

Vergaderjaar 2024–2025

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 899

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2024

Op 20 november 2023 heeft uw Kamer het WODC-rapport «Onder druk» ontvangen en is een beleidsreactie toegezegd.¹ Hierbij doen wij die toezegging gestand. Voor deze beleidsreactie is ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geconsulteerd.

Intimidatie van (decentrale) politieke ambtsdragers en ambtenaren in het lokaal bestuur is een groeiend probleem. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat agressie en intimidatie tegen deze groepen toeneemt. Het gaat bijvoorbeeld over hatelijke en dreigende berichten via sociale media, verbale agressie en het thuis opzoeken van burgemeesters.

Agressie en intimidatie, verruwing van omgangsvormen en de verharding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit maakt het werk van politieke ambtsdragers en ambtenaren allesbehalve vanzelfsprekend. Recent nog plaatste RTV Utrecht een artikel waaruit blijkt dat de helft van de politici ervaringen heeft met geweld.² De impact van dergelijke agressie is groot. Zowel voor degene die het overkomt als voor zijn of haar omgeving.

Wij staan als Ministers naast de politieke ambtsdragers en ambtenaren die te maken krijgen met vormen van agressie en intimidatie. Dit gebeurt onder meer vanuit het Programma Weerbaar Bestuur, waarover de Minister van BZK op 14 mei jl. een voortgangsbrief heeft verzonden.³ Naast de maatregelen die worden genomen ter preventie en nazorg wordt, in die gevallen waar nodig, het strafrecht ingezet. Een voorbeeld van preventieve aanpak is de inzet door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) voor veilig wonen. Met adviezen op maat wordt bijgedragen aan de verhoging van de veiligheid in en rondom de

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 824.

² Helft van politici ervaart geweld: «Maak het bespreekbaar» - RTV Utrecht

³ Kamerstuk 28 844, nr. 273.

woning van decentrale bestuurders. In de meest extreme gevallen wordt het stelsel Bewaken en Beveiligen van de NCTV ingezet.

Nieuwe vorm van agressie en intimidatie

Naast deze bekende vormen van agressie en intimidatie zijn er signalen over een nieuw fenomeen: het intimideren van politieke ambtsdragers en ambtenaren door misbruik te maken van wettelijke procedures. Het gaat dan bijvoorbeeld om het druk zetten op een bestuurder door een valse aangifte tegen hem of haar te doen, of druk zetten op een ambtenaar door hem of haar civielrechtelijk aansprakelijk te stellen voor vermeende schade die hij of zij tijdens het werk zou hebben veroorzaakt, of door het bestuursrecht te misbruiken in een poging de effectieve en efficiënte uitoefening van overheidstaken te frustreren, bijvoorbeeld door het indienen van een uitgebreid WOO-verzoek.

Beroeps- en bezwaarprocedures zijn een groot goed. Maar wanneer criminelen met diepe zakken deze misbruiken om bestuurders en ambtenaren te intimideren, is dat schadelijk en ondermijnend voor onze democratie. Deze (nieuwe) vorm van intimidatie kan leiden tot oneigenlijke druk op onze bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren en de manier waarop zij hun werk doen. Agressie en intimidatie van onze decentrale bestuurders, politici en ambtenaren, op welke wijze dan ook, is volstrekt onacceptabel.

Daarom is het belangrijk om beter zicht te krijgen op de reikwijdte van dit probleem en hoe hiermee om te gaan. Het is immers in het belang van de maatschappij dat de bestuurders en ambtenaren hun werk ongehinderd door kwaadwillende externe factoren kunnen uitvoeren. Om die reden is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht hier onderzoek naar te doen. Op 20 november 2023 is het onderzoek opgeleverd. Hieronder benoemen wij de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek en daarna zullen wij onze reactie daarop geven.

Balans

Voordat wij inhoudelijk ingaan op de bevindingen staan wij stil bij een belangrijk signaal dat de onderzoekers geven en een daarmee samenhangend dilemma dat verschillende kenmerken van de rechtsstaat raakt. De onderzoekers wijzen erop dat wettelijke middelen (rechtsmiddelen) van groot belang zijn om de burger te beschermen tegen de overheid. Vanzelfsprekend onderstreept het Kabinet dat belang. De mogelijkheid om besluiten te laten toetsen door een onafhankelijke rechter is onmisbaar in een rechtsstaat. De bevroegde politieke ambtsdragers en ambtenaren geven aan dat burgers over het algemeen netjes met de procesmogelijkheden omgaan, van hun rechten gebruik maken en goede argumenten inbrengen. Zij onderschrijven het belang van wettelijke middelen. Tegelijkertijd is het van belang voor het functioneren van onze rechtsstaat dat intimidatie van politieke ambtsdragers en ambtenaren met als doel besluiten of werkprocessen te beïnvloeden, wordt voorkomen. Want hoewel intimidatie door middel van het gebruik van wettelijke middelen vooralsnog weinig voor lijkt te komen, is er wel een reëel risico dat de ondermijnende impact hiervan op onze rechtsstaat groot zal zijn. Wij moeten hier daarom alert op blijven.

Bevindingen en suggesties

Het onderzoek richtte zich op de aard en omvang van de inzet van wettelijke middelen, gevallen waarin dit een intimiderend motief kan

hebben en de aanpak die op dit fenomeen kan volgen. Er worden conclusies getrokken en suggesties gedaan voor een mogelijke vervolgdiscussie.

Groeiend fenomeen

Meerdere personen die geïnterviewd zijn hebben het gevoel dat intimidatie via (dreigen met) wettelijke middelen een groeiend fenomeen is. Deze vorm van intimidatie wordt in enigerlei mate ervaren door 7% van de decentrale politieke ambtsdragers en 10% van de ambtenaren die hebben gereageerd op de steekproeven van de onderzoekers. Hierbij merken de onderzoekers op dat er vanwege de lage respons in dit onderzoek sprake kan zijn van selectiebias en hierdoor een overschatting ontstaat, omdat mensen die een negatieve ervaring hebben, sneller reageren.⁴

In de praktijk blijkt dat de procedures waar het decentrale bestuur mee te maken krijgt voornamelijk gaan om bezwaar en beroep tegen genomen besluiten of om WOO-verzoeken en klachtprocedures. Dergelijke procedures kunnen intimiderend zijn door een hoge frequentie of de hoeveelheid van de verzoeken, al dan niet gecombineerd of over een langere tijdsperiode. Ook de houding van degenen die de procedures starten is van invloed (op de persoon spelen, taalgebruik), evenals het doen van onredelijke verzoeken (pesterij) en de combinatie met agressie en intimidatie. Civiele aansprakelijkstelling en strafrechtelijke aangifte gericht op de persoon kwam bijna niet voor.

In bijna alle gevallen waarin een procedure in enigerlei mate als intimiderend werd ervaren ging het om «veelprocedeerders». Hiervan zijn verschillende «dadertypen» benoemd, zoals individuele boze/gefrustreerde burgers en ondernemers, bureaus die een verdienmodel zien in procederen of actiegroepen. Alleen in uitzonderlijke gevallen wordt vermoed dat de indiener betrokken is bij georganiseerde criminaliteit.

Aangezien er voor dit onderzoek geen procedeerders zijn geïnterviewd, zijn de gevonden motieven gebaseerd op percepties van mensen die intimidatie via wettelijke middelen hebben ervaren en verschillende experts. De motieven zijn breed en variëren van normaal procedeedgedrag tot druk uitoefenen op besluiten, het frustreren van processen, idealisme of (het voortzetten van) criminele activiteiten.

Gevolgen procederen

Een groot deel van de politieke ambtsdragers en van de ambtenaren die hebben gereageerd, gaf aan geen negatieve persoonlijke gevolgen te hebben gehad van procedeedgedrag in brede zin. Velen zien het afhandelen van procedures als hun taak en het recht van burgers om te procederen als «een groot goed». Waar er wel gevolgen waren betreft het vooral stress, verminderd werkplezier en een hogere werkdruk. In een klein aantal gevallen hebben personen hun functie verlaten. Organisatorische gevolgen aangaande, betreft het onder andere tragere besluitvorming (31%) en uitstel of afstel van besluitvorming (15%). De werkvoorraad kan in extreme gevallen op- of vastlopen, waarmee de overheid haar taken niet meer volledig kan uitvoeren. Dit schaadt het vertrouwen in de overheid en kan financiële gevolgen hebben.

⁴ In totaal reageerden 604 van de 4.436 bevraagde decentrale politieke ambtsdragers (13,6%) en van de 18.692 «overheidsmedewerkers» hebben er 1.155 gereageerd (6,2%).

Nazorg

Op dit moment hebben overheidsorganisaties naar het lijkt geen beleid gericht op intimidatie middels wettelijke procedures. Uit het onderzoek blijkt ook dat er weinig nazorg wordt verleend aan medewerkers die intimidatie via wettelijke middelen ervaren. Echter, de behoefte daaraan blijkt niet groot.

Invalshoek en suggesties

De onderzoekers beschrijven de context waarin ze dit probleem zien:

1. Intimidatie middels wettelijke middelen is één van de vormen van agressie en geweld waarmee politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers te maken kunnen krijgen. Dit vraagt om een geïntegreerde aanpak met andere vormen.
2. De relatie tussen overheid en burger is al jaren gespannen. Daarbij krijgt het contact een steeds meer juridische insteek. Hierdoor verdwijnt de ruimte voor het gesprek en roept het een juridische reactie van burgers op.
3. Op basis van deze studie is het aandeel van personen die verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of ondermijning te verwaarlozen.

De onderzoekers geven aan dat zij met name oplossingen zien binnen de reeds bestaande kaders en niet in een aparte, specifieke aanpak. Zij adviseren:

1. Neem, vanuit goed werkgeverschap, ook intimidatie middels wettelijke middelen mee binnen de gangbare aanpak van agressie en intimidatie.
2. Verleen juridische kennis en bijstand aan personen en organisaties die hier zelf niet in kunnen voorzien.
3. Decentrale overheden kunnen meer inzetten op het aangaan van het wederzijdse gesprek met de burger, waarbij de principes vanuit mediation en herstelrecht behulpzaam kunnen zijn. Via deze weg kan inzicht worden verkregen in de behoeften en motieven van de procederende burger.
4. Intimidatie middels wettelijke middelen door criminelen lijkt een uitzondering te zijn. Voor zover dit zich voordoet kan dit het best worden aangepakt als onderdeel van de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, op lokaal niveau en ondersteund door de lokale driehoek.
5. Ten slotte wordt aanbevolen om de ontwikkeling van dit fenomeen te volgen, bijvoorbeeld door vragen te stellen in de al bestaande tweejaarlijkse Monitor Integriteit en Veiligheid.

Reactie

Reactie op bevindingen

Het valt op dat een groot deel van de bevroagde ambtenaren en politieke ambtsdragers te maken heeft gehad met procedures, maar dat veruit het grootste deel dit niet als intimiderend heeft ervaren. Wel wordt intimidatie middels wettelijke middelen gezien als een groeiend fenomeen. Dit is reden tot zorg. Dat geldt des te meer als het de besluitvorming of de (geestelijke) gezondheid van de bestuurder, volksvertegenwoordiger of ambtenaar raakt, de werkdruk zo hoog oploopt dat het proces vastloopt, of ambtenaren of bestuurders om deze reden stoppen met hun werk.

Toch blijkt uit dit onderzoek dat het starten van strafrechtelijke en civiele procedures met een intimiderend motief gelukkig niet veel voor lijkt te

komen. Dergelijke procedures hebben meer impact op het leven van een bestuurder of ambtenaar en diens gezin dan reguliere procedures, omdat deze zich op de persoon richten en niet op de organisatie. Daarom is dit, ondanks de uitzonderlijkheid, een fenomeen dat absoluut moet worden bestreden.

In deze reactie zullen wij ons verder richten op die procedures waar het instellen van wettelijke middelen het doel van intimidatie heeft. Andere gevallen van overlast door veel-procederen worden in deze reactie buiten beschouwing gelaten, omdat dit niet het onderwerp van dit onderzoek was.

Reactie op de aanbevelingen

Vanuit goed werkgeverschap aandacht geven aan intimidatie middels wettelijke middelen

Het advies om binnen de gangbare aanpak van agressie en intimidatie ook aandacht te besteden aan intimidatie door wettelijke middelen omarmen wij. Naast de werknemer, die primair zelf een rol heeft bij het zorgen voor zijn veiligheid, en de nationale overheid als sluitstuk op de veiligheid van decentrale politieke ambtsdragers en ambtenaren, heeft ook de werkgever een verantwoordelijkheid. Bij de invulling van deze verantwoordelijkheid past het goed om ook aandacht te vragen voor intimidatie middels wettelijke middelen. Dat betekent dat dit meegenomen wordt in de reguliere overleggen over agressie en intimidatie.

Ten aanzien van medewerkers met een publieke taak, waaronder de decentrale ambtenaren, zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontwikkeld die een bijdrage leveren aan de aanpak van agressie en intimidatie. Denk aan de norm «Stop agressie samen» of het stappenplan voor het doen van melding en aangifte. Hierbij wordt ook de samenwerking gezocht met samenwerkingsverbanden zoals PersVeilig en de Taskforce Hulpverleners Veilig. Hierbinnen zal ook aandacht worden gevraagd voor intimidatie middels wettelijke middelen.

Voor ambtenaren in het openbaar bestuur is de norm «Stop Agressie Samen» ontwikkeld. Deze norm is begin 2023 gelanceerd door de Minister van BZK. De norm geeft een helder kader voor medewerkers en organisaties die te maken krijgen met agressie en intimidatie (ook middels wettelijke middelen). De norm geeft ambtenaren en leidinggevendenden duidelijke handvatten om *nee* te zeggen tegen agressie. De werkgever zorgt verder voor een veilige werkomgeving; vindt er toch een incident plaats dan komt de werkgever onmiddellijk in actie. In de komende periode ligt de focus op de landelijke uitrol van de norm. Hierbij zal ook aandacht worden gevraagd voor de onderhavige vorm van intimidatie.

Ten aanzien van intimidatie door civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures richting volksvertegenwoordigers en bestuurders omtrent besluiten die zij nemen vanuit hun ambt is het belangrijk dat zij er dan niet alleen voor staan. Het blijkt dat voor ambtsdragers niet altijd duidelijk is welke ondersteuning er in dergelijke gevallen passend en mogelijk is. Het Ministerie van BZK verkent daarom momenteel de mogelijkheden hoe voorzien kan worden in de benodigde juridische ondersteuning. Daarnaast zal met het decentrale bestuur worden bezien hoe het Ministerie van JenV in voorkomende gevallen de bestuurders en ambtenaren verder kan ondersteunen.

Ook is er binnen het programma Weerbaar Bestuur aandacht voor de persoonlijk impact van intimidatie op een decentrale bestuurder en

volksvertegenwoordiger. Vanuit het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur wordt regelmatig bij incidenten ondersteuning geboden door ervaringsdeskundigen (peers).⁵ Dit zijn collega's die de eerste opvang doen en adviseren hoe om te gaan met het incident. Ook bij intimidatie middels wettelijke middelen kan er een beroep worden gedaan op dit Ondersteuningsteam.

Juridische kennis en bijstand verlenen bij ondermijningsaanpak

Ten aanzien van de verkenning naar landelijke ondersteuning voor gemeenten waar in de rapportage naar verwezen wordt, kan worden gemeld dat een kwartiermaker bij het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) in opdracht van het Ministerie van JenV en BZK is nagegaan hoe gemeenten op een effectieve wijze ondersteund kunnen worden op het terrein van de (specialistische) juridische dimensie van de ondermijningsaanpak. De RIEC's ondersteunen de gemeenten (al) op lokaal niveau in de integrale aanpak van ondermijning, ook met juridische ondersteuning. Naast het bevorderen van een basisniveau van juridische ondersteuning aan gemeenten, is de uitkomst en het advies van de verkenning van de kwartiermaker dat er vanuit het LIEC een netwerk-, kennis- en expertisefunctie wordt ingericht. De inrichting van deze netwerk-, kennis- en expertisefunctie voor juristen van gemeenten en RIEC's krijgt de komende tijd verder invulling. Tegelijkertijd ligt de focus wel op de ondermijningsaanpak en vragen die daarmee samenvallen. Daarnaast werkt het Ministerie van BZK aan een aanpak hoe kleinere gemeenten kunnen worden ondersteund bij extreme gevallen van juridische procedures in de aanpak van ondermijning en wanneer het op de persoon gericht is.

Aangaan gesprekken met burgers

Het advies van de onderzoekers om gesprekken met de burgers te voeren en zo juridisering te voorkomen omarmen wij graag. Er is aandacht voor het ondersteunen van het lokale bestuur bij het in gesprek gaan met kritische en boze mensen, om weerstand en verschillende perspectieven een goede plek te geven in democratische processen en om escalatie richting intimidatie en agressie te voorkomen. En om kostbare en verdere polariserende juridificering te vermijden. *Het interbestuurlijk netwerk maatschappelijke onrust* biedt ondersteuning aan het lokaal bestuur bij het vormgeven en voeren van dergelijke gesprekken.⁶

Daarnaast wordt vanuit het programma «Burgergerichte Overheid» van het Ministerie van JenV ook al aandacht besteed aan het procederen in het bestuursrecht door overheden. Er wordt ingezet op dejuridisering en de-escalatie door middel van onder meer de «Informeel aanpak in bezwaar/Passend Contact Met de Overheid» om daarmee te werken aan wederzijds begrip en vertrouwen. Dit kan wellicht ook voor een deel van de door de onderzoekers benoemde problematiek behulpzaam zijn.

⁵ Het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur is onderdeel van het Netwerk Weerbaar Bestuur en bestaat uit vertrouwenspersonen van de beroeps- en belangenverenigingen van burgemeesters, wethouders, raadsleden, Statenleden en griffiers in samenwerking met het Ministerie van BZK.

⁶ Het netwerk «Omgaan met Maatschappelijke Onrust» is een samenwerking van de Ministeries van BZK, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters en de politie. Het netwerk onderhoudt een landelijke leeromgeving met kennis en advies op maat.

Intimidatie door (ondermijnende) criminelen

De onderzoekers geven aan dat de intimidatie middels wettelijke middelen door de ondermijnende criminaliteit weinig voor lijkt te komen. Bij de appreciatie van deze conclusie wegen wij mee dat criminelen verschillende doelen kunnen hebben om te procederen, waaronder intimidatie. Dat betekent dat een deel van de procedures die door criminelen gevoerd wordt, mogelijk niet als dusdanig worden herkend. Dit kan effect hebben op het aantal gerapporteerde gevallen waar er sprake was van intimidatie middels wettelijke middelen door criminelen.

Het is van belang dat er steeds maatwerk plaatsvindt bij vraagstukken omtrent de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Wij zijn het met de onderzoekers eens dat het vraagstuk van juridische intimidatie door de georganiseerde criminaliteit zich niet leent voor nieuwe landelijke generieke maatregelen en moet steunen op de reeds bestaande regionale, landelijke en in het bijzonder lokale aanpak. Dit vanwege de omstandigheden die ieder geval uniek maken. De expertise daarop is met name lokaal aanwezig. Waar nodig kunnen de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) hierbij ondersteunen.

Verder zal een deel van de juridische problematiek die door de ondermijnende criminaliteit wordt veroorzaakt worden meegenomen in andere, bovengenoemde maatregelen.

Fenomeen volgen

De aanbeveling om het fenomeen periodiek te volgen wordt overgenomen. Dit wordt opgenomen in de tweejaarlijkse Monitor Integriteit en Veiligheid van het Ministerie van BZK.

Procedures zonder intimiderend karakter

In het rapport is vermeld dat meerdere geïnterviewden het idee hebben dat intimidatie via wettelijke middelen steeds vaker voorkomt, dat procedures steeds vaker worden ingezet en ook vaker met het doel te intimideren. Volgens de onderzoekers is dit echter niet hard te maken met cijfers. De cijfers vanuit de rechtspraak laten juist een daling zien van het aantal beroepszaken in het bestuursrecht⁷. De cijfers geven een landelijk beeld weer, het is goed mogelijk dat bij bepaalde bestuursorganen een tegengestelde trend is te zien. Omstandigheden als een hoge frequentie en hoeveelheid van procedures kunnen intimiderend werken of op andere manier frustrerend zijn of «voor zand in de machine» zorgen.

Het belang van een goede toegang tot het recht, zeker ook voor burgers in het bestuursrecht, staat voorop. Tegelijk lezen wij in het rapport ook de problematiek van bestuursorganen, zoals decentrale overheden, waar juridische procedures veel van de interne organisatie vragen. Naast bovenstaande acties zullen wij in gesprek met decentrale overheden blijven over de gevolgen hiervan en mogelijke oplossingsrichtingen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag%20Rechtspraak%202022.pdf>