weet niet	24%	26%	33%	75%

Meerderheid organisaties hanteren huisregels en normen voor burgers; minder dan de helft van de gemeenten en provincies hanteert duidelijke huisregels en normen

Twee derde van de gemeenten, provincies en waterschappen communiceren dat agressie en geweld tegen medewerkers en bestuurders niet wordt getolereerd. Een iets grotere groep heeft huisregels opgesteld waaraan burgers zich moeten houden. Bijna alle organisaties stellen duidelijke normen op basis waarvan bestuurders en medewerkers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden (tabel 3.3a).

Het aantal gemeenten met huisregels is sinds de meting in 2012 voor het eerst weer toegenomen. Een minderheid (31%) van de gemeenten stelt duidelijke normen op basis waarvan volksvertegenwoordigers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden (tabel 3.3b).

Tabel 3.3a

Elementen van de aanpak van agressie en geweld tegen bestuurders en medewerkers (totaal van gemeenten, waterschappen en provincies)

	TOTAAL			
	2012	**2014**	**2016**	**2018**
Er zijn duidelijke huisregels waar burgers zich aan moeten houden	64%	73%	72%	74%
Er wordt naar burgers gecommuniceerd dat agressie nooit wordt getolereerd	57%	69%	69%	67%
Er zijn duidelijke normen op basis waarvan bestuurders en medewerkers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden	74%	86%	90%	90%

Tabel 3.3b

Elementen van de aanpak van agressie en geweld tegen volksvertegenwoordigers (uitgesplitst naar gemeenten en provincies)

	GEMEENTEN				PROVINCIES[9]			
	2012	**2014**	**2016**	**2018**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**
Er zijn duidelijke normen op basis waarvan volksvertegenwoordigers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden	14%	21%	33%	31%	14%	27%	50%	13%

Weinig aandacht voor trainen van bestuurders in omgang met agressie en geweld; minderheid volksvertegenwoordigers is in de afgelopen twee jaar getraind

Net als bij eerdere metingen blijkt dat een minderheid van de organisaties in het decentraal bestuur in de afgelopen twee jaar politieke ambtsdragers heeft voorgelicht of getraind. Bij bestuurders gaat het om ruim een kwart van de organisaties, waar het er in 2016 nog ongeveer een derde was. De opgaande lijn in de jaren 2012-2016 heeft zich in 2018 niet voortgezet. Het percentage organisaties dat in de afgelopen twee jaar training of voorlichting gaf aan volksvertegenwoordigers ligt met 18 procent iets lager dan bij bestuurders. Wel zegt een kwart van de gemeenten en provincies aandacht te besteden aan agressie en geweld bij de introductie van nieuwe volksvertegenwoordigers.

Een minderheid van de organisaties heeft maatregelen of regels geformuleerd hoe om te gaan met agressieve uitingen via sociale media. Voor volksvertegenwoordigers geldt dit in nog sterkere mate dan voor bestuurders.

[9] *De uitkomsten voor provincies zijn indicatief vanwege het beperkte aantal ingevulde vragenlijsten.*

Tabel 3.4a

Voorlichting en training van bestuurders (totaal van gemeenten, waterschappen en provincies)

	TOTAAL			
	2012	**2014**	**2016**	**2018**
De bestuurders zijn in de afgelopen twee jaar getraind/voorgelicht over het omgaan met agressie en geweld door burgers	19%	22%	34%	28%
Er zijn maatregelen/regels geformuleerd hoe om te gaan met agressieve uitingen sociale media[10]	-	-	29%	23%

Tabel 3.4b

Voorlichting en training van volksvertegenwoordigers (uitgesplitst naar gemeenten en provincies)

	GEMEENTEN				PROVINCIES[11]			
	2012	**2014**	**2016**	**2018**	**2012**	**2014**	**2016**	**2018**
De volksvertegenwoordigers zijn in de afgelopen twee jaar getraind/voorgelicht over het omgaan met agressie en geweld door burgers	6%	11%	13%	**18%**	14%	9%	33%	**0%**
Nieuwe volksvertegenwoordigers krijgen standaard voorlichting of training over het omgaan met agressie en geweld door burgers	5%	21%	7%	**26%**	0%	0%	0%	**25%**
Er zijn maatregelen/regels geformuleerd hoe om te gaan met agressieve uitingen via sociale media[12]	-	-	7%	**15%**	-	-	0%	**0%**

[10] Deze stelling is in 2016 voor het eerst voorgelegd.

[11] De uitkomsten voor provincies zijn indicatief vanwege het beperkte aantal ingevulde vragenlijsten.

[12] Deze stelling is niet in 2012 en 2014 voorgelegd.

Verdieping: Achtergrond geringe aandacht voorlichting en training volksvertegenwoordigers

Uit de tabellen 3.3 en 3.4 en ook uit voorgaande metingen van deze monitor, blijkt dat het beleid en interventies gericht op een veilige taakuitvoering bij volksvertegenwoordigers achterblijven bij de inspanningen gericht op medewerkers. Zo is er minder duidelijkheid over normen ten aanzien van ongewenst gedrag en is er relatief geringe aandacht voor voorlichting en training aan volksvertegenwoordigers. Als volksvertegenwoordigers al voorlichting en training krijgen over het omgaan met agressie en geweld, maakt dat doorgaans deel uit van hun introductieprogramma. Verder is er zeer beperkt aandacht voor het onderwerp.

De verklaring hiervoor ligt om te beginnen in de doorgaans lage probleemperceptie, zo blijkt uit de verdiepende interviews. In veel organisaties zijn er nauwelijks of geen incidenten bekend en hierdoor wordt de veilige taakuitvoering door volksvertegenwoordigers niet als groot of urgent probleem ervaren. Daar komt nog bij dat griffie-afdelingen doorgaans over beperkte capaciteit (in fte) beschikken en hun tijd besteden aan zaken die meer prioriteit hebben.
Verder speelt een rol dat volksvertegenwoordigers in een andere gezagsverhouding staan tot griffiers dan bijvoorbeeld medewerkers tegenover een secretaris of directeur. Waar een training bij medewerkers min of meer kan worden afgedwongen door het management, is daarvan bij volksvertegenwoordigers geen sprake.

3.4 Melding, registratie en opvolging van incidenten

Net als bij eerdere metingen blijkt dat vrijwel alle organisaties (90%) in het decentraal bestuur over een interne meldingsprocedure beschikken voor bestuurders en medewerkers die te maken krijgen met agressie of geweld. Voor volksvertegenwoordigers liggen de percentages iets lager. Bijna twee derde (63%) van de gemeenten en drie op de vier provincies hebben een interne meldingsprocedure.

Meeste organisaties registreren meldingen van agressie en geweld tegen bestuurders; registratie van incidenten tegen volksvertegenwoordigers in veel gevallen niet sluitend

Net iets meer dan de helft van de organisaties in het decentraal bestuur registreert de meldingen van agressie en geweld tegen medewerkers en bestuurders naar eigen zeggen ‘altijd’. Een derde zegt dit ‘vaak’ te doen. In de overige gevallen gebeurt het ‘soms’, ‘helemaal niet’ of kan de betreffende organisatie niet met zekerheid zeggen of dit wel of niet gebeurt. Het beeld van deze niet optimale registratiewijze komt overeen met de eerdere meting in 2016.

Incidenten tegen volksvertegenwoordigers worden doorgaans minder goed geregistreerd. Niet meer dan ruim een kwart van de gemeenten registreert meldingen van agressie of geweld tegen raadsleden ‘altijd’. Bijna een op de tien zegt dit ‘vaak’ te doen en bij een vijfde gebeurt dit ‘soms’ of ‘nooit’. Opvallend is dat vier op de tien gemeentegriffiers niet kunnen aangeven of (en zo ja hoe frequent) meldingen van geweldsincidenten tegen volksvertegenwoordigers worden geregistreerd. Bij provincies is een min of meer vergelijkbaar beeld zichtbaar.

Tabel 3.5a
Registratie van meldingen van incidenten tegen medewerkers en bestuurders[13]

	2016	2018
Altijd	48%	52%
Vaak	33%	33%
Soms	10%	9%
Nooit	2%	1%
Onbekend	7%	4%

Tabel 3.5b
Registratie van meldingen van incidenten tegen volksvertegenwoordigers

	GEMEENTEN		PROVINCIES[14]	
	2016	2018	2016	2018
Altijd	26%	28%	33%	38%
Vaak	9%	9%	0%	0%
Soms	10%	8%	17%	25%
Nooit	11%	13%	0%	0%
Onbekend	44%	42%	50%	38%

Verdieping: Mogelijke verklaringen voor niet optimale registratie

Uit de enquête blijkt dat de registratie van incidenten tegen volksvertegenwoordigers in veel gevallen niet sluitend is. Op de vraag waarom in veel gemeenten incidenten tegen volksvertegenwoordigers en bestuurders niet of nauwelijks worden geregistreerd, zijn meerdere verklaringen mogelijk.

- Verschillende geïnterviewde griffiers geven aan dat hen nauwelijks of geen incidenten ter ore komen. En wanneer dat wel het geval is, in veel gevallen het probleem inmiddels al is opgelost. Vanwege de overzichtelijkheid en geringe omvang van het probleem zien deze organisaties weinig meerwaarde in het registreren van slechts enkele incidenten. Dat geldt zeker voor situaties waarin sprake is van verbale agressie.
- In vergelijking met volksvertegenwoordigers hebben ambtenaren gemiddeld genomen meer contacten met burgers die bovendien deels betrekking hebben op besluiten die direct ingrijpen in het leven van inwoners (bijv. korten van een uitkering, niet verlenen van vergunning). Dat soort besluiten kunnen agressie of geweld tegenover de ambtenaren oproepen. Om tegenover de daders actie te kunnen ondernemen (bijvoorbeeld door een huisverbod uit te spreken) en dit goed te kunnen handhaven is een zorgvuldige registratie noodzakelijk.
- Verder blijken politieke ambtsdragers incidenten te bespreken met collega-ambtsdragers en/of met fractiegenoten of andere partijleden. Het komt dan vaak niet meer tot melding in een registratiesysteem. Dit onttrekt zich vervolgens in een deel van de gevallen aan het zicht van de griffier, bijvoorbeeld omdat de registratie bij personeelszaken is belegd.
- Met name kleine organisaties hebben geen aparte meldingsprocedure voor volksvertegenwoordigers. Als er al een melding geregistreerd wordt doen ze dat in het algemene systeem of het blijft geheel achterwege. Bij een aantal grotere gemeenten zien we wel dat er een afzonderlijke registratiesysteem wordt gebruikt. Organisaties die vaker met incidenten worden geconfronteerd vertonen doorgaans een grotere bereidheid om incidenten vast te leggen.
- In de interviews kwamen geen aanwijzingen naar voren dat het geringe gebruik te maken zou kunnen hebben met de kenmerken of kwaliteit van de beschikbare registratiesystemen zoals Agressie Registratiesysteem voor Overheden (ARO) of het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR).

[13] In verband met een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met de resultaten van 2012 en 2014.

[14] De uitkomsten voor provincies zijn indicatief vanwege het beperkte aantal ingevulde vragenlijsten.

De registraties geven geen betrouwbaar beeld van de aard en omvang van het probleem

De hiaten in de registraties zien we terug wanneer gevraagd wordt naar het aantal geregistreerde incidenten. Ruim een kwart van de organisaties blijkt niet in staat een totaalcijfer te leveren en de organisaties die wel cijfers leveren baseren zich deels op onvolledige registraties (tabel 3.6a).
Bij de registratie van incidenten van agressie en geweld tegen volksvertegenwoordigers zien we dat twee derde van de gemeenten en provincies om uiteenlopende reden niet blijkt in staat te zijn een sluitende registratie te leveren van het aantal incidenten (tabel 3.6b). Van de organisaties die wel cijfers beschikbaar hebben, is van een deel bekend dat de cijfers onvolledig zijn.

Tabel 3.6a
Geregistreerde incidenten van agressie en geweld tegen medewerkers en bestuurders (inventarisatie onder secretarissen bij gemeenten, provincies en waterschappen)

	TOTAAL
Incidenten worden niet geregistreerd	1%
Het is onbekend of incidenten worden geregistreerd	4%
Er is geregistreerd, maar het aantal incidenten tegen bestuurders is niet bekend / niet geleverd	22%
Het aantal geregistreerde incidenten is 0	55%
Het aantal geregistreerde incidenten is 1	13%
Het aantal geregistreerde incidenten ligt tussen 2 en 5	4%

Tabel 3.6b
Geregistreerde incidenten van agressie en geweld tegen volksvertegenwoordigers (inventarisatie onder raads- en statengriffiers)

	TOTAAL
Incidenten worden niet geregistreerd	12%
Het is onbekend of incidenten worden geregistreerd	42%
Er is geregistreerd, maar het aantal incidenten tegen bestuurders is (nog) niet bekend / niet geleverd	11%
Het aantal geregistreerde incidenten is 0	29%
Het aantal geregistreerde incidenten ligt tussen 1 en 2	4%
Het aantal geregistreerde incidenten ligt tussen 3 en 5	1%

Door deze niet optimale registratiewijze zijn er op basis van deze gegevens geen overstijgende conclusies te trekken over de omvang van het probleem. Ook heeft een aanzienlijk deel van de organisaties geen of onvoldoende zicht op de incidenten die zich tegenover bestuurders en volksvertegenwoordigers hebben voorgedaan.

3.5 Reactie op incidenten: opvang slachtoffers en reactie naar de dader

Naar aanleiding van een incident kan er in specifieke gevallen gekozen worden om aangifte te doen bij de politie, rechtsreeks te reageren naar de dader en/of eventuele schade te verhalen.

Reactie naar dader meest toegepaste opvolging van het incident; onduidelijkheid over opvolging van agressie incidenten tegenover volksvertegenwoordigers

De reactie op een geval van agressie of geweld kan onder meer bestaan uit het doen van aangifte bij de politie, het geven van een reactie aan de dader en/of het verhalen van eventuele schade. Drie kwart van de organisaties (die incidenten hebben geregistreerd en cijfers konden aanleveren) hebben minimaal één keer een reactie gegeven aan de dader naar aanleiding van een incident tegen een bestuurder of medewerker. Dit is in de afgelopen jaren toegenomen. Voor het doen van aangifte is de frequentie bijna gelijk aan 2016. Ruim de helft van de organisaties heeft een of meerdere keren aangifte gedaan. Het verhalen van schade komt nog steeds slechts sporadisch voor (tabel 3.7a).
De mate waarin bij incidenten tegen volksvertegenwoordigers leiden tot een vervolgactie is onduidelijk. Ongeveer de helft van de griffiers geeft aan niet te weten of er een reactie naar de daders is geweest en of aangifte is gedaan. Verhalen van schade komt met 11 procent nog het vaakst voor (tabel 3.7a).

Tabel 3.7a

Percentage opvolging van geregistreerde incidenten tegenover medewerkers en bestuurders

	REACTIE DADER				AANGIFTE				SCHADE VERHAALD			
	'12	'14	'16	'18	'12	'14	'16	'18	'12	'14	'16	'18
geen enkele keer	44%	20%	30%	**23%**	55%	44%	46%	**45%**	91%	88%	97%	**95%**
1-4 keer	38%	58%	51%	**52%**	38%	45%	44%	**49%**	9%	12%	2%	**5%**
5-9 keer	9%	7%	8%	**15%**	4%	8%	6%	**3%**	0%	0%	2%	**0%**
10 keer of meer	9%	14%	11%	**11%**	2%	3%	3%	**2%**	0%	0%	0%	**1%**

Tabel 3.7b

Opvolging van incidenten tegenover volksvertegenwoordigers

	REACTIE DADER		AANGIFTE		SCHADE VERHAALD	
	2016	2018	2016	2018	2016	2018
onbekend	60%	54%	57%	52%	51%	42%
0 keer	22%	32%	26%	31%	35%	35%
1 tot 5 keer	7%	2%	6%	4%	1%	0%
6 keer en vaker	0%	0%	0%	0%	0%	11%
Nooit (meldingen van incidenten worden nooit geregistreerd)	11%	12%	11%	12%	13%	12%

1

BIJLAGE

Onderzoeksverantwoording

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Doelgroepen van het onderzoek

- politieke ambtsdragers
  - gemeenten: burgemeesters, wethouders en raadsleden
  - provincies: Commissarissen van de Koning, gedeputeerde staten, provinciale staten
  - waterschappen: leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur, dijkgraven en watergraven
- griffiers (provinciegriffiers, gemeentegriffiers)
- secretarissen (provinciesecretarissen, gemeentesecretarissen, secretarissen waterschappen)

Kwantitatief onderzoek

Het kwantitatieve onderzoek bestond uit drie online enquêtes.

- Een enquête onder politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers bij provincies, waterschappen en gemeenten) naar hun ervaringen en beleving.
- Een enquête onder secretarissen bij provincies, waterschappen en gemeenten over het beleid gericht op bestuurders en medewerkers.
- Een enquête onder griffiers bij provincies en gemeenten over het beleid gericht op volksvertegenwoordigers.

De drie enquêtes zijn gelijktijdig in februari 2018 van start gegaan en kort voor de gemeenteraads-verkiezingen in maart 2018 afgerond.
Voor elke doelgroep is er een aparte vragenlijst opgesteld. De basis voor de vragenlijsten vormden de vragenlijsten van de monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur van eerdere jaren. De vragen zijn op dezelfde manier aan de orde gesteld, waardoor een goede vergelijking met de voorgaande metingen zoveel mogelijk is gewaarborgd. Slechts op detailniveau zijn in overleg met de begeleidingscommissie enkele wijzigingen doorgevoerd. Voor het benaderen van de doelgroepen is samengewerkt met het bureau 'Overheid in Nederland'.

In februari ontvingen de politieke ambtsdragers, secretarissen en griffiers een uitnodigingsmail, met een directe link naar de vragenlijst. Iedere vragenlijst is gekoppeld aan een unieke inlogcode zodat iedere respondent de deze maximaal 1 keer kon invullen. Een week later kregen degenen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld een herinneringsmail.
Na twee weken werden griffiers en secretarissen na gebeld met de vraag of mail goed ontvangen is en of men nog mee wil doen (motiverend bellen). Na afloop van het onderzoek is er onder de groep politieke ambtsdragers die niet hebben meegedaan een telefonisch non-responsonderzoek doorgevoerd.

Enquête onder politieke ambtsdragers

De online vragenlijst voor de politieke ambtsdragers is per bestuurslaag op dezelfde wijze uitgezet.
Begin februari ontvingen alle politieke ambtsdragers bij de gemeente, provincie en waterschap een e-mail met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. Voorafgaand aan het onderzoek is via een aantal verschillende kanalen het onderzoek aangekondigd.

In totaal zijn ruim tienduizend politieke ambtsdragers bij gemeenten benaderd en hebben er 3.015 deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 29 procent. Bij de provincies hebben 205 van de 643 deelnemers de vragenlijst ingevuld (32%). Bij de waterschappen ligt de respons op 228 (36%).

Tabel 1

Respons onder politieke ambtsdragers

		2018		2016	2014	2012
	Benaderd	Ingevuld	Respons			
Gemeente (totaal)	*10.573*	*3.005*	*28%*	*37%*	*28%*	*29%*
Burgemeester	379	183	48%	39%	52%	48%
Wethouder	1.392	435	31%	42%	42%	41%
Raadslid	8.802	2.387	27%	36%	24%	25%
Provincie (totaal)	*643*	*205*	*32%*	*39%*	*23%*	*30%*
Commissaris v/d Koning	12	4	33%	50%	42%	58%
Gedeputeerde	61	20	33%	33%	37%	40%
Statenlid	570	181	32%	39%	21%	29%
Waterschap (totaal)	*624*	*228*	*36%*	*24%*	*36%*	*31%*
Dijkgraaf/watergraaf	21	11	52%	23%	54%	56%
Lid Dagelijks/Algemeen bestuur	603	217	36%	24%	35%	30%
Totaal	**11.840**	**3.438**	**29%**	**37%**	**28%**	**28%**

Weging

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep politieke ambtsdragers, is er een weging toegepast naar bestuurslaag. Ook in eerdere edities van de monitor is de weging op deze wijze uitgevoerd.

Tabel 2

Verdeling in bestuurslaag in respons en populatie

	Verdeling populatie	Verdeling respons	Wegingsfactoren
Burgemeester	3%	5%	0,60
Wethouder	12%	13%	0,93
Raadslid	74%	69%	1,07
Provincie	5%	6%	0,91
Waterschap	5%	7%	0,79
Totaal	**100%**	**100%**	

Non-respons analyse

De politieke ambtsdragers die niet hebben gereageerd op de uitnodiging om de online vragenlijst in te vullen, zijn na afloop van het veldwerk telefonisch benaderd met het verzoek om een korte vraag te beantwoorden: 'Heeft u zelf of uw familie/vrienden de afgelopen twaalf maanden uit hoofde van uw functie te maken gehad met bedreiging, intimidatie, verbale of fysieke agressie door burgers?

- Ja, één keer
- Ja, meerdere keren
- Nee, geen enkele keer

In totaal hebben 97 politieke ambtsdragers meegedaan aan het telefonische non-responsonderzoek. Uit dit non-respons onderzoek blijkt dat 12 procent van hen een of meerdere keren met agressie en geweld te maken heeft gehad. Dit cijfer is lager dan in het hoofdonderzoek.

Een verklaring kan zijn dat slachtoffers eerder geneigd zijn een enquête over dit onderwerp in te vullen, maar het is ook niet uit te sluiten dat de lagere uitkomst in het non-respons onderzoek het gevolg is van de andere bevragingsmethode (telefonisch in plaats van online). Uit de uitkomsten van het non-respons onderzoek zijn dan ook geen vergaande conclusies te verbinden. Wel is duidelijk dat er geen sterke selectiviteit is geweest in de zin dat onevenredig veel slachtoffers van agressie en geweld de vragenlijst van het hoofdonderzoek hebben ingevuld.

Enquêtes onder griffiers en secretarissen

De secretarissen en griffiers hebben een inventarisatievragenlijst ontvangen op hun e-mailadres. Na een week is een herinneringsmail verstuurd. Voorafgaand aan het onderzoek is er vanuit het ministerie van BZK informatie over het onderzoek verspreid. Na de eerste herinneringsbrief is een telefonisch rappel uitgevoerd onder minder goed responderende groepen, met name provincies en grotere gemeenten. Uiteindelijk is voor gemeente en waterschappen een representatieve respons verkregen. Bij provinciesecretarissen bedroeg de respons 5 van de 12 organisaties, waardoor de uitspraken over deze groep indicatief zijn.

Tabel 3

Respons onder griffiers en secretarissen

	Benaderd	Ingevuld	Respons 2018	2016	2014	2012
Gemeente (totaal)				49%	*44%*	*45%*
Gemeentesecretaris	371	198	53%	45%	43%	36%
Raadsgriffier	382	217	57%	52%	45%	54%
Provincie (totaal)				63%	*75%*	*71%*
Provinciesecretaris	12	5	42%	75%	58%	83%
Statengriffier	12	8	67%	50%	92%	58%
Waterschap						
Secretaris-directeur	21	10	48%	82%	50%	84%

Analyse

Waar mogelijk worden de resultaten vergeleken met de eerdere metingen. De vergelijkingen worden gemaakt om de ontwikkeling in de tijd te kunnen volgen.

- De antwoordcategorieën 'weet niet/n.v.t.' zijn (mits aangegeven) buiten de analyse gehouden.
- Indien de percentages niet optellen tot 100 procent, is dit (tenzij anders aangegeven) het gevolg van afrondingsverschillen.

Verdiepende interviews

Ter verduidelijking en verdieping van de enquête-uitkomsten is een aantal griffiers telefonisch benaderd voor een verdiepend interview. In de interviews is met name ingezoomd op opvallende uitkomsten van de enquête, waaronder de achterblijvende beleidsinspanningen voor volksvertegenwoordigers in vergelijking met medewerkers en de registratie van incidenten.