



Samenvatting

Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak

Colofon

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Datum

31 augustus 2020

Aanvrager

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Auteurs

Laurens Klein Kranenburg, MSc
Drs. Frank ten Doeschot
Drs. Jaap Bouwmeester
Wouter Andringa, MSc

Begeleidingscommissie

Prof. mr. dr. H.J.B. (Henny) Sackers (Radboud Universiteit Nijmegen, voorzitter)
Mr. dr. B. (Benny) van der Vorm (Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut)
Mr. H.M.C. (Hilde) Westera (Nederlands Genootschap van Burgemeesters)
Mr. drs. B. (Brenda) Vermeer (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
Drs. T.L. (Theo) van Mullekom (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)

© 2020 WODC. Auteursrechten voorbehouden.



Samenvatting

ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Aanleiding

In de politiek en media is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor het onderwerp ‘bedreigde burgemeesters’. Er hebben zich recent meerdere ernstige zaken voorgedaan waarin burgemeesters zijn bedreigd. Zowel in de politiek als in de media is wel eens een causale relatie gelegd tussen enerzijds het gebruik van bevoegdheden in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en anderzijds bedreigingen en intimidaties richting burgemeesters.

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht om onderzoek te laten uitvoeren om te beziën in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een causale relatie tussen de bestuurlijke aanpak en bedreigingen en intimidaties van burgemeesters.

Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de aard en omvang van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, alsook in het aantal aangiften, vervolgingen en veroordelingen. Tevens dient het onderzoek inzicht te geven in de mogelijke relatie tussen de mate waarin burgemeesters gebruikmaken van het instrumentarium onder de noemer van ‘bestuurlijke aanpak’ en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties tegen hen.

In dit onderzoek staan de volgende twee vragen centraal:

- 1 Wat is in de periode vanaf 2010 de aard en omvang van het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, hoe vaak doen zij daarvan aangifte, hoe vaak wordt er een verdachte opgepakt en hoe vaak vindt er vervolging en veroordeling plaats?
- 2 In hoeverre is er wel of niet een relatie tussen de bestuurlijke aanpak en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, uitgesplitst naar de aard van de bedreiging of intimidatie en naar het type dader?

Het onderzoek dient inzicht te geven in de strafrechtelijke reactie op gevallen van bedreiging en intimidatie. Dit is van belang, omdat dan meer doelgericht en toegespitst beleid kan worden gemaakt om bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters aan te pakken, bijvoorbeeld op basis van kenmerken van verschillende typen daders. Ook is het belangrijk om scherper te krijgen welk deel van de bedreigingen tegen burgemeesters wordt gedaan vanuit de georganiseerde criminaliteit en welk deel uit een andere hoek komt, evenals wat het type bedreiging of intimidatie is en de wijze waarop die plaatsvindt.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek naar bedreigingen en intimidaties van burgemeesters is uitgevoerd langs een aantal sporen. In de eerste plaats is literatuuronderzoek verricht naar ontwikkelingen in de bestuurlijke aanpak en de eventuele weerstand die burgemeesters daarbij ontmoeten. Tevens zijn in dit kader expertinterviews gehouden.



Vervolgens zijn alle burgemeesters in Nederland benaderd voor deelname aan een online enquête over hun persoonlijke ervaringen met bedreiging of intimidatie, de eventuele strafrechtelijke reactie en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. De enquête is uitgevoerd tussen 10 februari en 12 maart 2020, dus vóór het uitbreken van de coronacrisis in Nederland. In totaal hebben 139 burgemeesters de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 39 procent. Verder hebben 22 burgemeesters de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. Aansluitend zijn er diepte-interviews met negen burgemeesters gehouden.

Om meer inzicht te krijgen in de inzet van specifieke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid en de eventuele weerstand die hiermee wordt opgeroepen, zijn ook de ambtenaren van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van Nederlandse gemeenten benaderd. De enquête onder OOV-ambtenaren is uitgevoerd tussen 13 februari en 25 maart 2020. Van de 355 gemeenten hebben 147 OOV-ambtenaren namens de gemeente de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 41 procent. Tevens hebben tien OOV-ambtenaren de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld.

In samenwerking met de politie, Openbaar Ministerie (OM) en rechtspraak is een poging gedaan de strafrechtelijke reactie op incidenten (aangifte, vervolging en veroordeling) te reconstrueren vanuit de registraties van de betrokken organisaties. Het bleek niet mogelijk om een valide en betrouwbare schatting te geven van het aantal bedreigingen en intimidaties van burgemeesters op basis van de aangifteregistratie van de politie. Doordat deze registratie niet als vertrekpunt kon worden genomen, was het niet mogelijk om zaken in de strafrechtketen verder te volgen. Wel heeft een inventarisatie plaatsgevonden van alle gepubliceerde jurisprudentie sinds 2010 op Rechtspraak.nl. Dit geeft een beeld van de vonnissen van zaken waarin een burgemeester slachtoffer was van bedreiging. Verder is vanuit de enquête onder burgemeesters informatie verkregen over de strafrechtelijke reactie op gevallen van bedreiging en intimidatie. Deze informatie vanuit het perspectief van de burgemeesters zelf geeft wel een beeld, maar is niet volledig.

Het onderzoek was aanvankelijk gericht op de periode vanaf 2010. Die keuze was mede ingegeven vanuit de veronderstelling dat over deze periode incidentregistraties van politie, OM en rechtspraak beschikbaar zouden zijn voor het onderzoek. Toen dat niet het geval bleek, zijn als alternatief enquêtes uitgevoerd. Vanwege cognitieve beperkingen kan hiermee maar beperkt terug in de tijd worden gekeken. De focus van de analyse van de achtergronden van de incidenten en de strafrechtelijke reactie daarop, is daarom komen te liggen op de periode vanaf 2015.

Definities

In dit onderzoek zijn bedreiging en intimidatie als volgt gedefinieerd:

- Bedreiging is een concrete uiting om iemand, of diens naasten, wat aan te doen. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht.
- Intimidatie is vaak minder concreet en/of indirect en roept vooral een gevoel van onveiligheid bij de getroffene op.



Deze definities zijn getoond in de vragenlijst voor burgemeesters, waarin vragen zijn gesteld over mogelijk slachtofferschap. Hierbij is aangegeven dat bedreiging en intimidatie verschillende vormen kunnen aannemen: onder druk zetten, provoceren, chanteren, vernielen van persoonlijke bezittingen, stalken, versturen van een dreigbrief of e-mail, uitingen via sociale media of het op andere wijze afgeven van een 'signaal'.

Onder 'bestuurlijke aanpak' wordt verstaan de inzet van alle bevoegdheden van een burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid, met uitzondering van de bestuurlijke boete. In dit verband wordt ook wel gesproken van (bestuurlijke) OOV-bevoegdheden.

RESULTATEN

Het onderzoek heeft zowel een beschrijvend als verklarend doel. In de eerste plaats moet het onderzoek inzicht bieden in de aard en omvang van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en de strafrechtelijke reactie hierop. Dit doel is beschrijvend van aard. Tevens dient het onderzoek inzicht te geven in de mogelijke relatie tussen de inzet van OOV-bevoegdheden en de mate waarin burgemeesters te maken hebben met bedreiging of intimidatie. Deze doelstelling heeft een verklarend karakter. Deze mogelijke relatie is complex van aard en is daarom vanuit verschillende invalshoeken en bronnen benaderd.

1. Aard en omvang bedreigingen en intimidaties

Ontwikkeling van het aantal bedreigingen en intimidaties

In de periode 2010–2020 fluctueerde het percentage burgemeesters dat te maken heeft gekregen met bedreiging en intimidatie tussen de 21 en 33 procent. Deze cijfers komen uit de langjarige Monitor Integriteit en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De fluctuaties hangen voor een deel samen met specifieke maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen, zoals de vluchtelingen crisis in 2015, die voor een toename van het aantal bedreigingen van burgemeesters hebben gezorgd. Hoewel er in de laatste twee jaren weer sprake is van een toename, is er over de gehele periode 2010–2020 onder burgemeesters geen sprake van een structurele toename van het slachtofferschap van bedreiging en/of intimidatie.

Burgemeesters hebben vanuit hun portefeuille openbare orde en veiligheid en hun rol als boegbeeld van de gemeente vaker te maken met bedreiging en intimidatie dan andere lokale politieke ambtsdragers. Er is evenwel geen sprake van een exclusief probleem waar alleen burgemeesters mee te maken hebben. Ook andere politici, zoals wethouders en raadsleden, en werknemers met een publieke taak (bijvoorbeeld politieagenten, boa's of ov-medewerkers) worden in de uitoefening van hun werk geconfronteerd met bedreiging en intimidatie.

Achtergronden van bedreigingen en intimidaties

Om meer zicht te krijgen op de aard en achtergronden van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en de strafrechtelijke reactie hierop is als onderdeel van dit onderzoek een enquête gehouden onder burgemeesters. De focus van de enquête lag op de periode 2015–2019. In deze periode van vijf jaar hadden drie op de tien burgemeesters minimaal één keer te maken met bedreiging en bijna de helft met een vorm van intimidatie.



Uit de enquête komt naar voren dat van alle bedreigingen die zich in de periode 2015-2019 voordeden, in 30 procent van de gevallen sprake was van een bewuste actie van de dader om een bepaald doel te bereiken. In de overige gevallen van bedreiging is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties (17%), frustratie (38%) of verward gedrag (14%). Bij intimidaties van burgemeesters komt dit zogeheten instrumentele gebruik minder vaak (in 18% van de gevallen) voor en ligt de oorsprong vaker in niet-instrumentele agressie.

Uit de enquête en de verdiepende interviews met burgemeesters blijkt dat er sprake is van een breed spectrum van intimiderende of bedreigende incidenten die onderling uiteenlopen wat betreft grondslagen, gradaties en uitingsvormen. De (vermoedelijke) daders zijn uit diverse geledingen van de maatschappij afkomstig. Bedreigingen en intimidaties kunnen afkomstig zijn van personen met verward gedrag, maar ook van mensen die in conflict zijn met het gemeentebestuur, zich benadeeld voelen door een besluit van de burgemeester of van personen gelieerd aan criminele organisaties, zoals motorbendes. Naarmate een besluit of maatregel dieper ingrijpt in het persoonlijke leven of iemand harder treft in diens (criminele) activiteiten, financiën of andere belangen, neemt het risico op bedreiging en intimidatie in het algemeen toe. Daarbij is de burgemeester voor sommige daders nu eenmaal het gezicht van de gemeente en daarmee een makkelijk doelwit.

Strafrechtelijke reactie

Uit de enquête onder burgemeesters komt naar voren dat van bedreiging in circa een derde van de gevallen aangifte wordt gedaan, bij intimidatie is dit in een op de negen gevallen. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Intimidatie is geen afzonderlijk strafbaar feit en is alleen via andere delicten mogelijk strafbaar, zoals belaging (art. 285b Sr). Doordat er van bedreiging vaker aangifte wordt gedaan dan van intimidatie, is het aantal gevallen waarin tot strafrechtelijke opsporing en vervolging wordt besloten verhoudingsgewijs ook hoger. In circa een op de negen gevallen van bedreiging die burgemeesters meemaken, komt het tot een veroordeling van de dader(s). Bij intimidatie is dit in circa een op de 25 gevallen.

2. Ontwikkelingen in bestuurlijke aanpak

De inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van OOV is toegenomen in de periode 2015-2019. Een meerderheid van zowel burgemeesters als OOV-ambtenaren geeft in de enquête aan dat de inzet van OOV-bevoegdheden in het algemeen is toegenomen. Ook andere onderzoeken wijzen op een toename in de toepassing van OOV-bevoegdheden. Met name burgemeesters van grote, stedelijke gemeenten zetten hun bevoegdheden vaker in. Ook als wordt gekeken naar de inzet van specifieke bevoegdheden, komt hieruit een over de tijd intensiever gebruik van bevoegdheden naar voren. Dertien van de zeventien onderzochte OOV-bevoegdheden zijn tussen 2015 en 2019 vaker ingezet door burgemeesters. De top drie van bevoegdheden die in deze periode vaker zijn ingezet, bestaat uit het sluiten van drugspannen (artikel 13b Opiumwet), het bevel tot verplichte opname in een psychiatrische instelling (Wvvgz) en het opleggen van een gebieds- of groepsverbod.



Voor de algemene toename in de inzet van OOV-bevoegdheden worden door burgemeesters en OOV-ambtenaren verschillende oorzaken aangewezen. In de eerste plaats zijn er meer bevoegdheden gekomen voor de burgemeester (zoals het opleggen van een gebiedsverbod) of zijn bestaande bevoegdheden uitgebreid, met name in relatie tot het sluiten van drugspanen. In de tweede plaats worden gemeenten geconfronteerd met specifieke problemen, waardoor de inzet van specifieke bevoegdheden opportuun werd, zoals druggerelateerde overlast en demonstraties. In de derde plaats is er meer bewustwording van de interventiemogelijkheden die OOV-bevoegdheden bieden en wordt sterker ingezet op een integrale aanpak. In het verlengde hiervan wordt sneller dan voorheen gekeken naar het bestuursrecht om criminaliteit en overlast te bestrijden. Aan de ene kant hangt deze verschuiving samen met het niet optimaal functioneren van de strafrechtketen. Aan de andere kant is het beeld dat het bestuursrecht sneller en efficiënter kan worden ingezet dan het strafrecht. Over de wenselijkheid hiervan wordt door burgemeesters verschillend gedacht.

3. Relatie tussen bestuurlijke aanpak en bedreiging en intimidatie

De vraag of er een relatie is tussen enerzijds de inzet van OOV-bevoegdheden en anderzijds de mate waarin burgemeesters te maken hebben met bedreiging of intimidatie is complex van aard. Om die reden is deze vraag vanuit vier verschillende perspectieven benaderd.

Perspectief 1: vanuit bestuurlijke bevoegdheden richting bedreiging en intimidatie

De inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid is weliswaar toegenomen in de periode 2015-2019, zo laat het onderzoek zien, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een structurele toename van het aantal bedreigingen en intimidaties van burgemeesters. De inzet van bevoegdheden – in algemene zin – roept volgens zes op de tien burgemeesters *geen* weerstand op vanuit de samenleving of vanuit groepen of individuen daarbinnen. Wanneer er wel sprake is van weerstand, gaat het met name om algemeen maatschappelijke weerstand of andere legale vormen van weerstand, zoals formele bezwaar- en beroepsprocedures, informele protesten of politiek-bestuurlijke bezwaren (bijvoorbeeld vanuit de gemeenteraad). Voor een op de twintig burgemeesters heeft de inzet van bevoegdheden wel eens geleid tot bedreiging of intimidatie; in de meeste gevallen ging het om intimidatie. Als wordt gekeken naar de inzet van specifieke bevoegdheden blijkt dat bepaalde bevoegdheden, zoals het sluiten van woningen of het opleggen van een gebieds- of groepsverbod, een groter risico op bedreiging of intimidatie met zich brengen.

Perspectief 2: vanuit bedreiging en intimidatie richting bestuurlijke aanpak

De enquête onder burgemeesters laat zien dat van alle incidenten van bedreiging die zich in de periode 2015-2019 voordeden, er in circa drie op de tien gevallen sprake was van een bewuste actie van de dader om een bepaald doel te bereiken. Bij intimidatie komt dit in circa een op de vijf gevallen voor. Het is plausibel dat er bij deze instrumentele vorm van agressie een (sterke) relatie is met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden, zeker wanneer er grote (financiële) belangen in het geding zijn. Niettemin is het ook voorstelbaar dat de instrumentele agressie een ander oogmerk heeft dan directe beïnvloeding van het bestuurlijk optreden, zoals het in een kwaad daglicht stellen van een burgemeester of het openbaar bestuur in het algemeen. In de overige gevallen van bedreiging en intimidatie is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag. Deze vormen van agressie kunnen eveneens getriggerd worden door het optreden van de burgemeester, hoewel dat in bepaalde gevallen, zoals verward gedrag, minder voor de hand ligt.



Dergelijke agressieve uitingen hebben vaak een meer ongericht en onvoorspelbaar karakter. Veelal is er sprake van een samenloop met psychische en/of persoonlijke problematiek van de dader. Van dit onvoorspelbare gedrag kan niettemin een grote dreiging uitgaan voor de objectieve en subjectieve veiligheid van de burgemeester en anderen.

In vijftien van de 35 in het kader van dit onderzoek geanalyseerde rechterlijke uitspraken vanaf 2010 over bedreiging van een burgemeester, is in meer of mindere mate een relatie te leggen met de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester. Voorbeelden hiervan zijn het opleggen van een tijdelijk huisverbod, het handhavend optreden tijdens Koninginnenacht (2011), gedwongen sluiting van panden, zoals een discotheek en woning, en onvrede over de komst van een asielzoekerscentrum in de gemeente. Er waren drie casussen van bedreiging die kunnen worden gerelateerd aan criminele activiteiten, waarbij meerdere strafbare, vooral druggerelateerde feiten zijn gepleegd (onder meer handel in soft- en harddrugs, deelname aan een criminele organisatie). In de overige twintig zaken is er geen (directe) relatie met het bestuurlijk optreden van de burgemeester te zien. Dit betreft vooral bedreigingen door personen met een psychische aandoening, verslavingsproblematiek en/of met problemen in de persoonlijke of relationele sfeer.

Perspectief 3: ontwikkelingen in de tijd

De inzet van de bestuurlijke bevoegdheden is per saldo toegenomen in de afgelopen vijf jaar. Uit de interviews met experts en burgemeesters en uit literatuuronderzoek komt naar voren dat deze trend al voor 2015 was ingezet. Over de periode 2010-2020 is geen duidelijke toe- of afname te zien van het percentage burgemeesters dat te maken heeft gehad met bedreiging of intimidatie. De toename van bedreigingen en intimidaties die zich in een bepaalde periode voordeden, is voor een deel te verklaren vanuit diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de protesten tegen de komst van asielzoekerscentra. In deze gevallen is een relatie met de inzet van bestuurlijke OOV-bevoegdheden in statistische zin niet hard aantoonbaar, maar ook zeker niet uit te sluiten.

Perspectief 4: perceptie van de relatie door betrokkenen

Een op de vijf burgemeesters is van mening dat de inzet van bestuurlijke bevoegdheden (enigszins) van invloed is op het aantal bedreigingen of intimidaties dat zij meemaken. OOV-ambtenaren denken hierover in grote lijnen hetzelfde. Bestuurlijke bevoegdheden zijn in de ogen van betrokkenen ongeveer in gelijke mate van invloed op het aantal bedreigingen en intimidaties als andere (informele) instrumenten, zoals een (stop-)gesprek of waarschuwing.

De mate waarin het gebruik van een bevoegdheid leidt tot een vorm van bedreiging of intimidatie is voor een belangrijk deel afhankelijk van de persoon tegen wie de bevoegdheid wordt ingezet en de context waarin dit gebeurt. Bij deze persoonlijke en contextuele factoren valt te denken aan de achtergrond van degenen die door de inzet van een bevoegdheid worden getroffen, de samenloop met andere strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke of civielrechtelijke maatregelen (als onderdeel van een ketenaanpak) en de timing van de inzet van een bevoegdheid. In het algemeen is te stellen dat naarmate een bevoegdheid dieper ingrijpt in het persoonlijke leven of iemand harder treft in diens (criminele) activiteiten, financiën of andere belangen, het risico op bedreiging of intimidatie voor de burgemeester toeneemt. De opkomst van sociale media heeft ertoe bijgedragen dat het aantal online bedreigingen richting burgemeesters duidelijk is toegenomen. Sociale media zijn een laagdrempelig kanaal om berichten met een bedreigend of intimiderend karakter te plaatsen, zo wordt door burgemeesters onderkend.



Ook worden berichten op sociale media razendsnel verspreid (het zogenoemde ‘sneeuwbaaleffect’), waar uitingen vroeger tot een kleine kring van mensen in het café of een andere gelegenheid beperkt bleven. Door de snelle verspreiding zijn online bedreigingen een moeilijk te controleren fenomeen.

Voor de meeste burgemeesters heeft het risico om te maken te krijgen met bedreiging en intimidatie geen impact op het wel of niet gebruikmaken van een bevoegdheid. Een deel van de burgemeesters laat het risico op persoonlijke bedreiging of van hun ambtenaren wel meewegen, maar dan vooral in de uitvoering van en communicatie over een bevoegdheid. Van de burgemeesters is vier procent in de afgelopen jaren voorzichtiger geworden met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden vanuit de vrees voor agressie en bedreigingen. Wat de impact is van een handeling of uitlating, wordt mede bepaald door de persoonlijkheid van de burgemeester. Waar de ene burgemeester een uitlating of gedraging gemakkelijk van zich laat afglijden, kan een andere burgemeester hierdoor emotioneel sterk worden geraakt. Beide reacties zijn even legitiem.

4. Hoofdconclusies

De eerste hoofdvraag van het onderzoek heeft betrekking op de aard en omvang van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en de strafrechtelijke reactie hierop. Hoewel er in de laatste twee jaren sprake is van een toename, is er over langere periode geen sprake van een structurele stijging van het slachtofferschap van bedreiging en/of intimidatie. Niettemin hebben veel burgemeesters door de jaren wel eens te maken gehad met bedreiging of intimidatie. In de meeste gevallen van bedreiging is er (hoofdzakelijk) een niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag. Maar er is ook een (aanzienlijk) deel van de bedreigingen waarbij de bedreiging bewust wordt geuit om een bepaald doel te bereiken. Bij intimidatie komt dit zogeheten instrumentele gebruik minder vaak voor.

Van (strafbare) bedreiging van burgemeesters wordt in circa een derde van de gevallen aangifte gedaan. Van intimidatie, dat alleen via andere delicten mogelijk strafbaar is, wordt in een op de negen gevallen aangifte gedaan. In circa een op de negen gevallen van bedreiging die burgemeesters meemaken, komt het tot een veroordeling van de dader(s). Bij intimidatie is dit in circa een op de 25 gevallen.

De tweede hoofdvraag richt zich op de mogelijke relatie tussen de inzet van OOV-bevoegdheden en de mate waarin burgemeesters te maken hebben met bedreiging of intimidatie. Uit het onderzoek blijkt dat er een grote verscheidenheid aan factoren is, die tot bedreiging of intimidatie kunnen leiden en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden is daar één van. Bedreiging en intimidatie van burgemeesters is in veel opzichten een zeer divers fenomeen, en de relatie met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden heeft niet het karakter van een wetmatigheid of een op-een-verband, in de zin dat een bevoegdheid altijd een bepaalde vorm van weerstand oproept. De wijze waarop de bevoegdheden worden ingezet en diverse persoonlijke en contextuele factoren bepalen in belangrijke mate of er een risico is op bedreiging en intimidatie.

De stelling in het maatschappelijke debat dat het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters vanuit de hoek van de georganiseerde criminaliteit is toegenomen omdat burgemeesters meer gebruikmaken van hun bevoegdheden in de strijd tegen die georganiseerde criminaliteit, kan niet worden bevestigd, noch ontkracht.



Het is een feit dat er steeds meer bevoegdheden worden ingezet door burgemeesters, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een structurele toename van het *aantal* bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters. Op basis van dit onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken over een mogelijke toename van de ernst van de bedreigingen en intimidaties vanuit de georganiseerde criminaliteit.

Wel is duidelijk dat criminele netwerken voor burgemeesters een risicofactor vormen als het gaat om de kans op bedreiging en intimidatie naar aanleiding van de inzet van bevoegdheden. Hierbij is aangetekend dat criminele netwerken zich doorgaans meer bewust zijn van de grenzen van het strafrecht dan bijvoorbeeld personen die vanuit frustratie of onmacht handelen. Er is richting burgemeesters dan ook eerder sprake van intimidatie vanuit de georganiseerde criminaliteit dan van (strafbare) bedreiging. Niettemin is, ongeacht de aard, ernst en impact van een incident, elke vorm van bedreiging of intimidatie er een te veel.



I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KvK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl