

Bedreiging

en bescherming

**Tussenevaluatie van
de netwerkaanpak
van het Netwerk
Weerbaar Bestuur**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Georgina Kuipers
Gert Jan Geertjes
Jessie Samwel
Christiaan van der Kaaij**

**Rogier van der Wal
Willeke Slingerland
Martijn van der Steen**

dr. Georgina Kuipers

is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij promoveerde in 2021 aan de Universiteit Leiden op haar onderzoek *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* en is tevens verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van diezelfde universiteit.

mr. dr. Gert Jan Geertjes

is universitair docent staatsrecht bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Hij is tevens verbonden als fellow aan de Thorbeckeleerstoel van diezelfde universiteit. Hij promoveerde in 2021 in Leiden op zijn onderzoek *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*.

drs. Jessie Samwel

is als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Christiaan van der Kaaij

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

mr. dr. Willeke Slingerland

is als lector Weerbare Democratie verbonden aan Saxion Hogeschool. Ze is tevens sinds 2014 de landelijk rapporteur corruptie voor de Europese Commissie (LRCC) en onderzocht eerder in opdracht van Transparency International Nederland en Stichting Deugdelijk Bestuur Aruba het nationaal integriteitssysteem van respectievelijk Nederland en Aruba.

dr. Rogier van der Wal

is als lector Ethisch Werken verbonden aan het Instituut voor HRM & Toegepaste Psychologie van Fontys Hogeschool. Hij is tevens verbonden als fellow aan de Thorbeckeleerstoel van de Universiteit Leiden. Eerder werkte Van der Wal bij de gemeente Almere, de VNG en Platform 31.

prof. dr. Martijn van der Steen

is als decaan en bestuurder verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is als bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Verder is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, en buitengewoon hoogleraar aan de universiteiten van Stellenbosch en Pretoria (Zuid-Afrika).

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding: het streven naar een weerbaar decentraal bestuur → 4**
 - 1.1 Werken aan weerbaar bestuur → 5
 - 1.2 Wat is weerbaarheid? → 7
 - 1.3 Leeswijzer → 8

- 2. Een theoretisch perspectief op weerbaar bestuur → 9**
 - 2.1 Netwerkend werken aan weerbaarheid → 9
 - 2.2 De juridische grondslag van weerbaarheid → 16
 - 2.3 Weerbaar bestuur door een ethische lens → 27

- 3. Weerbaar bestuur in de praktijk → 33**
 - 3.1 Een kleine kroniek van het werken aan weerbaarheid → 33
 - 3.2 Een inventarisatie van inspanningen gericht op weerbaarheid → 42

- 4 Bedreiging en bescherming 52**
 - 4.1 De inzet van het Netwerk ten behoeve van weerbaar bestuur → 53
 - 4.2 Bescherming → 55
 - 4.3 Veranderende dreigingen → 61

- 5. Conclusie: goed, maar is het ook genoeg? → 65**
 - 5.1 Het Netwerk Weerbaar Bestuur doet veel goed... → 65
 - 5.2 ... Maar is het ook genoeg? → 69
 - 5.3 Het Netwerk in een volgende fase: keuzes voor de toekomst → 74

1. Inleiding: het streven naar een weerbaar decentraal bestuur

“Mijn kinderen zeiden: ik wil niet dat je burgemeester wordt, dan gaan ze je bedreigen.”

De fakkeldrager bij het huis van Sigrid Kaag, demonstrerende boeren op het erf van Christianne van der Wal of dreigbrieven in de bus bij Hugo de Jonge. Het zijn recente voorbeelden van bedreigingen van bestuurders met landelijke bekendheid. Het Openbaar Ministerie maakte bekend een sterke toename te zien van het aantal meldingen van bedreigingen van politieke ambtsdragers.¹ En het gaat dan zeker niet alleen om landelijk bekende politieke ambtsdragers. Ook decentrale ambtsdragers – burgemeesters, wethouders, gedeputeerden, statenleden – krijgen steeds vaker te maken met bedreigingen.

De bedreigingen hebben vaak een effect op ambtsdragers; ze worden bijvoorbeeld steeds vaker (on)zichtbaar beveiligd en kunnen zich beduidend minder vrij bewegen. Maar zoals uit het verdrietige rijtje voorbeelden kan worden opgemaakt: ze hebben bovendien impact op het gezinsleven van de ambtsdragers, daar alle drie deze voorbeelden gesitueerd waren in een thuissituatie.² Kinderen vragen hun ouders om niet meer verkiesbaar te zijn of om af te zien van een beroep als burgemeester. En ook als kinderen het niet expliciet vragen, lijkt – bijvoorbeeld – het aantal mensen dat burgemeester wil worden steeds kleiner te worden.³ Wat betekent dit voor het decentrale bestuur van Nederland?

1 Openbaar Ministerie (22 mei 2023). Niet eerder zoveel meldingen van bedreiging politici.

2 NOS Nieuws (26 mei 2023). ‘Politici die stoppen vanwege bedreigingen, doen dat vooral voor familie’.

3 Runderkamp, Z.A. & Mügge, L.M. (2023). Agressie en geweld bedreigen de diversiteit van het burgemeesterskorps. *Burgemeestersblad* 160, p. 59-61; Harmsen, J. (26 december 2023). Wie wil nog burgemeester worden? Animo voor vacatures neemt af. *Trouw*.

1.1 Werken aan weerbaar bestuur

In 2023 bestaat het Netwerk Weerbaar Bestuur (hierna: NWB en het Netwerk) vijf jaar. In die jaren heeft het NWB gewerkt aan het vergroten van de weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers en ambtelijke organisaties, waar het gaat om intimidatie, bedreiging, agressie en verleiding tot niet-integer gedrag. Dat het noodzakelijk is om te werken aan weerbaarheid van decentrale bestuurders en politici blijkt onder meer uit een onderzoek uit 2022 naar de ervaringen van decentrale bestuurders en politici. Daarin zegt 77% van de burgemeesters, 67% van de wethouders en 45% van de raadsleden te maken gehad te hebben met diverse soorten agressie, variërend van minder ernstig tot (zeer) ernstig.⁴ Deze cijfers laten daarmee, in vergelijking met de cijfers van twee jaar eerder, een trendmatige toename van bedreiging zien: in 2020 rapporteerden nog 50% van de burgemeesters, 46% van de wethouders en 33% van de raadsleden ervaring met agressie en geweld te hebben gehad. Zolang dit soort incidenten aan de orde van de dag zijn, blijft de weerbaarheid van politieke ambtsdragers op decentraal niveau dan ook – helaas – onverminderd geboden. In de vijf jaar dat het NWB opereert is de dreiging eerder toegenomen dan afgenomen; dat zegt waarschijnlijk niet zoveel over de effectiviteit van het Netwerk, maar meer over de sterke groei van het maatschappelijk fenomeen.

Het Netwerk zet in op bewustwording, voorlichting, ondersteuning en nazorg. Dat betekent dat mensen die te maken hebben met concrete (be)dreiging voor *nazorg* en ondersteuning bij het Netwerk terecht kunnen. En daarnaast probeert het Netwerk ook vanuit *voorzorg* te werken en zo dreiging te voorkomen. Het NWB biedt dus ondersteuning en nazorg als het nodig is, maar probeert juist ook preventief te werken en te voorkomen dat het zover komt. Het Netwerk kan niet voorkomen dat agressie plaatsvindt, maar er wel voor zorgen dat een organisatie weet wat er moet gebeuren als het toch gebeurt. In het Netwerk werken 28 partners – van departementen tot beroeps- en belangenverenigingen en expertisebureaus – in het Netwerk aan de weerbaarheid van eerdergenoemde politieke ambtsdragers en ambtelijke organisaties. Het Netwerk wordt gefaciliteerd door een grotendeels vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het programma Weerbaar Bestuur gefinancierde kleine werkorganisatie. In dit essay onderzoeken we de bijdrage van het Netwerk aan de terugdringing of beheersing van het fenomeen bedreiging van decentrale politieke ambtsdragers.

4 I&O Research (2023). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*, uitgebracht in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, p. 17-18.

We kijken in dit essay terug naar de afgelopen vijf jaar, ook om de koers en richting voor de komende periode te bepalen. Het gaat ons om het in beeld brengen van patronen en lessen, zodat de volgende stappen in de aanpak van bedreigingen voor decentrale politieke ambtsdragers scherper gezet kunnen worden. Het is terugkijken met het doel om vooruit te komen. Het vertrekpunt van onze terugblik is of het Netwerk Weerbaar Bestuur daarbij de dingen goed doet, én of het ook de goede dingen doet. Allebei die vragen zijn interessant. Voor de eerste vraag – doet NWB de dingen goed? – gaan we vooral in op het soort activiteiten die het NWB heeft ontplooid en wat daarvan het bereik en de opbrengsten zijn geweest. Voor de tweede vraag – doet het NWB de goede dingen? – kijken we vooral naar twee meer fundamentele vragen: wat is eigenlijk de aard van de (be)dreiging(en) en hoe is die veranderd en/of wellicht nog in verandering; maar ook, wat is eigenlijk de aard van het soort bescherming en het soort weerbaarheid dat je daartoe wil ontplooiën? Wat zien we het NWB daarin doen en welke alternatieve opvattingen zijn hiervoor mogelijk? We doen dat te reflecteren op het verleden, met nadrukkelijk het oog op de toekomst.⁵

Op deze manier komen we ook bij de vraag wat de grenzen van het Netwerk Weerbaar Bestuur zijn; waar gaat het wél over en wat valt erbuiten? Wat rekenen we nog mee als dreiging en wat zijn daarvan de begrenzingsen? En zijn er ook bewegingen binnen het domein van wat we tot een dreiging rekenen? Hoe past bijvoorbeeld de sterke toename van het aantal en de intensiteit van online bedreigingen in het geheel? Is het openbaar bestuur daar ook op berekend? Maar ook: wat bedoelen we eigenlijk als we het hebben over de weerbaarheid van het openbaar bestuur? En wie gaat dat aan en wie niet? Over dit soort vragen gaat dit essay (ook); het bevat dus een reflectie op de activiteiten die het NWB heeft ondernomen én een reflectie op wat dat betekent voor de volgende fase van het omgaan met weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers.

5 Dit doen we in dit onderzoek op een aantal manieren; middels een literatuurstudie en het bespreken van meerdere theoretische 'lenzen' op weerbaarheid. Ook hebben we gesprekken gevoerd met veertig personen die allemaal op een bepaalde manier betrokken zijn bij het thema 'weerbaarheid', al dan niet in de context van het Netwerk Weerbaar Bestuur. Denk hierbij aan wethouders, burgemeesters, afgevaardigden van beroepsverenigingen, (de)centrale politici en ambtenaren.

1.2 Wat is weerbaarheid?

Het Netwerk Weerbaar Bestuur werkt naar eigen zeggen aan ‘een weerbaar bestuur waarin politieke ambtsdragers hun ambt veilig en integer kunnen uitoefenen’.⁶ Dat roept wel meteen de vraag op wat het bestuur precies ‘weerbaar’ maakt. Voor dit essay grijpen wij in eerste instantie terug op het adviesrapport van de adviescommissie Versterken Weerbaarheid van de Democratische Rechtsorde uit november 2023.⁷ De commissie omschrijft weerbaarheid als *de mate waarin een systeem veerkrachtig of robuust is als er druk, ofwel van binnen ofwel van buiten, op wordt gelegd*. Deze benadering laat zich ook goed toepassen op het decentraal bestuur. De mate waarin decentraal bestuur in staat is om veerkrachtig om te gaan met of robuust te reageren op druk bepaalt in welke mate het decentraal bestuur weerbaar is. Weerbaarheid kan zijn dat iemand snel en goed terugveert na een incident, liefst zonder al te veel gevolgschade. Het kan ook zijn dat hoge barrières worden opgeworpen om de kans op incidenten te verkleinen of in de kiem te smoren. Een derde manier van kijken is weerbaarheid als het cultiveren van een omgeving die als geheel de kans op incidenten kleiner maakt, bijvoorbeeld omdat het collectief daar weerstand tegen biedt. Veerkracht en robuustheid zijn voorbeelden van strategieën die in meer of mindere mate iets reactiefs en iets proactiefs hebben, die meer zijn gericht op het individu of meer gericht op het collectief.

Weerbaarheid kan daarnaast op verschillende niveaus (individu, organisatie, netwerk, sector, land) bepaald worden, maar deze niveaus zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ook bestaan er, naast robuustheid en veerkracht, andere manieren van kijken naar hoe met druk om te gaan. Daarbij valt op dat in de definitie van de eerdergenoemde adviescommissie niet nader wordt uitgewerkt waar eventuele ‘druk’ uit kan bestaan of waar het vandaan kan komen. Daaruit blijkt dat wat we (be)dreiging of druk noemen niet is vast gebeiteld, maar juist sterk in beweging is – en tot op zekere hoogte ook per context en wellicht zelfs per individu kan variëren. In dit essay kiezen we daarom voor een open benadering van druk en (be)dreiging. We hebben betrokkenen bijvoorbeeld niet gevraagd naar vooraf door ons gedefinieerde vormen van (be)dreiging, maar juist open gevraagd naar hoe, waarvan, door wie en wanneer zij druk en (be)dreiging ervaren. Voor de één gaat dat over hele intense en directe fysieke (be)dreiging – die de betreffende persoon dan zelf soms niet eens als zo heel erg bedreigend ervaart en schouderophalend als deel van het werk aanneemt – en voor de ander gaat het ook om berichten

6 Zie hiervoor de website van Weerbaar Bestuur.

7 Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023). *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken.*

op sociale media en allerlei negatieve en beledigende commentaren onder sociale mediaberichten. We kijken in dit onderzoek naar meerdere vormen van (be)dreiging. Daarbij valt te denken aan ondermijning door georganiseerde criminaliteit en financiële criminaliteit, maar ook omkoping, intimidatie en (be)dreiging, al dan niet versterkt door de gevolgen van polarisatie of complot denken. Die (be)dreiging of druk is dynamisch en afhankelijk van de mate waarin het decentraal bestuur verantwoordelijk is en wordt gemaakt voor bepaalde beleidsterreinen, maar ook simpelweg van de ontwikkeling van ‘nieuwe fenomenen’ die mogelijk ontwrichtend zijn, zoals kunstmatige intelligentie. Die dynamiek nemen we hier dus nadrukkelijk mee.

In het vervolg van dit essay bespreken we de betekenissen van weerbaarheid die we in de praktijk van het NWB terugzien, maar daarnaast ook de mogelijkheden van andere invalshoeken en betekenissen die we nu nog minder aantreffen; vanuit de idee dat die in de toekomst ook een bijdrage zouden kunnen leveren aan een weerbaar decentraal bestuur.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit essay is als volgt. In hoofdstuk 2 schetsen we een kader (lenzen) om het NWB te onderzoeken. We onderscheiden drie lenzen die we in dit hoofdstuk achtereenvolgens bespreken; het sturingsperspectief achter het NWB, een juridisch perspectief op (be)dreiging en weerbaarheid en een ethisch perspectief daarop. In hoofdstuk 3 doen we verslag van onze empirische analyse. We baseren ons daarbij op een documentenstudie en interviews met diverse betrokkenen, zoals actieve participanten, *critical friends*, *criticasters*, maar ook politieke ambtsdragers die onbekend zijn met het Netwerk. We bespreken chronologisch de ontwikkelingen en samenwerking in het Netwerk en beschrijven de vormen van voorlichting, ondersteuning en nazorg die zijn ontwikkeld. Vervolgens inventariseren we wat het Netwerk heeft bewerkstelligd. In hoofdstuk 4 reflecteren we vervolgens op die praktische bevindingen bij het (netwerkend) werken aan weerbaarheid. We schetsen de bedreigingen die het decentrale openbaar bestuur raken en de vormen van bescherming die daarvoor worden geboden – en wat daar volgens sommige betrokkenen nog aan ontbreekt. In hoofdstuk 5 trekken we op basis van deze bevindingen een aantal conclusies en kijken we vooruit, naar mogelijke strategieën voor de volgende periode van het NWB.

2. Een theoretisch perspectief op weerbaar bestuur

Valse filmpjes

In de herfst van 2019 zagen 278 proefpersonen een filmpje waarin voormalig partijleider van het CDA en burgemeester Sybrand van Haersma Buma (Leeuwarden) een grap maakte over de kruisiging van Christus: “*pin mijer niet op vast.*” Onder de proefpersonen was een groep gelovige christelijke CDA-stemmers, die na de dertien seconden durende video een beduidend negatievere mening hadden over Buma en het CDA.⁸ Maar het ging hier niet voor niets om proefpersonen: onderzoekers hadden een *deepfake*-video gemaakt van de politicus, gebaseerd op een optreden in een echt televisie-interview. Buma had deze woorden dus nooit zo uitgesproken.⁹

Het experiment toont aan dat de online wereld ook voor decentrale bestuurders en politici zorgt voor snellere mogelijke verspreiding van desinformatie. Sinds de ontwikkeling van *deepfake*-technologie is het steeds moeilijker om te voorkomen dat er malafide beeld en geluid over iemand wordt verspreid: het maakt schijnbaar voor de mening van de gemiddelde sociale mediagebruiker steeds minder uit wat iemand echt heeft gezegd of gedaan. Dit vormt een nieuwe en snelgroeiende bedreiging voor decentrale ambtsdragers. Het (straf)recht heeft nog geen manier om *deepfakes* van politici tegen te gaan. Hoe kan de overheid op zulke bedreigingen sturen?

2.1 Netwerkend werken aan weerbaarheid

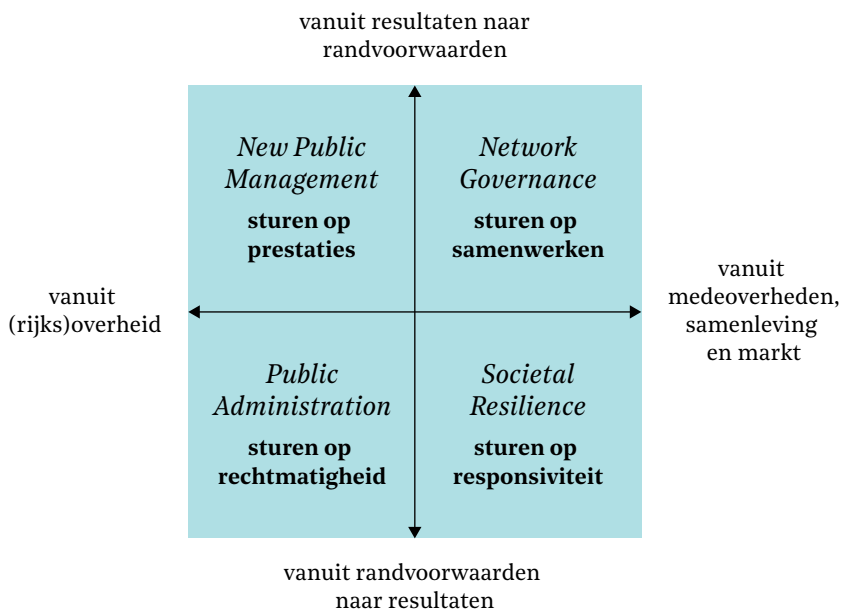
Allereerst is het interessant om te reflecteren op de keuze voor de netwerk-vorm voor het werken aan weerbaarheid. Het werken als en in een netwerk is meer dan alleen de keuze voor een naam; het is een heel specifieke manier om een bepaalde opgave, doelstelling en/of publieke waarde te realiseren. Om het eigene aan die keuze beter te begrijpen is het goed om eerst een stap terug te zetten en te kijken naar de variëteit aan sturingsopties; we doen dat

8 Het Parool (2020, 24 augustus). Filmpjes van politici manipuleren werkt, concluderen UvA-onderzoekers. *Het Parool*.

9 Dobber, T., Metoui, N., Trilling, D., Helberger, N. & de Vreese, C. (2021). Do (Microtargeted) Deepfakes Have Real Effects on Political Attitudes? *The International Journal of Press/Politics* 26(1), p. 69-91.

door het gebruik van het model van de vier perspectieven op overheidssturing. Dit model beschrijft vier vormen van overheidssturing, die elk heel andere accenten leggen en die vier routes aanreiken voor het realiseren van een opgave. Elke opgave, zo is de gedachte achter het model, kan in principe via elk van die vier routes worden bereikt. Tegelijkertijd ziet de aanpak er in elk van de routes heel anders uit, met ook heel verschillende mogelijkheden voor centrale regie, verantwoording, controle, financiering en een ander soort relatie tussen partijen binnen en buiten de overheid. We bespreken het model hier kort, alvorens we nader inzoomen op het NWB en de vorm van netwerksturing die we daarin herkennen.

In figuur 1 worden de vier perspectieven in beeld gebracht. Het eerste perspectief (linksonder) is dat van de rechtmatige overheid. Dit meer traditionele perspectief op openbaar bestuur komt voort uit de klassieke *public administration*-literatuur van de bestuurskunde. Het perspectief is legalistisch en bureaucratisch: de overheid bedenkt regels, rechten en plichten en sturing vindt top-down plaats. In het tweede perspectief (linksboven) van de presterende overheid komt het concept van *New Public Management* (NPM) centraal te staan. Hierin wordt sterk gehecht aan de resultaten van de overheid: de overheid dient efficiënt en effectief te werk te gaan. Het behalen van prestaties wordt belangrijker dan de randvoorwaarden, regels en procedures. Het idee achter NPM is dat de overheid zich meer als een bedrijf kan en moet gedragen: klantvriendelijk, doelmatig en effectief. Het derde perspectief ('rechtsboven') ziet de overheid in samenspel met samenleving, markt en decentraal bestuur sturen. In de bestuurskundige literatuur wordt ook wel gesproken over netwerkbestuur, *network governance*. In diverse samenwerkingsarrangementen leggen alle partijen hun visies, belangen en doelstellingen voor en zo bepalen zij mede welke prestaties dienen te worden nagestreefd; de partijen zijn afhankelijk van elkaar. Ook in het vierde perspectief (rechtsonder) van de responsieve overheid is samenwerking het uitgangspunt. Hier ziet de overheid uit *societal resilience* een verscheidenheid aan maatschappelijke initiatieven ontstaan – sociaal ondernemerschap, actief burgerschap, doe-democratie – waarin publieke waarden worden gerealiseerd. De overheid faciliteert deze ontwikkeling van een afstand, met zelforganisatie als uitgangspunt: de overheid kadert in als dit nodig is, ter ondersteuning of juist ter afremming.



Figuur 1. Vier perspectieven op overheidssturing.¹⁰

Als we vanuit dit model kijken naar de aanpak van weerbaarheid dan legt elk van de vier perspectieven daartoe specifieke accenten.

Bij het klassieke *public administration* (linksonder) gaat het vooral om het sturen door heldere regels, normen en standaarden te formuleren, en vervolgens zorg te dragen voor de handhaving daarvan. Deze route verloopt primair via wetgeving en vereist dus een strakke of in ieder geval in de praktijk bruikbare en handhaafbare afbakening van (be)dreiging; weerbaarheid ontstaat dan als mensen weten wat als dreiging geldt, wat de manier is om daarbij te melden en/of op te treden, en als er vervolgens ook capaciteit is om die meldingen op te volgen. Dat is niet alleen reactief; het idee is hier ook dat duidelijke normstelling en handhavingscapaciteit ertoe kan of zal leiden dat partijen in het veld zich naar de letter en geest van de wetten, regels en normen zullen gaan gedragen. Het idee is hier dat de rijksoverheid de publieke waarde voor de decentrale politieke ambtsdragers ‘oplost’, door een sluitend en juridisch kloppend raamwerk van wetten, regels, normen en sanctiemogelijkheden op te stellen, ‘zodat’ het vraagstuk daarmee in juridische zin is geadresseerd. Of de aanpak adequaat is wordt vervolgens afgemeten aan de mate waarin het juridisch raamwerk in zichzelf adequaat

¹⁰ Steen, M.A. van der, Scherpenisse, J. & Twist, M.J.W. van (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

is en aan de vereisten van rechtsstatelijke kwaliteit voldoet (en dus niet zozeer aan de effectiviteit in termen van meetbare toegenomen weerbaarheid).

Bij *new public management* (linksboven) gaat het in het geval van het vergroten van weerbaarheid om twee invullingen. Als eerste is het idee dat de overheid zelf krachtig moet optreden en daarvoor capaciteit beschikbaar maakt. Dat kan via de weg van wetgeving, maar dat is hier meer een middel dan een doel. Als het 'gewoon' kan via andere wegen dan is dat ook goed. Het idee is hier dat de overheid *zelf* aan de slag gaat met een zo effectief en doelmatige uitrol van de oplossing voor het maatschappelijke probleem. Daarbij wordt, en dat is het tweede kenmerk, sterk gestuurd op output-indicatoren, zoals het aantal incidenten, het aantal uitgevoerde interventies, het aantal aangebrachte camera's, het aantal uitgevoerde bezoeken, et cetera. Het succes van de operatie is vanuit dit perspectief terug te zien in het al dan niet halen van het vooraf afgesproken bereik; bijvoorbeeld in het daadwerkelijk bezoeken van *alle* gemeenten, of het realiseren van de belofte/ambitie om bij elke aanvraag zo snel mogelijk camerabeveiliging aan huis te leveren. Het idee is hier dus dat de overheid zelf de publieke waarde levert voor de ander – in dit geval de rijksoverheid voor de decentrale politieke ambtsdragers – en dat doelmatigheid daarbij het criterium is. Hoe dat precies gebeurt en wat daarvoor de geldende zorgvuldigheidsbeginselen zijn is hier van ondergeschikt belang; het gaat erom dat het gestelde doel wordt gerealiseerd, dan is de aanpak goed.

Vanuit de route van *network governance* (rechtsboven) sluiten betrokken partijen een alliantie om de volgens hen gezamenlijke opgave aan te pakken. Dat kan in een alliantie met direct betrokkenen, maar vaak gebeurt het via bestuurlijke vertegenwoordigers, zoals koepels. De aanpak van weerbaarheid is dan nadrukkelijk een gedeeld vraagstuk, waaraan iedereen naar vermogen een bijdrage levert. Hier is het ministerie van BZK dus één van de partijen, naast de andere. Dat kan nog steeds in een coördinerende of organiserende rol zijn, maar dan omdat dat is wat het Netwerk graag van het ministerie wil. Het ministerie regelt het niet *voor* de anderen, maar *met* de anderen – en de anderen hebben daarin ook een co-creërende rol; ze zijn niet de ontvangers van de aanpak, maar geven deze mede vorm. En ze kunnen daarin ook een eigen strategische inbreng leveren, bijvoorbeeld over de prioriteiten die nodig zijn of de manier waarop het vraagstuk wordt aangepakt. Hier zijn mede-overheden, beroepsverenigingen van verschillende soorten politieke ambtsdragers, en andere betrokkenen dus co-creators, die samen met het ministerie van BZK de aanpak *maken*. De beoordeling of het goed gaat ligt dan in de vraag of goede strategische samenwerkingsverbanden zijn ontstaan en of die naar de normen en standaarden die ze zelf hebben afgesproken hebben geopereerd. Zijn er rondom weerbaarheid dus voldoende krachtige

netwerken gevormd en hebben die vervolgens gehandeld zoals zij met elkaar hebben afgesproken?

Vanuit het perspectief van *societal resilience* (rechtsonder) gaat het bij de aanpak eerst en vooral om wat de betrokkenen in hun eigen kring zelf kunnen en willen doen, en op de manier en in de vorm die ze daar zelf voor kiezen. Anderen bepalen zelf wat ze doen en het ministerie van BZK kan dat met een programma ondersteunen, faciliteren en mogelijk maken – en wellicht ook laten groeien. Dat kan door de bodem voor zelforganisatie en eigen initiatief rijker te maken, bijvoorbeeld door initiatieven vanuit het decentraal bestuur te signaleren en daar snel en responsief op te reageren. Responsiviteit is dus niet passief afwachten. Het kan juist betekenen dat via voorlichting en communicatie de lokale betrokkenen ertoe worden aangezet om zelf actie te gaan ondernemen, waarbij het ministerie dan vervolgens weer kan aansluiten. Gestuurde zelfsturing dus, waarbij het vakmanschap zit in het vermogen om de ander te mobiliseren, terwijl het initiatief en het eigenaarschap tegelijkertijd nog steeds volwaardig bij die ander ligt. Zij doen het zelf, het ministerie ondersteunt – en impliciet beïnvloedt het ministerie dus óók wat die anderen zelf ondernemen, hoe vaak en met wie. Dat betekent ook dat vooraf niet goed te zeggen is wat er precies ‘geleverd’ gaat worden, omdat dat vooral ook afhankelijk is van de dynamiek en de beweging bij gemeenten zelf. Het betekent ook dat de behoefte op verschillende plekken sterk kan variëren en dat het er dus op verschillende plekken heel anders aan toe gaat. Dat betekent voor het ministerie van BZK dat het wellicht verschillende definities en kaders voor onveiligheid en dreiging moet hanteren en, afhankelijk van de situatie, ook heel verschillend zal moeten interveniëren en ondersteunen. Let wel, in voorkomende gevallen is het nog steeds mogelijk dat er directe actie van het ministerie zelf nodig is, maar dat is dan in reactie op – of beter gezegd, responsief aan – waar betrokkenen om vragen. Of het goed gegaan en goed gedaan is, gebeurt dan via een analyse van de initiatieven die zijn ondernomen en de mate van responsiviteit daaraan.

Evalueren en beoordelen van netwerksamenwerking

We zien dat verschillende routes voor het organiseren en mobiliseren van aandacht en aanpak van weerbaarheid dus ook verschillende manieren van evalueren, leren en beoordelen met zich brengen.¹¹ De verschillende routes zijn niet alleen strategische keuzes voor de inzet, maar leiden ook tot andere beoordelingscriteria. In de ene aanpak (linksonder in het kwadrant) gaat het meer om zorgvuldigheid en ‘fit’ tussen wat de wetgever als het probleem definieert en het juridische raamwerk dat de wetgever daarvoor opstelt. Als

11 Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge, p. 240-256.

dat goed is, dan is het goed. En lessen gaan dan wellicht over hoe dat nog beter kan, of welke normen in de praktijk moeilijk handhaafbaar blijken en dus nadere aanscherping of juist meer open normering vereisen. Daar tegenover staat de benadering ‘rechtsonder’, waar de energie en inzet komt vanuit het veld zelf, en de evaluatievraag meer gaat over de mate waarin het gelukt is om daar responsief aan te zijn en de beweging wellicht ook goed op gang te brengen. En of het bijvoorbeeld gelukt is om goed om te gaan met de variëteit die dat oplevert, ook als die soms misschien strijdig is of was met bestaande kaders. Lessen kunnen dan bijvoorbeeld gaan over goed werkende methoden voor ‘olievlekwerking’ en ervaringen die zijn opgedaan met responsiviteit en opschaling; hoe maak je iets wat lokaal is ontstaan groter en krijg je het breder gedeeld? Komt dat ook vanuit het Netwerk zelf, of moet je daar als ministerie de hoofdrol in nemen? En wat werkt dan goed? Onder in het kwadrant zijn de evaluatievragen en lessen dus ook meer gericht op de aanpak zelf – is het goed gedaan en hoe verliep dat?

Boven in het kwadrant gaat het nadrukkelijker om doelbereiking; om de vraag of de gestelde ambities zijn gerealiseerd. Linksboven is dat vooral het ministerie dat *voor* het Netwerk produceert, rechtsboven zijn het partijen (waaronder het ministerie) die samen tot productie komen en daarbij allemaal hun deel nemen. De vragen en lessen kunnen dan bijvoorbeeld gaan over of de brede inzet tot stand is gekomen, of anderen genoeg meedoen, of de concrete aantallen zijn gehaald, of eenieder naar vermogen deelnam, of er voldoende vitaliteit in het Netwerk was en of het lukte om adaptief te zijn bij de beweging rond het vraagstuk.

Bij netwerken is vaak sprake van *doelvervlechting*, dat is de kern ervan. Bij aanvang, of bij de instroom van een nieuwe partij, worden de doelen van de verschillende partijen met elkaar verenigd, zodat zij kunnen deelnemen in het Netwerk. Dit maakt ook dat netwerken vaak een *doelzoekend* karakter hebben en dat doelen onderweg kunnen veranderen. Partijen komen gezamenlijk tot definiëring van het doel en dit doel kan ook veranderen wanneer nieuwe partijen zich bij het netwerk aansluiten. De context is van groot belang voor de ontwikkeling van het netwerk. Veranderingen in de omgeving kunnen invloed hebben op het functioneren van het netwerk. Processen binnen het netwerk kunnen er gaandeweg voor zorgen dat nieuwe kennis en hulpbronnen nodig zijn of dat er nieuwe doelen bijkomen. Dit heeft invloed op de evaluatie, omdat de kwaliteit van een netwerk niet aan gedetailleerde doelen te toetsen valt.¹² Bij meer netwerkende benaderingen

12 Steen, M.A. van der, e.a. (2017). *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 21-22.

is de vraag of de doelen onderweg voldoende zijn bijgesteld – en toch ook scherp zijn gebleven! – net zo belangrijk als de vraag of ze wel zijn gehaald. En rechts in het kwadrant verschuift die verhouding zelfs naar dat het belangrijker is dat doelen tijdig zijn bijgesteld, omdat dat de enige manier is om betrokken partijen ook daadwerkelijk betrokken te houden.

De vraag of er voldoende lerend vermogen in een netwerk aanwezig is, is dan ook belangrijk. Klijn en Koppenjan benoemen twee vormen van lerend vermogen.¹³ Als eerste is er *cognitief leren*: het versterken van het delen van kennis en inzicht over de natuur, oorzaken en impact van problemen, mogelijke uitkomsten en hun effecten op bepaalde actoren, en een basis voor gezamenlijke probleemoplossing, beleid maken en dienstverlening. Dat gaat over het creëren van een gezamenlijk beeld (*joint image building*) en zo doelverstrengeling. Een tweede vorm is *strategisch leren*: het versterken van inzicht en bewustzijn over iemand anders' activiteiten, taken en *mutual dependencies*. Dat betekent ook het leren omgaan met belangenconflicten. De samenwerking zelf is dan onderdeel van het leren en de evaluatiefactor: wat zijn daarin duur en transactiekosten, kwaliteit van het proces (strategie, blokkades of juist doorbraken, procesmanagement, vooraf duidelijkheid over 'huisregels')? Ook maken inclusiviteit en verantwoording uit: elkaar iets gunnen, vergeven, vertrouwen, delen van verantwoordelijkheid, mogelijkheid tot het toetreden van relevante partijen, transparantie, en op deze manier ook het bereiken van externe legitimiteit.¹⁴

En hierbij is adaptief vermogen dus ook van groot belang. Kan de sturende actor – in dit geval het NWB – zich voldoende en tijdig aanpassen aan en anticiperen op wat er zich vanuit het netwerk van zelfsturende organisaties aandient?¹⁵ Hierbij kan een netwerk worden beoordeeld op bijvoorbeeld de mate van reflexiviteit (omgaan met en inspelen op verschillende perspectieven), de mate van responsiviteit (effectief reageren op veranderende omstandigheden van buitenaf), de getoonde veerkracht (flexibel zijn en het eigen handelen aanpassen aan een veranderende context) en het vermogen tot tijdig en regelmatig revitaliseren (blokkades in het proces herkennen en opheffen).¹⁶

13 Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge, p. 240-256.

14 Steen, M.A. van der, e.a. (2017). *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 22.

15 Steen, M.A. van der, e.a. (2017). *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*, Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 24.

16 Termeer, C.J.A.M., DeWulf, A., Breeman, G., & Stiller, S.J. (2012). Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), p. 680-710.

In tabel 1 worden deze vragen die kunnen worden gesteld om netwerksamenwerking te beoordelen en te evalueren schematisch getoond. In het derde hoofdstuk worden de activiteiten, inspanningen en inzet van het Netwerk Weerbaar Bestuur besproken; in hoofdstuk 5 evalueren we aan de hand van deze empirische materie en onderstaande vragen de netwerkaanpak van het NWB.

Tabel 1. Vragen om netwerksamenwerking te duiden en te evalueren.

DUIDEN VAN DE INZET VAN NETWERKSAMENWERKING	Is de inzet om te sturen vanuit samenwerking in een netwerk (network governance), of (ook) om te sturen op rechtmatigheid (public administration), efficiëntie (new public management), en zelfsturing (societal resilience)?
EVALUEREN VAN NETWERKSAMENWERKING	<i>Doelvervlechting:</i> delen betrokken actoren doelen? <i>Doelzoeking:</i> worden doelen bijgesteld? <i>Lerend vermogen:</i> - Cognitief leren: zijn kennis en inzicht over problemen, oorzaken en oplossingen versterkt? - Strategisch leren: zijn kennis en inzicht over elkaars betrokkenheid en uitgangspunten versterkt? <i>Adaptief vermogen:</i> - Verhoudingen: kan de sturende actor meebewegen met zelfsturende acties uit het netwerk? - Reflexiviteit: hoe wordt omgegaan met verschillende perspectieven? - Veerkracht: hoe wordt omgegaan met veranderende context? - Revitaliseren: hoe wordt omgegaan met blokkades?

2.2 De juridische grondslag van weerbaarheid

Weerbaarheid kan als begrip breed worden opgevat. Weerbaarheid kan gericht zijn op dreigingen van buiten (bijvoorbeeld intimidatie of bedreigingen door burgers, die weer kunnen leiden tot hogere druk op de integriteit van individuele politici dan wel van het bestuursorgaan waarvan zij deel uitmaken), als op dreigingen van binnenuit (ruwe omgangsvormen binnen het decentraal bestuur; op zichzelf staande schendingen van bestuurlijke

integriteit). Dreiging kan dan gaan over de pijlers *integriteit*, *veiligheid* en (het voorkomen van) maatschappelijk *onbehagen*.¹⁷

Deze pijlers zijn veel breder dan die van het recht alleen. Een juridische analyse van weerbaar bestuur moet daarom beperkt blijven tot de oorspronkelijke pijler van het Netwerk die bovendien directe raakvlakken heeft met het recht, namelijk: *veiligheid*. Wij merken daarbij wel meteen op dat ook de pijler van integriteit een juridische component heeft. Het bestuursrecht kent diverse systeemnormen die mede tot doel hebben om de integriteit van bestuursorganen te waarborgen. Voorbeelden van dergelijke regels zijn het verbod op vooringenomenheid (art. 2:4 Awb) en het verbod op misbruik van bevoegdheid (art. 3:3 Awb).¹⁸ Zij blijven echter in dit essay buiten beschouwing, omdat deze normen niet zozeer betrekking hebben op de integriteit van *individuele* politieke ambtsdragers, maar alleen op die van het *gehele* bestuursorgaan (bijv. het college van B&W, de gemeenteraad, gedeputeerde staten, enzovoort.) waarvan zij deel uitmaken.¹⁹ Het komt echter relatief zelden voor dat een rechter een dergelijke collectieve integriteitsschending aanneemt. Tijdens de benoemingsprocedure van nieuwe bestuurders op decentraal niveau vindt nu overigens wel al vaak op vrijwillige basis een risicoanalyse met betrekking tot de integriteit van kandidaat-bestuurders plaats. Op basis van het conceptvoorstel voor de nieuwe Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (tweede tranche) zou een dergelijke risicoanalyse in de toekomst een verplicht karakter krijgen.²⁰ Als dit concept inderdaad uiteindelijk op deze manier kracht van wet krijgt, is het afwachten of dit daadwerkelijk iets zal veranderen aan de huidige juridische invulling van de integriteit van decentrale bestuurders: het wetsvoorstel stelt het *uitvoeren* van een risicoanalyse verplicht, maar verbindt geen consequenties aan de

¹⁷ Zie hiervoor de Website van Weerbaar Bestuur.

¹⁸ Schlössels, R.J.N. & Timmermans, L.J.M. (2013). Integriteit, bestuur en recht: Enige systematiserende en rechtsvergelijkende beschouwingen. In: S.C. Loeffen e.a. (red.), *Integriteit en politiek en bestuur. De (on)mogelijkheden van het recht*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, p. 9-35. Zie hierover uitgebreid Theunisse, M.H.W.C.M. (2024). *Juridische normen voor bestuurlijke integriteit in de democratische rechtsstaat, in het bijzonder met het oog op besluitvorming op decentraal niveau*. Deventer: Wolters Kluwer (dissertatie Nijmegen).

¹⁹ Dit is vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zie o.a. ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1682.

²⁰ Eerder had de regering het voorstel voor een verplichte risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders op decentraal niveau opgenomen in de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Kieswet in verband met het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen in het decentraal bestuur (Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur). Na bezwaar van de Raad van State heeft zij een nieuw conceptwetsvoorstel in voorbereiding met als doel om alsnog de verplichte risico-analyse te introduceren. In december 2023 is het conceptwetsvoorstel in consultatie gegaan.

uitkomsten van die analyse voor de benoembaarheid van de kandidaat-bestuurder in kwestie.

Hoe het ook zij, vooralsnog is er geen aanleiding om aan te nemen dat bedreigingen van *individuele* bestuurders op decentraal niveau direct een gevaar vormen voor de concrete besluitvorming van het bestuursorgaan waarvan zij deel uitmaken. Uit empirisch onderzoek van Marijnissen naar bedreigde wethouders blijkt dat bedreigingen op individueel niveau zeker negatieve impact kunnen hebben op individuele bestuurders, maar uiteindelijk slechts beperkt van invloed zijn op concrete besluitvorming van het college van burgemeester en wethouders waarvan zij deel uitmaken.²¹ Tegen deze achtergrond blijft het juridische integriteitsbegrip in dit essay verder buiten beschouwing. Ook zullen wij niet via de weg van het recht reflecteren op het *onbehagen* in de maatschappij.²²

Het juridische kader voor al het (decentrale) overheidsoptreden is dat van de *democratische rechtsstaat*. In het kort houdt dat in dat de overheid altijd moet handelen op basis van bevoegdheden die in democratisch gelegitimeerde, parlementaire wetten zijn vastgelegd en daarbij ook de grenzen van de Grondwet en internationale (mensenrechten)verdragen dient te respecteren.²³ De grondwettelijke en mensenrechtelijke grenzen van de democratische rechtsstaat brengen mee dat burgers in beginsel de vrijheid moeten hebben om kritiek te leveren op hun (lokale) bestuurders. De vrijheid die uit dit beginsel voortkomt is echter niet onbeperkt. Weerbaar bestuur impliceert dan ook dat burgers, net als de politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur *zelf*, de grenzen van het recht, en dan met name die van het straf- en bestuursrecht,²⁴ dienen te respecteren. Burgers zijn vrij om te doen, te zeggen en wellicht zelfs te schreeuwen wat ze willen, *zolang* zij daarmee maar niet

21 Marijnissen, D. (2019). *Bedreigde wethouders. Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici*. (dissertatie Open Universiteit Heerlen) Den Haag: Boom criminologie, p. 194-198; Marijnissen, D. en Kolthoff, E. (2020). De invloed van bedreigingen op de gemeentelijke besluitvorming. *Tijdschrift voor de veiligheid* 19(1), p. 56.

22 Zie hierover verder het werk van het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust.

23 Democratie en rechtsstaat kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zie o.a. Voermans, W.J.M. (2023). *Onze constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*. Amsterdam: Prometheus, p. 141-142.

24 Het strafrecht bevat diverse bepalingen die met name de democratie als algemene waarde beschermen, zoals de strafbaarstellingen van de versterking van een vergadering van een (commissie van een) volksvertegenwoordigend orgaan zoals de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad (art. 121-124a Wetboek van Strafrecht), de staatsgreep die is gericht op het realiseren van een andere regeringsvorm (art. 92-94 Sr) dan wel een terroristisch misdrijf dat is gericht op het ontwrichten van de fundamentele basisstructuren van Nederland (art. 83a Sr).

voorbij de randen van het strafrecht en het bestuursrecht bewegen. Dan is er in juridische zin sprake van (be)dreiging van politieke ambtsdragers.

Het Wetboek van Strafrecht (Sr) bevat diverse bepalingen die direct of indirect tot doel hebben om de democratische rechtsstaat te beschermen, zoals het plegen van een staatsgreep (art. 92-94 Sr) of een terroristisch misdrijf (art. 83a Sr). Veel relevanter in de context van ons essay zijn echter meer algemene strafbepalingen die zijn gericht op de bescherming van *individuele*. De belangrijkste strafbepaling betreft die van het algemene delict van *bedreiging* (art. 285 Sr). Van een *strafbare bedreiging* is sprake als die is gericht op het in gevaar brengen van de algemene veiligheid van een persoon. Als een bedreiging is gericht aan politici, dan zal het gegeven dat de blootstelling van politici aan bedreigingen ook bedreigend is voor het functioneren van de parlementaire democratie vaak leiden tot de oplegging van een hogere straf.²⁵ Sinds 2022 volgt uit het Wetboek van Strafrecht dat een hogere straf kan worden opgelegd voor bedreiging van politici, zoals commissarissen van de koning, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders (zie het nieuwe vijfde lid van art. 285 Sr).²⁶

Bij al deze strafbepalingen gaat het nadrukkelijk om de *uiterste grenzen* van de veiligheid van individuele politieke ambtsdragers en van de democratische rechtsstaat in het algemeen. Er zullen zich in de praktijk veel situaties voordoen waarin de veiligheid van (lokale) politici in het geding is zonder dat het strafrecht daarbij een relevante rol kan spelen. Met andere woorden, het recht is vaak alleen van toepassing op uiterste gevallen van (be)dreiging; voor heel veel gevallen die voor individuen als bijzonder dreigend en verstorend, en belemmerend, worden ervaren biedt het recht weinig uitkomst.

Op dit moment is de eventuele noodzaak tot het reguleren van de online wereld het belangrijkste discussiepunt binnen het strafrecht. Het gaat dan over de vraag of het wenselijk is om nieuwe strafbaarstellingen in het leven te roepen die een bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat, zoals ernstig verstorend online gedrag of het gebruik van *deepfakes*.²⁷ Dergelijke strafbaarstellingen die specifiek zijn gericht op online gedrag zijn er voor de

25 Zie in de landelijke context o.a. Gerechtshof Den Haag 27 december 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2638 (veroordeling van een man die Hugo de Jonge en Mark Rutte online bedreigde), Gerechtshof Den Haag 13 februari 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:216 (veroordeling van de 'fakkeldrager' voor het huis van Sigrid Kaag).

26 *Kamerstukken II* 2018/19, 28684, nr. 560, p. 1; *Kamerstukken II* 2019/20, 35564, nr. 3, p. 3.

27 Voorde, J.M. ten (2022), *Democratie als strafrechtelijk te beschermen belang* (oratie Leiden). Den Haag: Boom juridisch, p. 18-19.

meeste situaties nog niet, althans niet direct,²⁸ wat het in de praktijk extra lastig maakt om dergelijke bedreigingen daadwerkelijk tot vervolging te brengen. De norm – wat kan wel en wat niet – is bovendien voor deze domeinen nog allesbehalve duidelijk.

In bepaalde gevallen is het bij dergelijke dreigingen nog wel mogelijk om – indirect – op basis van het bestuursrecht op te treden tegen burgers die intimiderend gedrag vertonen. Dan moet er echter wel een concrete bevoegdheid zijn op basis waarvan tegen de betreffende burger kan worden opgetreden. Een voorbeeld vormt de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (bibob) op grond waarvan de integriteit van burgers die een vergunning of subsidie aanvragen kan worden getoetst door het bureau Bibob. Als een burger geen aanvraag voor een subsidie of vergunning heeft gedaan, dan kan deze route niet worden gevolgd. Er zullen daarom per definitie veel gevallen overblijven waarin het recht geen mogelijkheden biedt om rechtstreeks op te treden bij bedreigingen en intimidatie tegen politici. Daar is natuurlijk ook veel voor te zeggen. Het verhindert de overheid immers ook om tegen individuele burgers dwingend op te treden, wat de burger tegen een al te invasieve overheid beschermt. Dat geldt ook voor de uitingen die burgers doen; ook daar is een burger relatief vergaand vrij om te zeggen wat hij of zij van een bestuurder vindt. Het gevaar is immers dat de overheid onwelgevallige meningen en kritiek te gemakkelijk gaat hinderen of zelfs vervolgen. Maar ook hier betekent dit dat de rechtsbescherming van de politieke ambtsdrager relatief zwak belegd is, ten opzichte van die van burgers.

Dreiging en bedreiging zijn juridisch ook geen eenduidige begrippen. Wanneer er precies sprake is van een (be)dreigende situatie is afhankelijk van de specifieke context en zal dus per geval verschillend worden beoordeeld. Of iets bedreigend is bedoeld of als bedreigend wordt ervaren, en of het in juridische zin ook bedreigend ‘is’ zijn geen vaststaande, maar contextuele categorieën. Die context wordt in de eerste plaats bepaald door het gegeven van de *persoon* aan wie de bedreiging is gericht: wat de ene persoon als bedreigend ervaart, hoeft dat niet per se te zijn voor een andere persoon. Van

²⁸ Een voorbeeld van een online dreiging die nu al wordt bestreken door een ‘analoge’ strafbaarstelling vormt het zogeheten ‘doxing’ dat reeds op basis van art. 285d Sr strafbaar is. Doxing houdt in: het ongevraagd publiceren van iemands persoonsgegevens (via analoge kanalen maar bijvoorbeeld ook via social media) met het oogmerk iemand angst aan te jagen of onder druk te zetten. Op basis van art. 285d, tweede lid Sr kan een hogere straf worden opgelegd voor dit delict als het slachtoffer een specifiek ambt vervult, zoals: commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een gemeenteraad dan wel provinciale staten. Op 1 januari 2024 heeft het OM de Richtlijn voor strafvordering doxing (2023Roo8) gepubliceerd die een verzwaarde recidiveregeling voor dit delict kent. Zie *Staatscourant* 2023, 32682.

politici mag bijvoorbeeld, gelet op de publieke aard van hun functie, veel worden verwacht: niet iedere belediging is strafbaar. Ook politici onderling zullen uitingen aan hun adres verschillend opvatten. Sommigen van hen hebben vaak al zoveel meegemaakt dat zij de ernst van aan hen gerichte dreigingen onderschatten en daarom, ondanks de mogelijke strafbaarheid daarvan, toch geen aangifte van bijvoorbeeld bedreiging doen. Medebepalend voor de perceptie of intimidatie en bedreiging is, in de tweede plaats, de (lokale) bestuurscultuur, die Marijnissen in de gemeentelijke context omschrijft als ‘het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college van B&W, ambtelijk apparaat en samenleving’.²⁹ Volgens Marijnissen bestaat die bestuurscultuur uit twee componenten, die elk in een lokale context tot ontwikkeling komen: ten eerste zijn dat lokale tradities en ten tweede is dat de stijl waarmee bestuurlijke kwesties worden aangepakt, die wordt gevoed door de bestaande opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is. Hoewel Marijnissen deze definitie heeft opgesteld voor de gemeentelijke context, laat het begrip ‘bestuurscultuur’ zich evengoed toepassen op andere lagen van het decentraal bestuur (zoals het provinciaal niveau).

In het kader van dit essay is dit begrip van belang omdat het ook invloed heeft op de weerbaarheid van politieke ambtsdragers op decentraal niveau. Die invloed is tweërlei. In de eerste plaats is de bestuurscultuur bepalend voor de perceptie en beleving van lokale politieke ambtsdragers van de eventuele bedreigingen die zij ontvangen. Marijnissen wijst erop dat lokale politici zich veiliger voelen in een omgeving waarin sprake is van onderling vertrouwen en gemeenschappelijke verwachtingen.³⁰ Een goed functionerende bestuurlijke organisatie kan er dus aan bijdragen dat politici, ook in situaties waarin zij evident worden bedreigd en geïntimideerd, zich toch niet heel onveilig voelen, omdat zij zich gesteund weten door directe collega’s en ondersteunende ambtelijke diensten. In de tweede plaats bestaat er een directe link tussen de bestaande bestuurscultuur en het handhaven van de waarden van de reeds genoemde democratische rechtsstaat. De democratische rechtsstaat is, wil hij weerbaar zijn, niet alleen afhankelijk van de bijbehorende institutionele normen, maar ook van een *rechtsstatelijke* cultuur waarin die normen als kader blijven dienen voor het functioneren van dat bestuur.³¹

29 Marijnissen, D. (2019). *Bedreigde wethouders. Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici* (dissertatie Open Universiteit Heerlen). Den Haag: Boom criminologie, p. 56-57.

30 Marijnissen, D. (2019). *Bedreigde wethouders. Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici* (dissertatie Open Universiteit Heerlen). Den Haag: Boom criminologie, p. 57.

31 Kuypers, C. & Tinnevelt, R. (2023). ‘Een weerbare Nederlandse rechtsstaat’, *Nederlands Juristenblad* 98(17), p. 1386-1387.

Wat precies onder zo'n *rechtsstatelijke* cultuur moet worden verstaan, staat niet vast en zal ook per definitie nooit vast kunnen staan; cultuur is immers altijd in beweging. Toch is het van belang om nader te verkennen wat dit begrip kan betekenen, juist omdat daarmee duidelijker kan worden wat er bij het streven naar een weerbaar bestuur precies op het spel staat. Een belangrijke reden daarvoor is dat het juridische denken – en dus ook: het rechtsstatelijke denken – anders dan voorheen niet meer dominant is in de overheidsorganisatie.³² Om die reden is het actief bijhouden en ontwikkelen van een besef van die rechtsstatelijke waarden van belang; ze zijn in de praktijk niet meer vanzelfsprekend bekend en nog minder vanzelfsprekend door iedereen doorleefd. De ontwikkeling van een decentrale bestuurscultuur behelst daarmee indirect ook die van een rechtsstatelijke cultuur. Dat is echter niet eenvoudig, omdat het Nederlandse staatsrecht relatief veel autonomie laat aan politieke organen om naar bevind van zaken te handelen. Hoewel dit sterker speelt op centraal niveau waar de Grondwet het handelen van regering en parlement maar beperkt begrenst,³³ bestaat ook op decentraal niveau – waar de Provinciewet en Gemeentewet het handelen van provinciale en gemeentelijke organen verder inkaderen – het risico dat rechtsstatelijke waarden onder druk komen te staan door het streven naar pragmatische oplossingen. Zo is de op zichzelf rechtsstatelijk en democratisch goed te begrijpen keuze voor veel lokale autonomie voor Nederlandse decentrale besturen tegelijkertijd een zwakte als het op bedreiging aankomt; en dat is op zichzelf dan ook weer bedreigend voor de rechtsstatelijke en democratische kwaliteit. Hier kan de kracht van het Nederlandse model dus langs een andere weg tot een zwakte worden.

Andersom kan versterking van een rechtsstatelijke cultuur dus ook de weerbaarheid tegen bedreiging bevorderen en (het gevoel van) dreiging doen afnemen. Van Ommeren werkt aan de hand van het werk van onder anderen de Canadese filosoof en essayist Ignatieff nader uit hoe zo'n rechtsstatelijke cultuur binnen en buiten de overheidsorganisatie nader vorm kan krijgen.³⁴ Hij stelt vast dat het niet per se nodig is om meer kennis op te doen over de harde kern van de regels en beginselen van de democratische rechtsstaat. Sterker nog, een voortdurend beroep op deze abstracte regels en beginselen kan juist averechts werken, omdat burgers zich daarin vaak niet herkennen en omdat niet iedereen binnen een overheidsorganisatie daarmee even

32 Bovens, M.A.P. (2020). 'Het gezag van juristen: een empirische verkenning', in: *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst. NJV-preadviezen*. Deventer: Wolters Kluwer, p. 56.

33 Geertjes, G.J.A. (2021). *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (dissertatie Leiden). Zutphen: Uitgeverij Paris, p. 610.

34 Van Ommeren, F.J. (2022). 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', *Nederlands Juristenblad* 97(38), p. 3136-3341.

vertrouwd hoeft te zijn. Nadruk op het kennen van de regels werkt bovendien in de hand dat mensen daarin de interpretatie kiezen dat alles wat niet expliciet verboden is blijkbaar mag. Dan worden rechtsstatelijke waarden waarschijnlijk eerder bedreigd dan bevorderd.

Van Ommeren wijst daarom op een andere route, waarbij hij voortbouwt op onderzoek van Ignatieff, waaruit blijkt dat mensen zich doorgaans beter herkennen in *gewone* deugden, zoals vertrouwen, mededogen en empathie.³⁵ Minstens zo belangrijk is Ignatieffs constatering dat mensen over het algemeen tolerant zijn tegenover mensen uit hun eigen kring die zij al kennen of makkelijk kunnen leren kennen. Deze constatering die Ignatieff ‘het primaat van het lokale’ noemt,³⁶ brengt mee dat juist het lokale (decentrale) niveau een goede voedingsbodem vormt voor de ontwikkeling van een rechtsstatelijke cultuur op basis van deze gewone deugden. Volgens Ignatieff kunnen deze ‘gewone deugden’ tot wasdom komen in een samenleving met een overheid die betrouwbaar en fatsoenlijk is.³⁷ Dat betekent dat (lokale) overheidsinstellingen het goede voorbeeld aan burgers kunnen geven door deze deugden actief ‘voor te leven’. Op die manier kan een rechtsstatelijke cultuur worden ontwikkeld die zowel voor burgers als voor overheidsfunctionarissen goed herkenbaar is. Deze wederkerigheid tussen overheid en burger is van belang voor het creëren van een *weerbaar* decentraal bestuur, omdat het goede functioneren van het decentrale bestuur zowel door dreigingen van buitenaf én van binnenuit onder druk kan komen te staan. Een overheidsorganisatie die zich wil wapenen tegen bedreigingen van buitenaf, moet er dan ook voor zorgen dat zij aan burgers laat zien hoe betrouwbaar en fatsoenlijk handelen eruitziet. Dat zijn geen van bovenaf via de wet voorgeschreven in te voeren decreten, maar lokale, gezamenlijk in verbondenheid te ontwikkelen, te cultiveren en te koesteren gezamenlijke *eigen* principes.

In zoverre vergt een weerbaar bestuur vooral ook een *veerkrachtig bestuur*, zoals in het eerste hoofdstuk al kort aan de orde kwam. Dat betekent dat het optreden tegen pogingen tot intimidatie en bedreiging van lokale politici ook een inschatting vergt van de herkomst van die pogingen en noodzaakt om het optreden op de context en de situatie van de burger af te stemmen. Ongewenst gedrag tegenover een politicus van een verwarde persoon die in zijn of haar eentje opereert noopt tot andere maatregelen dan concrete

35 Ignatieff, M. (2017). *Gewone deugden. Samenhang in een verdeelde wereld*. Amsterdam: Cossee, p. 37.

36 Ignatieff, M. (2017). *Gewone deugden. Samenhang in een verdeelde wereld*. Amsterdam: Cossee, p. 230-231.

37 Ignatieff, M. (2017). *Gewone deugden. Samenhang in een verdeelde wereld*. Amsterdam: Cossee, p. 242 e.v.

bedreigingen tegen een politicus die afkomstig zijn van een professionele drugsbende. Een emotionele uitbarsting is anders dan een meer geserreerde langdurige campagne tegen een bepaalde politieke ambtsdrager. Steeds geldt hier dat generaliseerbare normen niet goed mogelijk zijn en dat maatwerk de norm is. Dat maatwerk moet vervolgens wel structureel en systematisch tot stand komen. Weerbaar decentraal bestuur vereist dus *intern* een goede bestuurlijke en ambtelijke organisatie, op basis van ‘gewone’ deugden zoals fatsoenlijkheid en betrouwbaarheid en *extern* het hooghouden van de democratische rechtsstaat, waarvan ook goede omgangsvormen met de burger een belangrijk element vormen. Uiteraard zijn alle gemeenten, provincies en waterschappen verschillend en kan die cultuur, afhankelijk van de context, op verschillende wijzen invulling krijgen.

Samenvattend kunnen we dus vaststellen dat het recht vrij beperkt definieert wanneer er sprake is van bedreiging en dat eigenlijk ook alleen doet in relatie tot veiligheid. Hierbij zien we ook dat de positie van de overheid ten aanzien van burgers relatief zwak is, bewust, om burgers te beschermen tegen dreigend of intimiderend politiek gedreven optreden door de overheid. De wet beschermt de burger tegen de overheid, niet andersom. Voor de gevallen waarin het juist politieke ambtsdragers zijn die bescherming nodig hebben tegen burgers is dat lastig. De rechtsstatelijke principes en keuzes zijn begrijpelijk, maar in dit domein kunnen zij behoorlijk in de weg zitten en zo onbedoeld een bedreiging vormen voor diezelfde democratische rechtsstaat.

Wat ook opvalt is dat een aantal belangrijke domeinen van dreiging – online, sociale media, foto-bewerkingen, *deepfakes* en andere AI-gedreven digitale technologie – nauwelijks gereguleerd is. Het recht kan nog enigszins uit de voeten met directe verbale of fysieke bedreiging of geweld, maar zodra dat online gebeurt is het al veel moeilijker. En dat terwijl voor veel politieke ambtsdragers die online omgevingen juist een steeds belangrijker onderdeel van hun professionele omgeving vormen en die omgeving voor hen ook politiek steeds belangrijker wordt, bijvoorbeeld voor profilering, het uitdragen van beleid, het voeren van campagnes, maar ook simpelweg het onderhouden van contacten met het electoraat en het voeling houden met de sentimenten in de samenleving. Juridisch is het lastig om online smeur te bestrijden. Hoewel online dreigementen op zichzelf als een ‘gewone’ bedreiging strafbaar zijn, bestaan er ook geen rechtstreekse formele normen voor en zijn de handhavingsmogelijkheden beperkt, maar in de praktijk werkt het sterk verstrend en bedreigend.

Wat ook opvalt is dat er in het (gemeente)recht weinig te vinden is over de omgangsvormen van politici onderling; tegen elkaar, maar ook in de manier waarop ze zich in de samenleving en binnen de politieke arena over elkaar

uitlaten. Het staatsrecht, waarin veel waarde wordt toegekend aan het democratisch mandaat van (lokale) politici, onderstreept als kernwaarde het belang van politieke strijd, maar de manier waarop dat gebeurt is eveneens strak ingekaderd. De belangrijkste regels daarvoor zijn terug te vinden in het door gemeenten zelf op te stellen Reglement van Orde (RvO); daarin wordt de vergaderorde vastgelegd, met daarin ook afspraken over aanspreekvormen en dergelijke. Volksvertegenwoordigers kunnen daar zelf tijdens vergaderingen naar verwijzen en de voorzitter van de vergadering zou op basis van het RvO de orde moeten handhaven. Maar dat alles gaat vooral over de *vergaderorde*. De afgelopen jaren valt op dat er ook veel voorbeelden zijn van gemeenten waar volksvertegenwoordigers elkaar bestoken met integriteitsmeldingen en binnen of buiten de vergadering verbaal intimideren, kleineren en ‘pesten’. Ook zien we allerlei voorbeelden van volksvertegenwoordigers die direct of indirect online haat en intimidatie van collega-politieke ambtsdragers aanjagen. We stellen nu alleen vast dat hier vanuit het recht en ook het ‘eigen’ RvO vaak niet of nauwelijks normen of regels voor bestaan, terwijl het voor politieke ambtsdragers een groeiende bron van onveiligheid is. Deze onveiligheid weegt dubbel zo zwaar, omdat zij én een bedreiging betekent én bijna als vanzelf impliceert dat ook de rechtsstatelijke cultuur die dempend kan werken er in de betreffende lokale context niet is. Er is dus wel dreiging, maar die vormt tevens het signaal dat de hulpstructuren aldaar niet functioneren.

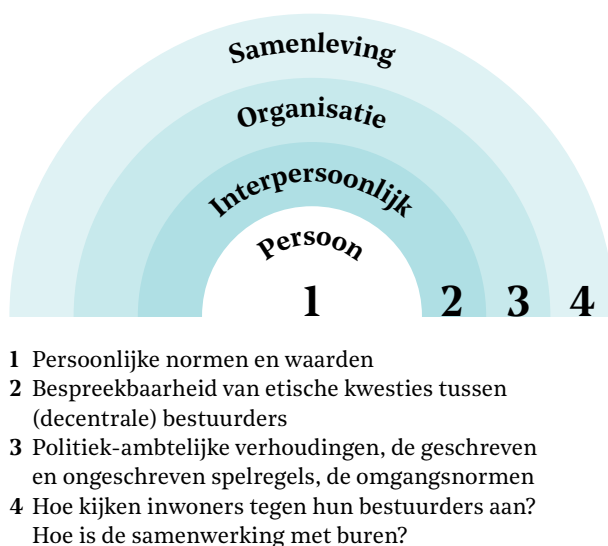
In tabel 2 geven we de opgedane inzichten over de juridische lens van weerbaarheid schematisch weer. In het vierde hoofdstuk staan we stil bij de bescherming die het Netwerk Weerbaar Bestuur kan bieden, en in hoeverre hier reeds gebruik wordt gemaakt van deze juridische inzichten. Ook benoemen we daar veranderende dreigingen en de mate waarin het Netwerk bij kan dragen aan weerbaarheid, juist gezien de – enigszins tekortschietende – juridische grondslagen.

Tabel 2. Juridische grondslagen van weerbaarheid.

JURIDISCH AANPAKKEN VAN DREIGING	- Via het strafrecht: wordt de uiterste grens van veiligheid van individuen overschreden? - Via het bestuursrecht: is sprake van een concrete bevoegdheid (zoals de Wet Bibob) om op te treden tegen intimiderend gedrag?
	De juridische beoordeling van een dreiging is steeds contextueel van aard: - Voor politici ligt die grens verder dan voor anderen; zij worden geacht een dikke huid te hebben. - Hoe is het geheel van normen en waarden in een gemeenschap – wat is de (lokale) bestuurscultuur?
VERSTERKEN WEERBAARHEID	Lokale rechtsstatelijke cultuur: wat zijn de normen en uitgangspunten in een decentrale politieke gemeenschap? Harde regels en beginselen van democratische rechtsstaat zijn voor gemiddelde burger relatief ‘ver van hun bed’. Alternatief is juist om in de lokale context aandacht te hebben voor ‘gewone deugden’, zoals vertrouwen, mededogen en empathie. Decentrale overheid kan deze goede deugden ‘voor leven’: betrouwbaar en fatsoenlijk handelen. Doel van het lokaal bestuur is dan om deze rechtsstatelijke cultuur in gezamenlijkheid te ontwikkelen, te cultiveren, uit te dragen en te koesteren. Dreiging is contextueel: wat is de oorsprong van dreigingen van decentrale politieke ambtsdragers? Het lokaal bestuur dient geen harde regels over aanpak dreiging op te stellen maar maatwerk toe te passen, en het gesprek aan te gaan binnen de organisatie over hoe het realiseren van dat maatwerk structureel vorm kan krijgen.
GROEIENDE BRONNEN VAN ONVEILIGHEID	Online dreiging nog nauwelijks gereguleerd. Dreigingen in lokale politieke context nog nauwelijks gereguleerd.

2.3 Weerbaar bestuur door een ethische lens

De juridische grondslag van weerbaarheid ligt dus met name bij het aspect van veiligheid. Om naast deze veiligheid oog te krijgen voor de bredere blik op weerbaarheid, is het zinvol ook een ethisch perspectief in te nemen. Voor de ethische kant van het Netwerk kunnen de vier concentrische cirkels worden gebruikt uit de literatuurverkenning over zogeheten *moresprudentie*, die in 2022 gemaakt is in opdracht van de Wethoudersvereniging. In deze verkenning betogen de auteurs dat veiligheid en onveiligheid, en bescherming, betrekking hebben op en voortkomen uit vier verschillende niveaus: individueel en intrapersoonlijk, interpersoonlijk, organisatie en samenleving/context³⁸. In gevisualiseerde vorm ziet dat eruit zoals in figuur 2.



Figuur 2. Concentrische cirkels van moresprudentie.

De kern van deze ‘cirkelredenering’ is dat weerbaarheid nooit gaat om één van de vier niveaus, maar juist ontstaat in het samenspel tussen de vier. Vaak doet de concrete onveiligheid zich op individueel niveau voor en komt deze voort uit tekorten of dynamieken op de andere niveaus. Werken aan duurzame daadwerkelijke veiligheid en bescherming en ‘morele veiligheid’ gaat dus om elk van de vier niveaus. Alleen dan is het mogelijk om op een gelaagde manier moreel weerbaar te zijn: zowel op het niveau van de persoonlijke normen en waarden (en deugden) en de bescherming én begrenzingen die dit oplevert,

³⁸ Slingerland, W., Wal, R.L. van der, Kate, J. ten (2022), Literatuuronderzoek: definities van moresprudentie. Den Haag: Wethoudersvereniging.

als ook interpersoonlijk binnen de kring van en tussen bestuurders, ambtenaren of gemeenteraads-, staten- of Kamerleden; dat gaat dus om de politieke gemeenschap waarin politieke ambtsdragers functioneren. Ook de organisatie heeft invloed op de relevante structuur en cultuur en geschreven en ongeschreven regels. Zij biedt daarmee houvast en kaders waarbinnen weerbaarheid vorm krijgt. En uiteraard is er ook een open lijn met de samenleving, met het maatschappelijke klimaat; daarin bewegen zich 'potentiële bedreigers', maar vindt ook collectieve normstelling plaats over wat nog net wel en wat zeker niet 'kan'.

Zo is het van belang om weerbaarheid te bezien vanuit de verbinding tussen het individuele en de collectieve omgeving. Ook Leonie Heres benadrukt deze verbinding in haar inaugurele rede als hoogleraar Integriteit van het lokaal bestuur.³⁹ Zo schrijft ze: 'Met *vakmanschap* bedoel ik het streven naar en werken aan een kwalitatief hoogstaande uitoefening van een ambt of professies en de continue ontwikkeling van en reflectie op de kennis, vaardigheden, houding en praktijken die nodig zijn om die kwaliteit te kunnen leveren. (...) Zoals de integriteit van het bestuur kan worden gezien als een deelaspect van de kwaliteit van het bestuur, kan *moreel vakmanschap* worden gezien als een deelaspect van (bijvoorbeeld politiek of ambtelijk) vakmanschap, waarbij het dan specifiek gaat om het continu nastreven van hoge ethische standaarden in de uitoefening van het ambt.'⁴⁰ Dat heeft een duidelijke individuele dimensie, maar zit voor een belangrijk deel ook in interacties en groepsprocessen. Vandaar haar pleidooi voor *collectief moreel vakmanschap*. Dat speelt des te meer waar het gaat om moreel complexe taken, waarbij ook sociale identificatie een rol kan spelen⁴¹ en waar ook nog deels sprake is van lekenbestuur. Ethisch leiderschap, zoals bijvoorbeeld uitgewerkt door Alex Brenninkmeijer, die de nadruk legt op het belang van een goed gebruik van logos, pathos en ethos en van een effectieve interface tussen mens en systeemwereld,⁴² heeft daarom zeker nut, maar Heres wijst ook op de invloed van morele rationalisaties en ontkoppeling. Vandaar dat zij ook de suggestie doet om te kijken naar gedeeld ethisch leiderschap.⁴³ *Moresprudentie* kan binnen het lokaal bestuur een manier bieden om systematisch te leren van voorgaande gevallen en ervaringen rondom weerbaarheid in brede zin: hoe is omgegaan met veiligheidsvraagstukken,

39 Heres, L. (2023), *Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur* (oratie EUR).

40 Heres, L. (2023), *Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur* (oratie EUR), p. 29-30. De cursiveringen in het citaat zijn van de auteur.

41 Zie verder Ellemers, N. & de Gilder, D. (2022). *De voorbeeldige organisatie*. Amsterdam: Business Contact.

42 Brenninkmeijer, A. (2019). *Moreel leiderschap*. Amsterdam: Prometheus.

43 Heres, L. (2023), *Collectief moreel vakmanschap. Over de integriteit van het lokaal bestuur* (oratie EUR), p. 47-48.

maar ook met integriteit.⁴⁴ Op die manier kan worden bijgedragen en gewerkt aan het ontwikkelen van een rechtsstatelijke cultuur.

De verbinding tussen individu en collectief zien we ook terug rondom het fenomeen tegenspraak, aan vrijmoedig iemand durven tegen te spreken, aan pal staan voor bepaalde principes waaraan geen concessies kunnen worden gedaan, zoals de democratische rechtsstaat. Voor *parrèsia* heeft de filosoof Michel Foucault in de jaren tachtig van de vorige eeuw al een lans gebroken.⁴⁵ Een hedendaagse doordenking hiervan is door programmadirecteur Dialoog & Ethiek Erik Pool geleverd met zijn twee boeken over macht en moed.⁴⁶ Tegenspraak is geen vanzelfsprekendheid en vraagt om individuele moed, maar ook om een *context* waar voldoende steun en bescherming kan worden geboden, met name als de bedreigingen heftig zijn. Tegenspraak gaat dus niet alleen om individuen die zich uitspreken, maar vooral ook om omgevingen die dat mogelijk maken, stimuleren en die ook helderheid bieden over wat wenselijk en verwerpelijk is. Individuele tegenspraak heeft dus altijd een relatie met collectieve normen. Het stimuleren of bestendigen van het vermogen van individuen om tegen te spreken vereist dus in belangrijke mate een interventie en/of investering in het collectief; op het niveau van organisaties, maar ook op het niveau van de samenleving.

Tegelijkertijd is juist die samenleving als een soort meta-ankerpunt voor collectieve normstelling, waar individuen en organisaties zich op kunnen baseren steeds lastiger te peilen geworden. Normen en waarden zijn geen statisch bezit, maar blijken door de tijd heen sterk aan verandering onderhevig.⁴⁷ Dat geldt ook met betrekking tot omgangsvormen, waarbij we kunnen vaststellen dat de online wereld van de sociale media een parallelle werkelijkheid heeft geschapen waar de drempels voor grensoverschrijdend gedrag veel lager liggen.⁴⁸ Dat leidt tot online grensoverschrijdend gedrag, maar dat dringt ook door in de fysieke werkelijkheid. Dat bemoeilijkt het functioneren van bestuurders én ambtenaren; een voorbeeld uit vele is een

44 Bout, H. (2023). *Moresprudentie en het leren van organisaties over morele vraagstukken*. Breukelen: Nyenrode. Bout spreekt in deze tekst over moresprudentie van de eerste, tweede en derde orde: leren van één casus, van meerdere, vergelijkbare cases, of ook op systeemniveau.

45 Foucault, M. (2004). *Parrèsia. Vrijmoedig spreken en waarheid*. Vert. Ineke van der Burg. Amsterdam: Uitgeverij De Balie

46 Pool, E. (2023). *Macht en Moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*. Leusden: ISVW Uitgevers; Pool, E. (red.). (2023). *Macht en Moed praktijkboek*. Leusden: ISVW Uitgevers; zie ook Frequin, M. (2018). *Tegenspraak graag. Geen pantser, maar ruggengraat*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

47 Kerkhoff, T. & Overeem P. (2018). *In opspraak: leren van integriteitskwesaties*. Den Haag: CAOP.

48 Zie hiervoor bijvoorbeeld Launspach, Thijs (2023). *Asociale media. Hoe de sociale je manipuleren en hoe je ontsnapt aan hun greep*. Utrecht: Spectrum.

interview met Sigrid Kaag uit december 2023 waarin zij aangeeft onaangenaam verrast te zijn door de mate van demonisering en dehumanisering in de Nederlandse politiek.⁴⁹ Dit incident is om verschillende redenen illustratief. Het laat zien hoe online informatie en desinformatie over politici leiden tot haat die zich omzet in extreme intimidatie door concrete individuen; mensen die overgaan tot actie, die met een fakkel voor een woonhuis staan, of als individuen in een groep met fakkels opdraven om de bestuurder 'te verwelkomen'. Dat is al ernstig genoeg, maar het gaat gepaard met – en komt mede voort uit – een via sociale media en online algoritmen 'gepusht' beeld van de bestuurder als 'heks' en als gevaar voor de samenleving. Dat wordt in die bubbels – die heel groot zijn – niet gezien als een uitwas of extreme uitdrukking, maar als normaliteit en 'waarheid'. Waarbij de actie aan de voordeur of bij de bijeenkomst niet 'abnormaal' is, maar juist *normaal*. Niet buiten de normatieve orde, maar erbinnen en als uitdrukking daarvan. Zo is er niet langer sprake van een collectieve normatieve orde waar in gevallen door individuen van wordt afgeweken, maar zijn hele gemeenschappen ontstaan, met hun eigen normatieve orde(s), die zich in de reële wereld buiten, en voor de deur van bestuurders, manifesteren.

In een recent essay bepleit Maxim Februari daarom een nieuwe, overkoepelende ethische theorie; die kan immers helpen om in de praktijk tot meer/beter ethisch handelen en betere ethische omgevingen te komen. Ondertussen maakt Februari duidelijk dat normering en regulering van gedrag onverkort noodzakelijk blijven, en dus ook weerbaarheid, zodat waardenconflicten kunnen worden beslecht langs de kanalen die daarvoor bestaan zonder dat dit ten koste gaat van fatsoensnormen.⁵⁰ Onderaan de streep is dat de gedeelde moraal, als randvoorwaarde om van een samenleving te kunnen spreken; als die er niet meer is, dan is ook het samenleven verdwenen. Niet voor niets komt uit de *Burgerperspectieven* van het Sociaal Cultureel Planbureau regelmatig naar voren dat mensen zich zorgen maken over het verval van normen en waarden. Ook de klassensamenleving speelt daarbij een rol: steeds minder zijn er natuurlijke ontmoetingen tussen mensen uit verschillende milieus waarin zo'n collectieve norm tot stand kan komen.⁵¹

49 Interview met Wilma Borgman in 'Met het oog op morgen', 15 december 2023.

50 Februari, M. (2023). *Doe zelf normaal. Menselijk recht in tijden van datasturingen en natuurgeweld*. Amsterdam: Prometheus.

51 Zie Bovens e.a., (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Sociaal Cultureel Planbureau/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Vrooman e.a. (2023). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*. Sociaal Cultureel Planbureau.

Zo bezien is onveiligheid dus niet zomaar een fenomeen binnen een samenleving, maar een teken van verval van het samenleven zelf. 'Een teken van een teken',⁵² dat alleen werkelijk vanuit een diepere verwijzing naar een veranderende samenleving werkelijk kan worden begrepen en dat dus ook alleen met een verwijzing en interventie op het niveau van dat samenleven kan worden gekeerd. Weerbaar bestuur gaat dan niet alleen om het weer terugbrengen of opwaarderen van de weerbaarheid, maar om een analyse van de aard van ons samenleven – of samen leven – en indien nodig een herstel of andersoortige ontwikkeling daarvan. Dus niet alleen repareren, maar ook daadwerkelijk oog ontwikkelen voor de diepere oorzaken ervan; het verlies van een collectieve moraal en daarmee spanning en onveiligheid die zich vaak op individueel niveau manifesteert; het benadrukt sterk het belang van het NWB, dat zich niet alleen richt op het individuele niveau, maar nadrukkelijk ook investeert en intervenueert op het meer collectieve niveau van de politieke gemeenschap waarin bestuurders en politieke ambtsdragers opereren, de organisaties waarin zij en hun ambtenaren werken, en de samenleving waar ze deel van uitmaken.

In tabel 3 wordt schematisch weergegeven wat de opgedane inzichten zijn over weerbaarheid, wanneer het begrip door een ethische lens wordt bekeken. In het vierde hoofdstuk staan we stil bij de bescherming die het Netwerk Weerbaar Bestuur kan bieden, en in hoeverre hier reeds gebruik wordt gemaakt van deze inzichten. Ook benoemen we daar wat de respondenten ervaren als veranderende dreigingen, aansluitend bij de observaties uit de ethische lens wat betreft collectieve normen en waarden en een gedeelde moraal.

⁵² Eco, U. (1976). *A Theory of Semiotics*. Indiana University Press.

Tabel 3. Weerbaar bestuur door een ethische lens.

MORESPRUDENTIE	Weerbaarheid betekent uitwisseling en samenspel op vier niveaus: 1. Persoon: wat zijn persoonlijke normen en waarden? 2. Interpersoonlijk: zijn ethische kwesties tussen lokale politieke ambtsdragers bespreekbaar? 3. Organisatie: wat zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen, de geschreven en ongeschreven spelregels en omgangsvormen? 4. Omgeving: hoe kijken bewoners tegen hun bestuurders aan? Hoe is de samenwerking met burens?
VERBINDING TUSSEN INDIVIDU EN COLLECTIEF	Collectief moreel vakmanschap: - Is er een context die tegenspraak mogelijk maakt? - Is er een collectieve normatieve orde, of zijn er meerdere gemeenschappelijke normatieve ordes? - Hoe komen we dan tot een gedeelde moraal? Weerbaar bestuur vereist niet alleen terugbrengen of opwaarderen van weerbaarheid van politieke ambtsdragers, maar bredere analyse van ons samenleven.

3. Weerbaar bestuur in de praktijk

De (on)veiligheid van publieke dienstverleners

In de film *Doodslag* (2012) speelt Theo Maassen een ambulancebroeder die, onderweg naar een spoedgeval, wordt gehinderd door een groep jongeren die niet uit de weg willen gaan voor de ambulance. Maassen, in de film hiertoe aangezet door een cabaretier die eerder hulpverleners belachelijk maakte, slaat uiteindelijk van zich af, met fatale gevolgen voor een van de jongeren. De film gaat, zo vertelt Maassen in een talkshow, in op de impact die geweld tegen publieke dienstverleners kan hebben, en hoe dat in Nederland een maatschappelijk probleem (aan het worden) is. Dat deze tendens ook de aandacht van de Nederlandse overheid krijgt, blijkt bijvoorbeeld uit het programma *Veilige Publieke Taak* (VPT), waarmee de overheid sinds 2007 onder meer ‘duidelijk [wil] maken dat met de agressie tegen werknemers met een publieke taak de grens van het aanvaardbare wordt overschreden’.⁵³

Dit hoofdstuk grijpt terug op weerbaarheid zoals we die zien in de praktijk van het NWB. Dit doen we vanuit de empirische bevindingen van dit onderzoek. In paragraaf 3.1 krijgt de open definitie van druk en bedreiging, waar in hoofdstuk 1 over wordt gesproken, meer invulling door naar de geschiedenis van het Netwerk te kijken. Er wordt hierin een verhaal van en over het Netwerk verteld. In paragraaf 3.2 worden vervolgens op een schematische wijze de inspanningen van het Netwerk van de afgelopen vijf jaar getoond, om specifiek te kijken naar de verdiensten van het NWB tot nu toe.

3.1 Een kleine kroniek van het werken aan weerbaarheid

Het begin: vroege aandacht voor weerbaarheid

Wanneer de Tweede Kamer in de periode 2006/2007 komt te spreken over de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, wordt er gevraagd om nader te onderzoeken hoe groot deze vorm van agressie en geweld eigenlijk is, en wat hiertegen wordt ondernomen. De resultaten bevestigen een beeld dat tot dusverre voornamelijk werd gecreëerd met

⁵³ Kamerstukken II 2015/16, 28684, nr. 456.

anekdotisch bewijs: twee op de drie werknemers⁵⁴ heeft te maken gehad met een vorm van ongewenst gedrag door externen.⁵⁵ In 2007 start daarom het programma Veilige Publieke Taak (VPT). Dit programma heeft als voornaamste doel om agressie en geweldsvoorvallen te verminderen, aan de hand van drie lijnen: (1) het stimuleren van lokale bestuurlijke aanpak door werkgevers op basis van acht VPT-maatregelen, (2) het verder ontwikkelen van een preventieve aanpak, meer kennis en informatie delen, en (3) het implementeren van een dadergerichte aanpak door het stellen van heldere grenzen, het aanpakken van daders en het ondersteunen van werkgevers. In de uitwerking van deze drie lijnen volgen diverse monitoren, zoals de monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur. Uit die monitor blijkt tijdens het programma VPT onder meer dat in de periode 2010-2014 bijna de helft van de burgemeesters geconfronteerd wordt met agressie en geweld door burgers. Ook nemen in deze periode bedreigingen van wethouders en raadsleden toe. Effecten hiervan zijn onder meer vermindering van het werkplezier en geestelijke gezondheidsklachten.⁵⁶ In de periode 2007-2015 blijft het percentage werknemers met een publieke taak dat te maken krijgt met agressie en geweld, ongeveer gelijk. Tegelijkertijd valt wel op dat in die tijd het besef toeneemt dat agressie op de werkvloer niet acceptabel is; er is een grotere bereidheid om agressie te melden. Dit leidt er onder meer toe dat in 2016 het VPT-programma beëindigd wordt, met de vaststelling dat ‘werkgevers nu op eigen wijze in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen om VPT te waarborgen’.⁵⁷ Dat is op zich een prettige constatering, maar er komt ook ongemak uit voort. Wie is de werkgever van Kamerleden, van gemeenteraadsleden, of van wethouders? Politieke ambtsdragers kennen geen werkgever-werknemer-relatie zoals ambtenaren die bijvoorbeeld wél kennen. Wie draagt er dan zorg voor hun ondersteuning, en waar kunnen deze mensen nu terecht?

54 Het onderzoek, uitgevoerd door DSP-groep, is kwantitatief van aard, en uitgevoerd onder werknemers van de volgende beroepsgroepen: ambulance, arbeidsinspectie, burgemeesters en wethouders, Belastingdienst, brandweer, Dienst Justitiële Inrichtingen, gemeenteraden, de NS, de politie, het primair onderwijs, de Sociale Dienst, het UWV, het CWI, het voortgezet onderwijs en ziekenhuizen.

55 Kennisbank Openbaar Bestuur (2017). *Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak*. Den Haag, p. 5., z.d.

56 Bouwmeester, H., Holzmann, M. &, Franx, K. (2014.), *Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014*, I&O Research, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties. Den Haag., juni 2014.

57 Kennisbank Openbaar Bestuur (2017). *Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak*. Den Haag, p. 24.

“De afgelopen jaren, door polarisatie bijvoorbeeld, zijn bedreigingen veel directer geworden. Zie ook sociale media. Als je iets post krijg je bijna standaard haat terug. Maar het is ook wel zo dat we dingen in het verleden niet zo benoemd hebben. Toen vlogen de stoelen ook door de afdeling Burgerzaken. Dat was agressie, of lastig.”⁵⁸

Aan het woord is een bestuurder van een belangenvereniging voor politieke ambtsdragers. Na het stoppen van het VPT-programma blijft er bij die belangenverenigingen (denk aan de Wethoudersvereniging of het Nederlands Genootschap van Burgemeesters) een grote behoefte bestaan aan ondersteuning wanneer veiligheid in het geding komt. Een voorbeeld daarvan blijkt uit bovenstaand citaat; de toegenomen dreiging via sociale media. De belangenverenigingen worden gehoord vanuit de departementen; er lopen al verschillende overheidsinitiatieven, die allemaal raakvlakken hebben met ‘weerbaarheid’. Zo is er bijvoorbeeld vanuit het ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook BZK houdt zich bezig met beleid gericht op integriteit in het openbaar bestuur, waarbij wordt ingegaan op ‘problemen die relateren aan een negatieve bestuurscultuur’.⁵⁹ Maar men voelt dat er een koepel over die verschillende initiatieven heen hangt, die gaat over brede dreigingen waar ambtsdragers ‘weerbaar’ tegen moeten zijn en/of worden. Er bestaan veel partijen met kennis en aanbod op het gebied van bestuurders en veiligheid. Waarom wordt dat dan niet samengebracht, om van elkaar te leren en ervaringen uit te kunnen wisselen met elkaar? Vanuit die gedachte wordt in 2018 het Netwerk Weerbaar Bestuur opgericht.⁶⁰

Samen grenzen stellen: de totstandkoming van het NWB

“Wanneer je beëdigd wordt zweer je trouw aan de grondwet. Dan doe je zonder last je werk. Als je bedreigd wordt kan dat niet meer. Je blijft eraan denken, het gaat met je mee.”

58 In dit essay worden citaten gebruikt die afkomstig zijn uit interviews die in het kader van ons onderzoek zijn gehouden. Er worden in dit essay meermaals geanonimiseerde citaten, afkomstig uit deze interviews gebruikt. Om de vertrouwelijkheid van de gesprekken te waarborgen, verwijzen we daarbij niet naar specifieke interviewverslagen.

59 Kamerstukken 2017/18, 28844, nr. 146.

60 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (datum onbekend), *Netwerk Weerbaar Bestuur*, geraadpleegd op 21 november 2023.

“Sommige mensen zitten zo diep in het wereldje van bedreigingen en krijgen er zoveel mee te maken dat ze geen goed overzicht meer hebben. Wat is lelijk spuwen en wanneer is er echt intimidatie? Wanneer is er een grens overschreden? Er is een groot grijs gebied. Veel mensen hebben geen benul van het feit dat er een rode lijn over is gegaan.”

“Wat er op mij afkwam, had ik niet zien aankomen. Duidelijk was: ik zit in een kwetsbare positie. Voor mij was dit erg emotioneel, het had vooral mentaal heel veel invloed.”

“Mijn eigen ervaring is dat je zelf in eerste instantie heel weinig bedreigingen aankaart, maar vooral als je kinderen het ook zien dan kan het zorgen voor een afweging gebaseerd op angst. Met een heel klein clubje zijn we begonnen om erover door te praten: wat kunnen we daarin betekenen? Toen is weerbaar bestuur gaan ontstaan.”

Aan het woord zijn diverse mensen die ervaring hebben met het vervullen van een politiek ambt. Om met elkaar kennis en ervaringen uit te wisselen wordt aan het begin van 2018 het Netwerk Weerbaar Bestuur opgericht.⁶¹ Op dat moment is het ministerie van BZK een drijvende kracht achter deze samenwerking. De uitwisseling van kennis en ervaringen is op dat moment een middel om steun en handelingsperspectief te bieden ná bedreiging en om hogere normen te stellen als het gaat om grenzen.⁶² Die grenzen worden gedefinieerd als ‘weerbaarheid’, en men schaaft onder meer intimidatie, bedreiging, agressie en verleiding tot niet-integer gedrag onder de gedragingen waartegen men weerbaar moet zijn.⁶³

In de eerste fase van het Netwerk zoeken beroepsverenigingen binnen het openbaar bestuur, politieke partijen en veiligheidsdeskundigen elkaar op, en werkt het Netwerk, zoals vastgelegd in haar intentieverklaring, *zelfsturend*.

61 De officiële start van het NWB start met een intentieverklaring tussen 28 partners. Deze partners zijn de ministeries van BZK en J&V, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, StatenlidNu, de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Kring van commissarissen van de Koning, de bestuurdersverenigingen van zeven politieke partijen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, de Bestuursverenigingen Waterschappen, de RIEC/LIEC, het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers, het Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, NL Confidential, Arq kenniscentrum Impact en het Instituut voor Psychotrauma. Later zijn hier onder meer de Rijksrecherche en Slachtofferhulp Nederland bijgekomen.

62 Netwerk Weerbaar Bestuur (2018). *Intentieverklaring*. Den Haag, 5 april 2018.

63 Netwerk Weerbaar Bestuur (2018). *Intentieverklaring*. Den Haag, 5 april 2018.

Partijen bepalen zodoende zelf de netwerkinzet en wisselen kennis uit.⁶⁴ Een partij als het NGB maakt zich bijvoorbeeld in de eerste jaren, samen met de door J&V en BZK opgerichte Stuurgroep Weerbare Burgemeesters, sterk voor ondersteuning van burgemeesters die met bedreiging te maken hebben. Op dat moment is het probleem van bedreiging en intimidatie namelijk het meest zichtbaar onder burgemeesters. Binnen het NWB leidt dit al snel tot twee concrete resultaten voor burgemeesters en wethouders. Enerzijds wordt er een begeleidingsgroep voor woningscans georganiseerd, om veiligheid thuis beter te kunnen waarborgen. Als reactie op signalen vanuit het NGB worden deze woningscans vanuit het Netwerk beschikbaar gemaakt. Alle bestaande hulpmiddelen worden ter overzicht opgenomen in wat later het ‘Veiligheidspakket startende burgemeesters’ is gaan heten. Anderzijds wordt het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur (OTWB of Ondersteuningsteam) opgericht, als initiatief vanuit het NGB, de Wethoudersvereniging en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Het doel van het Ondersteuningsteam is onder meer om de contacten tussen politieke ambtsdragers in verschillende gemeenten gemakkelijker plaats te laten vinden. In 2019 worden vanuit het NWB meer concrete producten ontwikkeld om politieke ambtsdragers te ondersteunen.

Nazorg en voorzorg: de reactieve en proactieve ‘tak’ van het NWB

Het Ondersteuningsteam wordt al snel een centraal onderdeel van het NWB. Net als in de begintijd van het VPT-programma staat hier centraal dat er bij bedreiging en intimidatie een grens wordt overtreden. Betrokkenen beschrijven dat die ondersteuning primair gaat over contact opnemen en het verlenen van collegiale nazorg, ondersteuning en erkenning wanneer een ambtsdrager bedreigd of geïntimideerd wordt. In 2019 worden daartoe de *peers* geïntroduceerd; ambassadeurs van het Netwerk die ook als vertrouwenspersonen of lotgenotencontacten kunnen fungeren.⁶⁵ Op deze manier ontstaat er in 2020 een soort ‘harde kern’ met een ‘schil’ van bredere netwerkpartners daaromheen. Het Ondersteuningsteam zet de lijn door zoals die, vanuit de gedachte van het VPT, is voortgekomen: het Netwerk als kracht voor het bieden van ondersteuning van bedreigde politieke ambtsdragers. De ondersteuning is in die zin incidentgedreven, en op die manier *reactief*. Daar is ook grote behoefte aan, ook omdat tot die tijd, zo stelt een betrokkene, “... *het soms nog zo was dat je er niet echt bij hoorde* [als politieke ambtsdrager, red.] *wanneer je niet bedreigd was.*” Door intensiever te spreken over nare gebeurtenissen of ervaringen ontstaat er meer ruimte om te ervaren dat iets niet ‘erbij’ hoort, maar dat een grens wordt overschreden. Dat gesprek kent grote

64 Netwerk Weerbaar Bestuur (2018). *Intentieverklaring*. Den Haag, 5 april 2018.

65 Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Wethoudersvereniging (2020). *Tussenreportage Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur*. Den Haag.

meerwaarde, ook omdat niet iedereen zich realiseert dat iets wat men overkomt ook daadwerkelijk over een grens gaat. Een betrokkene stelt: *“Bij het eerste kopje koffie zegt iedereen dat het wel meevalt, bij het tweede kopje is er toch wel echt iets aan de hand.”*

De bezoeken en nazorg worden, zoals zo veel zaken en activiteiten, in 2020 ruw onderbroken door de coronacrisis. Met name in 2020 en aan het begin van 2021 is merkbaar dat prioriteiten op andere domeinen liggen. Verschillende betrokkenen geven aan dat het in deze tijd lastiger wordt om de korte lijntjes met alle netwerkpartners kort te houden en om het thema hoog op de agenda te houden: *“Voor corona waren we er veel meer mee bezig, maar tijdens de crisis raakten we het gewoon een beetje kwijt.”* Zo wordt het onderhouden van contact met bijvoorbeeld bestuurdersverenigingen van politieke verenigingen moeilijker. Een persoon die vanaf het begin betrokken is bij het Netwerk gaf hierbij aan dat *“er steeds meer sprake is van een harde binnenschil, die ter ondersteuning moet dienen voor een erg brede buitenschil van het Netwerk.”* De betrokken ambtenaar vanuit BZK wordt door betrokkenen meermaals aangehaald als drijvende kracht achter het Netwerk. Waar de samenwerking tussen de partners in de zogenoemde ‘harde binnenschil’ steeds hechter wordt en de communicatie met het ministerie van BZK nog altijd gemakkelijk verloopt, is de uitdaging om de ‘buitenste schil’ steeds actief te betrekken. Netwerkpartners die van het begin af aan betrokken zijn benadrukken aan de ene kant dat ze steeds beter weten waar ze met verschillende vragen terecht kunnen. Het Netwerk heeft voor deze nauwe contacten gezorgd. Aan de andere kant schetsen zij een steeds groter verschil in betrokkenheid tussen de verschillende partners, waarbij een deel actief de eigen achterban activeert en een ander deel een passievere rol inneemt en zich liever laat informeren door het Netwerk.

Er worden in de coronatijd wel online sessies georganiseerd, en – omdat corona wel het nodige losmaakt in de samenleving – er is zeker nog behoefte aan ondersteuning bij bestuurders. Uit een evaluatie van het Ondersteuningsteam blijkt dat die behoefte wel wordt uitgesproken, maar eerder rechtstreeks richting collega’s, en niet bij het OTWB. Dat is voor het Ondersteuningsteam overigens niet iets ‘slechts’. Het stelt immers: ‘Ondersteuning is vooral gewenst in de vorm van advies, een luisterend oor, of het uitwisselen van ervaringen.’⁶⁶ Dat blijkt ook uit de gesprekken die worden gevoerd. Bedreiging, zo geven meerdere betrokkenen aan, is heel subjectief: waar de één een week van wakker ligt, daar haalt de ander diens schouders over op. Het gesprek daarover, met *peers*, helpt als het gaat over het vinden van de juiste ‘lijntjes’, of het

66 TOP Onderzoek (2021). *Onderzoeksrapport naar de ondersteuning bij verbale en fysieke agressie*. Den Haag.

heroverwegen van eigen oordelen in bepaalde situaties. Tegelijkertijd leiden dat soort gesprekken ook tot een ander ‘soort werk’ voor de kern van het NWB. Gesprekken met lotgenoten of vertrouwenspersonen zijn tot dan toe overwegend *reactief*; er is sprake geweest van een vervelende situatie. Er is iets gebeurd, en daarom heeft iemand behoefte aan contact met lotgenoten. Maar hoe bereid je iemand voor op zo’n situatie? En hoe bereik je doelgroepen die van het bestaan van de mogelijkheid tot het aanvragen van dit soort gesprekken niet afweten, bijvoorbeeld omdat hun partij geen landelijke infrastructuur kent? Hoe ga je van nazorg naar voorzorg?

In 2022 ontstaat er ook een steeds duidelijker *preventieve* taak binnen het NWB. Door ondersteuning te bieden ‘aan de voorkant’ wordt ingezet op trainingen zodat men weet hoe te handelen in vervelende situaties.⁶⁷ Daarom begint in 2022 het OTWB, in samenwerking met trainers vanuit het ARQ IVP (Nationaal Psychotrauma Centrum), met een ‘tour’ langs gemeenten in Nederland. Het doel van die tour is om het gesprek over weerbaarheid tussen burgemeesters, wethouders en raadsleden aan te jagen, nog voordat daar een concrete, al dan niet tragische, aanleiding toe is vanuit die eigen gemeente. Betrokkenen geven aan dat het mooi is dat hiermee steeds meer aandacht komt voor het ‘voorbereid zijn op’, maar tegelijkertijd constateren zij dat het gesprek aan de voorkant kan leiden tot afschrikking. Ga je het, op zijn Cruijffiaans, pas zien als je het doorhebt? En zie je dan niet meer dan werkelijk gebeurt? Tegelijkertijd schetsen betrokkenen dat het, al helemaal in een wereld van lekenbestuur met cycli en bestuursperiodes, onvermijdelijk en essentieel is om nieuwe en zittende volksvertegenwoordigers en bestuurders continu te blijven informeren over hoe mogelijk te handelen in vervelende situaties die raken aan weerbaarheid, maar ook over wat nou wel en niet zou moeten kunnen. Ook de ‘collectieve norm’ die in 2022 door de netwerkpartners naar buiten wordt gebracht, waarin wordt benadrukt dat bedreiging moet worden gemeld, sluit aan bij deze behoefte.⁶⁸

Het gesprek komt op gang, en niet alleen in gemeenten

De gesprekken die het NWB voert in gemeenten sorteren effect en laten zien dat de behoefte aan een goed gesprek aan de voorkant van mogelijke incidenten iets is waar meer partijen behoefte aan hebben. Met die signalen in het achterhoofd besluiten de krachten achter het Netwerk te gaan werken aan naamsbekendheid onder bijvoorbeeld Statenleden. Ook wordt er, vanuit de beweging van gemeentesecretarissen en raadsgriffies, steeds meer gekeken naar de rol en positie van de ambtenaar binnen het thema weerbaarheid, en

67 Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Wethoudersvereniging (2022). *Eindrapportage Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur*. Den Haag.

68 Netwerk Weerbaar Bestuur (2022). ‘Collectieve norm tegen agressie en intimidatie’.

of dat niet ook een doelgroep is die door het NWB bediend kan, of misschien wel moet, worden.⁶⁹ Hoe groot die golf van verbreding en verdieping precies is of zou moeten zijn is een thema dat – nog steeds – een onderwerp van discussie is binnen het Netwerk. Onderstaande citaten van betrokkenen in het Netwerk, of van organisaties die met weerbaarheid te maken hebben, laten de verschillende perspectieven op de toekomstige taken van het Netwerk zien:

“Integriteit als vorm van weerbaarheid. (...) Als ik met onze veiligheidspartner spreek, zij is juriste en doordrongen van hoe onze democratie werkt, ziet zij raadsleden die wel vanuit de criminaliteit in de Raad komen, en dan toch invloed hebben. Dat is toch een vorm van niet-weerbaar zijn. Dit is ingewikkeld, maar wel een thema voor de toekomst.”

“Ik zou het echt afraden om het netwerk nog breder te trekken. Ik vind het zelf soms al eigenlijk betreurenswaardig dat het nu ook over integriteit gaat. Het nadeel van het bredere is dat het de neiging krijgt om het nog groter aan te maken, terwijl de capaciteiten en de kennis daarvoor er niet altijd zijn. Dat gaat ten koste van focus, scherpheid en duidelijkheid.”

“Dat is één van de dingen waar je het Netwerk zich meer voor kan inzetten. Bij de incidenten die ze krijgen onderzoeken: waar ging het eerder mis? Hoe kan het dat er niet is gemeld? Waar in het systeem is het misgegaan? En daarbij vooral kijkend naar de rol en de vrijheid van klokkenluiders. Dat is fascinerend, als je daar patronen in kunt vinden en vanuit daar kan vragen: wat is er nodig om dat vóór te zijn?”

69 Netwerk Weerbaar Bestuur (2023). *Jubileumbijeenkomst Netwerk Weerbaar Bestuur*. Stadsplein Den Haag.

“Een cruciale succesfactor als het gaat om de norm is de rol van de gemeentesecretarissen. Als de gemeentesecretaris geen prioriteit geeft aan de aanpak van ondermijning in de volle breedte dan merk je dat heel erg in negatieve zin. Het NWB zou zich in de toekomst meer kunnen richten op deze interne doelgroep, om hen te helpen bij een integrale weerbaarheidsstrategie voor zowel ondermijning als bijvoorbeeld integriteit.”

Bovenstaande uitspraken uit de gesprekken die we hebben gevoerd laten zien dat iedere soort doelgroep op een eigen manier met een eigen soort ‘weerbaarheid’ te maken heeft. Zo geeft ook iedere belangen- en kennisorganisatie een eigen invulling aan de toekomstige prioriteiten van het Netwerk, waarbij sommige prioriteiten elkaar zelfs tegenspreken. De vraag die daarbij gesteld kan worden is of er, al dan niet door politieke ambtsdragers zelf, niet te veel wordt opgehangen aan de kapstok van ‘weerbaarheid’. Hieraan parallel loopt de vraag: welke prioriteiten op het gebied van ‘weerbaarheid’ passen er bij de uitvoeringskracht van het Netwerk: wat kan redelijkerwijs van het Netwerk worden verlangd?

Worstelen met weerbaarheid: hoe en waartegen precies?

De monitoren die toetsen in hoeverre politieke ambtsdragers te maken hebben met bedreigingen, integriteitskwetsies of een verharde politieke cultuur schetsen een weinig rooskleurig beeld, waaruit in ieder geval valt te destilleren dat de vraag naar weerbaarheid vanuit deze personen toeneemt. Ook lijkt weerbaarheid soms een thema dat gebruikt wordt om anderen in een kwaad daglicht te stellen: denk aan alle verwijten van integriteits-schendingen of doorgeslagen ‘integritisme’.⁷⁰ De relevantie van het Netwerk Weerbaar Bestuur lijkt daarmee groter dan ooit. Tegelijkertijd worden vragen rondom weerbaarheid en de invulling en positie van het Netwerk daarin ook steeds breder dan het oorspronkelijke idee waarmee het Netwerk Weerbaar Bestuur ooit is opgericht. Op de website van het Netwerk is een grote hoeveelheid informatie te vinden over weerbaarheid in de brede zin van het woord. Er is dus ook aandacht voor integriteit, en niet alleen over veiligheid of gevoelens van onbehagen.⁷¹ Sommige (mogelijke) gebruikers van de diensten van het Netwerk geven hierbij aan dat het lastig is om hierbinnen snel de weg te vinden naar de meest relevante informatie, of dat het onoverzichtelijk is waar de focus van het Netwerk ligt. Daarnaast worden de ambities voor het dienen van verschillende doelgroepen groter, terwijl het vanuit BZK steeds meer inspanning en sturing vergt om de energie van alle

⁷⁰ Huberts, L.W.J. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* (oratie VU Amsterdam).

⁷¹ Inmiddels is er voor het thema maatschappelijk onbehagen ook (de website van) het (interbestuurlijke) Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust.

netwerkpartners vast te houden. Wat betekenen die veranderingen voor het Netwerk? Waar moet je allemaal ‘proactief’ op worden, en op welke nieuwe dingen wil je als Netwerk reageren? En hoe zorg je dat het bijbehorende instrumentarium niet zo omvattend wordt dat de doelgroep door de bomen het bos niet meer ziet? Om het goede gesprek over weerbaarheid en een Netwerk daar omheen te kunnen voeren, is het goed om nader te definiëren hoe een weerbaar bestuur kan worden bereikt, en hoe het in de praktijk gestalte krijgt.

3.2 Een inventarisatie van inspanningen gericht op weerbaarheid

Signalen over het in het gedrang komen van veiligheid in het decentrale openbaar bestuur zijn voor de (rijks)overheid aanleiding geweest om diverse instrumenten te ontwikkelen en initiatieven te starten of te ondersteunen voor decentrale bestuurders en hun organisaties. Met deze instrumenten en initiatieven beoogt de overheid bestuurders voor te bereiden op eventuele bedreigingen; door middel van voorbereiding op hoe te reageren op bedreiging, maar ook middels het bieden van zorg en steun. In dat kader wordt niet alleen directe en praktische ondersteuning geboden, maar wordt ook beoogd weerbaarheid als breder maatschappelijk fenomeen te bewerkstelligen. Bij dat laatste gaat het met name om het realiseren van bredere bewustwording, bijvoorbeeld door het in het publieke debat meer bespreekbaar maken van en gedachten uitwisselen over veiligheidskwesties en -uitdagingen in het (decentraal) openbaar bestuur. Het kan gaan over de ontwikkeling en cultivering van een rechtsstatelijke cultuur, zowel op het niveau op de gemeenschap als op het bredere niveau van de Nederlandse maatschappij. Ook het Netwerk maakt deel uit van deze breed opgezette structuur aan weerbaarheidsinstrumenten.

Inspanningen op het gebied van bedreiging en gericht op het vergroten van de weerbaarheid van het decentraal bestuur zijn zodoende niet enkel en alleen een inspanning van het Netwerk. Ook een bredere structuur van overheids-initiatieven richt zich hierop. In de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd ging het vaak over hoe respondenten kijken naar ‘weerbaarheid’ en de toekomst die het Netwerk daarin kan hebben. Op basis van die gesprekken en documenten komen we tot een aantal onderscheiden dat in instrumentarium en initiatieven wordt gemaakt. Zo zien we dat er instrumenten en initiatieven bestaan die zich richten op het *individu* (denk aan veiligheid en weerbaarheid in de privésfeer), op de *politieke gemeenschap* (denk aan samen normeren in bijvoorbeeld raad of college) en op de *maatschappij* (denk aan een beoogde collectieve norm). Los van onderscheidend instrumentarium op doelgroep, zien

we ook op inhoudelijk gebied een onderscheid; we hebben het dan over het 'soort' instrumentarium. Uit het werk van het NWB en de gesprekken valt op dat er drie momenten of categorieën zijn waarop die instrumenten zich kunnen richten: *preventief* (ter voorbereiding op bedreiging), *reactief* (hoe om te gaan met een bedreiging in het moment) en *nazorgend* (hoe om te gaan met bedreigingen ná het moment). In de onderstaande tabellen geven we schematisch weer hoe het instrumentarium en de initiatieven er op het niveau van 'doelgroep' en 'soort' uitzien. Tabel 4 laat zien wat er in Nederland bestaat aan weerbaarheidsinstrumenten voor decentrale politieke ambtsdragers.⁷²

⁷² Grotendeels gebaseerd op de informatie in de praatplaat 'infographic weerbaar bestuur'. Observaties over het Netwerk zelf zijn gebaseerd op documentenonderzoek en ervaringen van veertig respondenten (netwerkpartners, politieke ambtsdragers en experts).

Tabel 4. Overzicht weerbaarheidsinstrumenten voor decentrale bestuurders.

	PREVENTIE	REACTIE	NAZORG
INDIVIDU	- Individuele beveiliging (vanuit stelsel 'bewaken en beveiligen'). - Veiligheidspakket burgemeesters. - Regeling veilig wonen voor decentrale bestuurders. - Woningscan (CCV). - Toepassen collectieve norm in eigen leven. - Uitzoeken of jouw werkgever investeert in trainingen voor iedere ambtenaar met externe contacten. - Agressieprotocol. - Zelfscan persoonlijke veiligheid. - Trainingen/ gespreksbegeleiding. - Digitale weerbaarheid informatievoorziening. - Aansprakelijkheidsverzekering voor ambtenaren, raadsleden en bestuurders. - Training omgaan met intimidatie en bedreigingen voor politieke ambtsdragers. - Animatie statenleden: hoe om te gaan met agressie.	- Stappenplan melden en aangifte raadplegen. - Aangifte doen. - Eerste hulp bij online intimidatie raadplegen. - Stelsel bewaken en beveiligen mogelijk raadplegen.	- Nazorg vragen binnen eigen organisatiestructuren. - Nazorg vragen bij leidinggevende. - Evalueren van proces binnen eigen organisatie. - Peercontact opzoeken (OTWB). - Experts als coaches opzoeken (OTWB). - Stappenplan na incident raadplegen.

	PREVENTIE	REACTIE	NAZORG
DE POLITIEKE GEMEENSCHAP/ DECENTRALE OVERHEIDSORGANISATIE	- Ondersteuningsteam on Tour – gesprekken gemeenten.	- Incidentenregistratie.	- Evalueren van proces binnen eigen organisatie.
	- Aggressieprotocol.	- Infographic Stappenplan na incident raadplegen.	- Infographic Stappenplan na incident raadplegen.
	- Collectieve norm: stop agressie samen.	- Stappenplan melding en aangifte voor politieke ambtsdragers raadplegen.	- Experts inschakelen waar nodig (OTWB).
	- Provinciebrede weerbaarheidsnorm.	- Melding of aangifte namens werkgever.	
	- Digitale weerbaarheid informatievoorziening.	- Collectieve norm tegen agressie en intimidatie: melden helpt.	
	- Pilot integrale beveiligingsplannen in tien gemeenten.	- Provinciebrede weerbaarheidsnorm	
	- Advies aanpak kwetsbare processen.		
	- Digitale weerbaarheid I-strategie.		
DE MAATSCHAPPIJ	- Communicatie-acties om ervaringen te delen: publicaties van persoonlijke verhalen en persberichten.	- Incidentenregistratie	
	- Kamerbrieven over het onderwerp van bedreiging en intimidatie.	- Collectieve norm tegen agressie en intimidatie: melden helpt.	
	- Documentaire 'doelwit'.		

Beschikbare instrumenten op het gebied van preventie

Op het gebied van preventie bestaan er veel hulpmiddelen voor politieke ambtsdragers in de vorm van handreikingen, stappenplannen en informatie-documenten. Daarnaast ligt de nadruk op trainingen over omgang met agressie en op het aanbieden van veiligheidsaanpassingen aan de werk- en privéomgeving. Normstelling krijgt met name de vorm van collectieve afspraken tussen verschillende (overheids)partijen. Hoewel dit kan worden gezien als een poging tot het maatschappelijk stellen van normen, is de vraag of dit ook doorwerkt binnen de bredere maatschappelijke gemeenschap. Te overwegen valt of het de maatschappijbredere discussie over wat we als normaal gedrag zien jegens politieke ambtsdragers daadwerkelijk aanwakkert. Wordt er ook gesproken *met* die gemeenschap of misschien voorname-lijk *over* die gemeenschap?

Beschikbare instrumenten op het gebied van reactie

Overheidsbreed wordt er sterk ingezet op het reageren op agressie en intimidatie. De nadruk ligt hierbij op het verwerken van aangiften, het verhogen van de aanmeldingsbereidheid en het toegankelijk maken van de informatie daarover. Ook het monitoren van mogelijke dreigingen is in dit kader een belangrijke activiteit. Een groot deel van de informatie over reageren op bedreigingen is toegespitst op het organisatieniveau.

Beschikbare instrumenten op het gebied van nazorg

Waar het gaat over nazorg zijn de overheidsinstrumenten beperkter. Dit is ook het gat dat het Netwerk beoogt te vullen. Nazorg wordt, naast de hulp vanuit het Netwerk, vaak overgelaten aan de directe omgeving van de bedreigde persoon. Respondenten die te maken hadden met bedreigingen blijken vaak steun te zoeken bij hun leidinggevenden, collega's of andere personen binnen de organisatie. Hun ervaringen zijn echter wisselend. Waar sommige politieke ambtsdragers melden dat zij adequaat gehoord en geholpen worden binnen hun organisatie, zeggen anderen meer moeite te hebben om hulp te vinden of het idee te hebben dat zij niet serieus worden genomen. Op maatschappelijk niveau is nazorg een moeilijk punt. Respondenten geven nog vaak aan terughoudend te zijn in het zich uitspreken tegen bedreigingen. Dit bemoeilijkt ook het collectief bieden van nazorg.

Wat was nu de inzet van het NWB binnen dit instrumentarium? En wat kan er worden gezegd over de inspanningen van het Netwerk zelf, als we kijken naar gestelde doelen in de intentieverklaring uit 2018, namelijk het bewerkstelligen dat politieke ambtsdragers zich beter bewust zijn van de risico's van bedreigingen en de verrijking van hun kennis daarover; weten waar ze terecht kunnen; weten wat ze kunnen doen; een hogere norm stellen. In tabel 5 wordt in kaart gebracht wat de producten en inspanningen van het

Netwerk Weerbaar Bestuur zijn, om zo te verduidelijken met welke aanpak en instrumenten het Netwerk een bijdrage probeert te leveren aan de weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers. Waar in tabel 4 alle instrumenten vanuit de (rijks)overheid worden weergegeven, inclusief producten vanuit het NWB, wordt in tabel 5 getoond in welke mate het NWB aan die bredere structuur heeft bijgedragen en wordt nader ingezoomd op de betekenis van die verschillende resultaten.

Tabel 5. Overzicht inspanningen van het Netwerk Weerbaar Bestuur op het weerbaarheidsinstrumentarium voor decentrale politieke ambtsdragers.

	PREVENTIE	REACTIE	NAZORG
INDIVIDU	- Kennisbundeling op de website en nieuwsbrief weerbaar bestuur. - Overzicht mogelijkheden preventie via praatplaat infographic en animatie statenleden: hoe om te gaan met agressie. - Veiligheidspakket burgemeesters. - Toegankelijkheid waarborgen van regeling preventieve beveiligingsmaatregelen. - Woningscan. - Zelfscan persoonlijke veiligheid. - Training omgaan met agressie en intimidatie voor burgemeesters en wethouders.	- Kennisbundeling op de website en nieuwsbrief weerbaar bestuur. - Overzicht bieden stappen reactie via praatplaat infographic en stappenplan na incident. - Aangiftebereidheid verhogen door middel van gesprekken bestuurders binnen netwerk en ambassadeurs. - Faciliteren snellere aangifteafhandeling door stappenplan en gesprekken met stakeholders.	- Kennisbundeling op de website en nieuwsbrief weerbaar bestuur. - Overzicht bieden stappen nazorg via praatplaat infographic en stappenplan na incident. - Ervaring en kennisdeling door middel van peercontact en expertcoaches OTWB.
DE POLITIEKE GEMEENSCHAP/ DECENTRALE OVERHEIDSORGANISATIE	- Kennisbundeling op de website en praatplaat infographic. - Ondersteuningsteam onder tour: bewustwordingssessies binnen gemeenteraden en Provinciale Staten. - Collectieve norm: stop agressie samen. - Kennisuitwisseling tussen netwerkpartners in bijeenkomsten en contact onderling.	- Kennisbundeling op de website en praatplaat infographic. - Aanmoedigen van incidentenregistratie: Collectieve norm tegen agressie en intimidatie: melden helpt.	- Kennisbundeling op de website en praatplaat infographic.

	PREVENTIE	REACTIE	NAZORG
DE MAATSCHAPPIJ	- Collectieve normstelling ('stop agressie samen'): op papier en door middel van afspraken en door voorbeelden te publiceren op websites en artikelen. - Kennisuitwisseling en signalering binnen bredere samenleving door betrokkenheid van verscheidenheid aan partijen netwerkpartners.	- Collectieve normstelling: melden helpt, melden als norm op papier, in afspraken en door voorbeelden te publiceren op websites en artikelen. - Gesprekken met partners in de veiligheidsketen over belemmeringen die kunnen worden ervaren bij melden.	

De inspanningen van het NWB op het gebied van preventie

Als het gaat om preventie levert het Netwerk veel inspanningen. Ten eerste zorgt het Netwerk voor toegankelijkheid van diensten zoals de woningscan, het veiligheidspakket en de training in omgaan met agressie. Ten tweede stimuleert het Netwerk het gesprek over weerbaarheid in gemeenten en provincies met het initiatief 'Ondersteuningsteam on Tour', waarbij deelnemers van de gesprekken ervaringen uitwisselen en tegelijkertijd op organisatieniveau aan normstelling doen.⁷³ De respondenten die bekend waren met deze tour spreken positief over de per persoon verschillende 'grenzenladder' die in de gesprekken aan de orde komt. Een nadeel aan het faciliteren van gesprek op organisatieniveau is dat, wanneer het doel van gesprekken in tweehonderd gemeenten wordt behaald, in veel gemeenten de samenstelling van de relevante organisaties, inclusief de volksvertegenwoordiging, veranderd is. Een deel van de respondenten legt daarom de nadruk op het trainen van gemeentesecretarissen, griffiers en commissarissen van de koning om kennis- en ervaringenuitwisseling te blijven herhalen. Op het gebied van kennisdeling heeft het Netwerk, door het nauwe contact met brancheverenigingen van verschillende doelgroepen, een signalerende functie voor de overheid. Tegelijkertijd geven respondenten die aangehaakt zijn bij het Netwerk, maar niet tot de kern behoren, aan dat

⁷³ In juni 2023 heeft het OTWB in 79 gemeenten gesprekken gevoerd of gepland staan. In provincies zijn er 7 gesprekken gevoerd. (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, *Ondersteuningsteam on Tour in gesprek met raadsleden, burgemeesters, griffiers en wethouders*).

frequenter bijeenkomsten nodig zijn om die signalerende functie en kennispositie van alle partijen te versterken.

De inspanningen van het NWB op het gebied van reactie

De nadruk van het Netwerk Weerbaar Bestuur is meer gericht op preventie en nazorg dan op de eerste reactie na bedreigingen. Wanneer het Netwerk zich hier wél mee bezighoudt, gaat er veel aandacht naar het verstrekken van informatie en het stimuleren van bewustwording over het belang van melden op individueel niveau. Op de website zijn verschillende stappenplannen en handleidingen te vinden die gaan over melden. Sommige respondenten geven hierbij aan dat de grote hoeveelheid aan informatie ervoor kan zorgen dat zij het overzicht verliezen. Daarnaast heeft de opgestelde 'collectieve norm: melden helpt' voor afspraken tussen partijen gezorgd over het gewenste meldingsbeleid. Deze normstellende inzet werkt in het Netwerk twee kanten op. Individuele politieke ambtsdragers worden aangemoedigd om bedreiging en intimidatie te melden, en tegelijkertijd worden negatieve ervaringen van melders doorgegeven aan Netwerkpartners en overheidsorganen die zich bezighouden met veiligheid. Het is hierbij de vraag in hoeverre deze inspanningen effect sorteren op het gebied van collectieve bewustwording en een afname van (be)dreiging en/of druk. Respondenten die ervaring hebben met melden geven meestal aan er weinig vertrouwen in te hebben dat hun melding een positieve impact heeft: de opsporing en het strafrecht zien zij als onvoldoende uitgerust of gefocust op de bescherming van decentrale ambtsdragers.

De inspanningen van het NWB op het gebied van nazorg

Het bieden van nazorg aan individuele bedreigde decentrale bestuurders is vanaf het begin een grote taak geweest van het Netwerk. Het Ondersteuningsteam van het Netwerk houdt via eigen contacten en mediaberichtgeving bij waar deze bedreigingen plaatsvinden om nazorg te kunnen verlenen in de vorm van peercontact en contact met experts. Vanaf het begin is hierbij geïnvesteerd in het uitbreiden van het netwerk van peers, ambassadeurs en experts. Respondenten die nazorg nodig hadden zijn vaak minder bekend met de naam van het Netwerk, maar komen in aanraking met het Netwerk door collega's of contacten die voor het Netwerk actief zijn. Zij ervaren dit peercontact vaak als positief en toegankelijk. Vooral de doelgroep van burgemeesters en wethouders is bekend met het Netwerk. Bij raadsleden en statenleden is het Netwerk minder bekend. Diverse gesproken netwerkpartners merken op dat individuele politieke ambtsdragers met regelmaat moeite hebben om hun weg naar dit 'peercontact' te vinden.

De opbouw van deze bekendheid is volgens hen een intensief proces en is erg afhankelijk van ambassadeurs binnen het netwerk. Dit maakt het moeilijker om nazorg uit te breiden naar het bredere maatschappelijke niveau.

Resumerend: de inspanningen van het Netwerk Weerbaar Bestuur

Het Netwerk zet zich met name in voor het beschermen en ondersteunen van individuele decentrale politieke ambtsdragers. Door het stopzetten van het programma VPT is dit de groep die tussen wal en schip zou kunnen belanden daar waar het gaat om nazorg bij bedreiging en intimidatie. Op individueel niveau zorgt de netwerkaanpak voor nieuwe contacten en krijgt nazorg een persoonlijk karakter, dat past bij de vertrouwelijkheid die nodig is voor individuen om hulp te zoeken na bedreigingen. Met de draai naar het ontwikkelen van meer preventieve instrumenten zijn er daarnaast meer inspanningen geleverd op het niveau van de gemeentelijke en provinciale organisatie. Vooral op het gebied van bekendheid van het probleem en normstelling zet het Netwerk zich in om effecten naar het bredere maatschappelijke niveau te laten doorsijpelen. De gekozen netwerkaanpak leent zich volgens sommige respondenten daarentegen minder goed voor dit doel, omdat de instrumenten die het Netwerk ontwikkelt in eerste instantie alleen bekend zijn bij Netwerkpartners en hun achterban. Ook zorgt dit ervoor dat veel politieke ambtsdragers moeilijk hun weg vinden naar de hulp die het Netwerk biedt, maar dat de lijnen voor mensen waarbij dat wel geldt vaak kort zijn en handelingsperspectief snel kan worden geboden. De kernpartners binnen het Netwerk spreken zich daarnaast positief uit over de kennisdeling en het bij elkaar brengen van verschillende perspectieven binnen het Netwerk. Kennisdeling valt of staat volgens netwerkpartners bij betrokkenheid en het gevoel van verantwoordelijkheid van netwerkpartners zelf, en kan daarom op verschillende momenten fluctueren.

Het naast elkaar leggen van de prestaties van het Netwerk en de aan het begin gestelde doelen zegt iets over de inspanning van het Netwerk in nauwe zin en over de positie van het Netwerk binnen het raamwerk van weerbaarheidsinstrumenten. Deze observaties zullen in het volgende hoofdstuk nader worden geduid in de context van de bredere betekenis van 'weerbaarheid'. Op welke manier beschermt het Netwerk tegen de verschillende dreigingen waar decentrale politieke ambtsdragers mee te maken krijgen?

4 Bedreiging en bescherming

“Als je aangifte doet omdat je wordt uitgescholden, lacht de politie je nog net niet uit.”

Ambtsdragers ontvangen veel bedreigingen achter gesloten deuren. Zij ontvangen dreigbrieven, online haat of worden zelfs gestalkt. Deze dreigementen voor de democratie komen alleen in het nieuws als de bedreigde politicus hier zelf voor kiest. Bij andere vormen van bedreigingen ontstaat de berichtgeving vanzelf: bekladde gevels of auto's, ingeslagen ruiten, of zelfs ontploffingen dicht bij het huis van een ambtsdrager. Als zo'n incident in het nieuws komt, ontvangen de politici vaak van allerlei kanten, soms onverwacht, steunbetuigingen. Ze worden gebeld door hun partijbureau, ministers, zelfs slachtofferhulp. Zij krijgen een hart onder de riem van de bakker op de hoek. Een *peer* van het Ondersteuningsteam van het Netwerk Weerbaar Bestuur neemt contact op om te vragen hoe ze kunnen helpen.

De hamvraag voor veel van deze ambtsdragers is: (waar) doen we formeel melding van wat ons is overkomen? Is het noodzakelijk om aangifte te doen? De respondent die we aan het begin van dit hoofdstuk citeren gaf aan terughoudend te zijn. Vanuit het rijk is juist de wens om de aangiftebereidheid te verhogen, omdat dan meer inzicht ontstaat over hoe vaak dit soort bedreigingen voorkomen én er jurisprudentie kan ontstaan. Maar veel politici geven aan toch geen aangifte (meer) te doen. De redenen daarvoor zijn divers: sommigen hebben hun verhaal al zo vaak verteld, dat ze geen behoefte hebben dit nogmaals in een strafrechtelijk traject te herhalen. Anderen zien in hun bedreiger iemand met een zorgvraag, een verward persoon die zij niet strafrechtelijk willen laten vervolgen maar veel liever geholpen zouden zien. En sommigen zeggen niet goed in te zien wat de meerwaarde van een aangifte is, omdat ze vrezen dat het Openbaar Ministerie hier niet op zal handelen. De ambtsdragers zijn zelf dus net zo verschillend als de manieren waarop ze bedreigd worden. Hoe bescherm je decentrale ambtsdragers dan nog goed?

4.1 De inzet van het Netwerk ten behoeve van weerbaar bestuur

Door de twee tabellen in hoofdstuk 3 in samenhang te beschouwen, wordt duidelijk waar de inzet van het Netwerk Weerbaar Bestuur zich heeft geconcentreerd tijdens zijn eerste vijf jaar. De uiteenzetting van individueel, politieke gemeenschaps- en maatschappelijk niveau, afgezet tegen maatregelen op het gebied van preventie, reactie en nazorg, betekent dat we een overzicht kunnen opstellen van de inspanningen van het NWB binnen de tweede tabel.

Met het beëindigen van het programma Veilige Publieke Taak was helder dat er een flinke inspanning vereist was ten behoeve van weerbaarheid op het individuele niveau van de decentrale politieke ambtsdragers, de bovenste rij van de tabel. Daar heeft het NWB zich op gericht door op het gebied van preventie instrumenten aan te bieden aan politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur zoals veiligheidsmaatregelen en trainingen. In de directe reactie op incidenten heeft het Netwerk zich ingezet voor het benadrukken van het belang van het melden van incidenten, om een beter zicht te kunnen krijgen op de omvang van het probleem en de dreiging. Ook kan geconcludeerd worden dat er voor de komst van het Netwerk minder overheidsinstrumenten bestonden en minder overheidsinspanning was gericht op nazorg. Hoewel er allerlei organisaties zijn die zich bezighouden met mogelijke ondersteuning van ambtsdragers in het decentraal bestuur, variërend van politieke achtergrond tot psychosociaal ingestoken, was het voor de ambtsdrager niet altijd duidelijk waar dit aanbod uit bestond of hoe hier een overzicht van te krijgen. De komst van peerondersteuning via het Ondersteuningsteam biedt hier een aanvulling op. Een bijdrage van het NWB is dus geweest om rechtsboven in de tabel meer in te vullen.

Omdat voor de betrokkenen in het Netwerk duidelijk werd dat ondersteuning van individuen gedragen moest worden door de politieke gemeenschap en organisatie waar de politieke ambtsdragers deel van uitmaken, heeft het NWB ook geïnvesteerd in deze middelste rij van de tabel. Zeker wat betreft preventie heeft het Netwerk hier samen met de betrokken organisaties op ingezet door binnen gemeenten en provincies het gesprek aan te gaan over weerbaarheid en veiligheid, en zo de last niet alleen bij de individuen te leggen. Ook op het gebied van het reageren op bedreigingen op organisatie-niveau kon het NWB een bijdrage leveren door incidentenregistratie wederom niet alleen de taak van een individu, maar van de politieke gemeenschap te maken. Nazorg versterken op dit niveau is ingewikkelder gebleken; hier richt het NWB zich met name op kennisdeling.

Op het collectief maatschappelijk niveau, in de onderste rij van de tabel, is inspanning van het NWB minder goed te herkennen. Natuurlijk heeft het Netwerk aandacht gevraagd voor het vraagstuk van weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers – in de eerste plaats door te *bestaan* en daarmee uit te dragen dat dit een vraagstuk betreft dat aandacht verdient. Maar het stellen van collectieve normen vergt zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet een fundamentele discussie over wat we als samenleving willen toestaan, en vervolgens juridische verankering. Dat gaat een stap verder dan kennisdeling of zelfs afspraken met partners in de veiligheidsketen. Met een blik op de tabellen is het bredere maatschappelijke aspect van nazorg nog het meest een zorgenkind. Hoe zou het NWB hieraan kunnen bijdragen? Te denken valt aan het combineren van nazorg met preventie en het individuele met het collectieve: juist door concrete verhalen van de noodzakelijke weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers uit te dragen, te laten zien dat weerbaarheid niet om incidenten gaat, maar om een langdurig proces dat niet alleen reactie maar ook nazorg vereist en niet alleen op het gebied van het individu, maar juist in de bredere samenleving. Het kan dan dus gaan over het verzamelen van ervaringen als een soort brede evaluatie: ‘wat maakt mensen boos?’ (de contextuele dreiging), maar ook ‘wat wordt nu eigenlijk breder in de maatschappij ervaren als veiligheid?’ (een collectieve norm) en ‘hoe kan het lokale bestuur daarop inspelen?’ (een rechtsstatelijke cultuur ontwikkelen en bewaken). Op deze manier kan via de inzichten op het individuele en gemeenschappelijke niveau ook breder in de maatschappij aandacht voor nazorg worden gestimuleerd en het gesprek over de collectieve norm, ook op dat gebied, worden gevoerd. Vanuit de ethische lens bezien vergt weerbaar bestuur immers een analyse en interventie op het meer collectieve niveau van die bestaande patronen.

De twee tabellen overziend kunnen we concluderen dat hoe verder je rechtsonder in de tabellen komt, hoe minder er gebeurt. Er zijn veel inspanningen te zien linksboven in de tabel, hier zijn de taken dicht belegd. Dat is ook logisch, gezien de urgentie die in de eerste plaats werd uitgedragen door de individuen: de decentrale politieke ambtsdragers die in staat moeten worden gesteld veilig hun publieke taak te kunnen uitvoeren. Maar tegelijkertijd laten onze lenzen uit hoofdstuk 2 zien dat het bredere gesprek over en analyse van normen en waarden, zowel binnen de organisatie en politieke gemeenschap als binnen de maatschappij, van groot belang is. Er gebeurt door vijf jaar inzet van het NWB veel meer voor individuen en op preventief gebied, maar er is nog in mindere mate sprake van een bredere maatschappelijke beweging op het gebied van weerbaarheid van politieke

ambtsdragers.⁷⁴ Dat is begrijpelijk in deze fase van het Netwerk, maar biedt ook inzicht in wat er voor de volgende fase nodig kan zijn. Hier zullen we in hoofdstuk 5 verder over uitweiden.

4.2 Bescherming

Met een beeld voor ogen van de inzet van het NWB, duiden we verder welke vormen van bescherming en ondersteuning het NWB biedt en hoe deze worden beleefd door betrokkenen, zoals naar voren kwam in onze gesprekken met respondenten.

Het NWB heeft een aantal formele kanalen dat gebruikt kan worden wanneer ondersteuning gewenst is. Dit neemt niet weg dat de respondenten aangeven zelf regelmatig gebruik te maken van de informele contacten binnen en rondom het NWB om snel de hulp te krijgen die zij op dat moment nodig hebben.

Afhankelijk van de dreiging is er zowel behoefte aan generieke ondersteuning in de vorm van handreikingen, risicoanalyses en trainingen als specifiek advies op maat en ondersteuning ten aanzien van een concrete dreiging. De gewenste ondersteuning vanuit het NWB moet daarbij structureel zijn maar ook ad hoc worden gegeven. Er bestaat een grote behoefte aan zowel curatieve ondersteuning om dreigende situaties beheersbaar te maken als ondersteuning in de vorm van preventie.

Het NWB wordt gezien als een manier om het decentraal bestuur te ondersteunen op een instrumentele wijze door hulpmiddelen zoals de woningscan of inhoudelijke en praktische handreikingen. Anderzijds biedt het netwerk-karakter in de basis een mogelijkheid om relaties te onderhouden met peers die op zichzelf wordt gewaardeerd.

Wat zijn de prioriteiten van het NWB: veiligheid of integriteit?

Veel mensen weten niet precies wat het NWB doet. Dat hangt samen met de centrale rol die weerbaarheid inneemt in de naam van het Netwerk en, in het verlengde daarvan, met het gegeven dat de drie daaronder vallende vraagstukken, namelijk over veiligheid, integriteit en het, enigszins aan beide thema's gerelateerde, maatschappelijk onbehagen, relatief divers zijn. Hoewel

⁷⁴ Als brede beweging gericht op weerbaarheid zijn wel andere perspectieven en ontwikkelingen te benoemen: de opkomst van Onze Hulpverleners Veilig, PersVeilig, Wetenschap Veilig, en Weerbaar bewaken en beveiligen. Een overweging kan zijn om deze bewegingen vanuit het NWB aan te zoeken en te bundelen – zie over die keuzes verder hoofdstuk 5.

veel respondenten zich erin konden vinden om het Netwerk te organiseren rond een ‘weerbaar’ bestuur, klonk er ook kritiek. Een respondent vond bijvoorbeeld dat ‘weerbaarheid’ inmiddels was verworden tot een containerbegrip dat voor iedereen iets anders kan betekenen. Het is daardoor relatief lastig, zeker voor buitenstaanders, om precies te kunnen vaststellen wat de precieze taakstelling van het Netwerk eigenlijk is. Verschillende geïnterviewden merkten op dat het NWB effectiever kan opereren als het preciezer bekijkt wat nu wiens taak eigenlijk is. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat het NWB zich met zowel veiligheid als integriteit bezighoudt. Een respondent merkte in dat kader op:

“De relatie tussen integriteit en weerbaarheid is beperkt. Integriteitsafwegingen vergen echt andere informatie en een aparte hulpbron. Dergelijke afwegingen wil je voorleggen bij iemand die ze ook echt kan beantwoorden. Het gaat dan om vragen zoals: mag de wethouder lid zijn van de lokale sportvereniging? Ergens is er wel een soort overlap en dat leidt tot ingewikkeldheid, maar vraag je vooral af: waar moet een persoon terecht? Is dat hetzelfde punt voor integriteit als voor bedreiging? Mijn beleving is dat als je echt met de dingen te maken hebt die wij integriteit noemen, dan heb je één loket nodig. Dat is wat anders dan: hoe ga je om met bedreigingen? Dat is een ander soort hulpverlening. Het Netwerk Weerbaar Bestuur kan een goed punt zijn voor kennis en hulpverlening bij bedreigingen, en het bespreken daarvan. Voor de weerbaarheid in integriteitsschendingen zijn er ook al dergelijke loketten, zoals het Huis van Klokkenluiders. Al die organisaties zouden een keer met elkaar om tafel moeten gaan zitten en kijken: waar ligt dit nou eigenlijk? Waar past dit het best?”

Zoals deze respondent ook al laat blijken, bestaat er enige overlap tussen veiligheid en integriteit. Het is dan ook eenvoudiger gezegd dan gedaan om een harde scheiding te maken tussen beide begrippen en om daarop te acteren. Wel is het bijvoorbeeld denkbaar om binnen de eigen activiteiten sterker te benadrukken dat het NWB als voornaamste doelstelling heeft om de veiligheid van politieke ambtsdragers te vergroten. Dat sluit ook aan bij de activiteiten van het OTWB, dat zich nu ook nog niet primair toelegt op integriteitsvraagstukken. Op die manier wordt ook voorkomen dat bezoekers van de website van het Netwerk worden overweldigd door de hoeveelheid activiteiten en informatie die er nu op de NWB-site te vinden is. Verschillende respondenten meldden nu dat zij door de bomen het bos niet meer zien als zij via de site proberen te achterhalen wat het NWB precies doet. Wel kan het NWB een verbindende rol (blijven) spelen in het contact met andere organisaties die zich nadrukkelijker toeleggen op het waarborgen van de

integriteit van politieke ambtsdragers. Waar de kwesties van integriteit en veiligheid elkaar raken kan het NWB ervoor zorgdragen dat het NWB blijft stimuleren dat de bijbehorende protocollen rond integriteit en veiligheid, ondanks het verschil in beleving ten aanzien van beide termen, duidelijk zijn. Volgens een andere respondent komen die beide begrippen vooral samen bij het ontwikkelen van een collectieve norm, die betrekking heeft op de vraag wanneer een grens wordt overschreden en hoe tegen bedreigingen en intimidatie moet worden opgetreden. Deze respondent merkte ook op dat het NWB op dit punt al veel bereikt, met name door de bewustwording op decentraal niveau over deze kwesties te vergroten. Daarom zou het aanbrengen van focus in de doelstellingen van het NWB wel op een enigszins pragmatische manier kunnen geschieden. Soms zal men een beroep op de informatie van het NWB of de ondersteuning van het Ondersteuningsteam doen omdat men zich onveilig voelt, terwijl men in andere gevallen een concrete hulpvraag kan hebben die zich beter laat beantwoorden door een andere organisatie dan het NWB.

Daarbij moet worden opgemerkt dat in een netwerk de prioriteiten door de betrokken partijen worden bepaald. Wie is aangesloten, bepaalt dus ook de prioriteit via de doelvervlochtening. Bij een terug- en vooruitblik kan dan de vraag worden gesteld of het Netwerk (nog) uit de juiste actoren is opgebouwd. Kunnen de betrokken partijen het eens worden over de gewenste prioriteit van het Netwerk? Als dit niet lukt, is het wellicht zinniger om kritisch te kijken naar de aangesloten partijen.

Van weerbaarheid naar responsiviteit?

Weerbaarheid is een breed begrip dat de ontplooiing van veel soorten activiteiten ter voorkoming van intimidatie en bedreiging rechtvaardigt. Daar is op zichzelf niets mis mee. Het gevaar daarvan is echter wel dat het NWB zich dan gaat toeleggen op 'van alles een beetje, en niets echt goed'. Een respondent merkte op dat het bestaansrecht van het NWB nu vooral te herleiden is tot de interne beleidslogica van de Rijksoverheid in plaats van tot concrete doelstellingen. Voor een deel is dat natuurlijk onvermijdelijk, omdat de weerbaarheid van het decentraal bestuur in brede zin valt onder de verantwoordelijkheid van veel verschillende ministeries. Zo valt de positie van decentrale politieke ambtsdragers in het algemeen onder het ministerie van BZK, terwijl veiligheidsvraagstukken zijn ondergebracht bij het ministerie van J&V. Deze beleidslogica is vanuit het perspectief van de overheid goed te begrijpen, maar beperkt het zicht op het precieze doel van het NWB. Het zou daarom aardig zijn om bij het doordenken van de taken van het NWB niet de beleidslogica, maar veeleer belangrijke beleidsdoelen voorop te stellen die het NWB idealiter zou kunnen of moeten bereiken. Dan wordt de vraag: wat zou het NWB kunnen doen om ervoor te zorgen dat de decentrale democratie

of het decentraal bestuur goed zou kunnen blijven functioneren? Een respondent noemt dat: *“Niet bevoegdheden uit doelen afleiden, maar andersom.”* Het is daarbij volgens deze geïnterviewde van belang dat de activiteiten van het NWB preciezer worden toegesneden op de aard van de bedreiging waartegen moet worden opgetreden. Dat hangt ook samen met een ontwikkeling in de zorg die deze geïnterviewde signaleert:

“Onze samenleving verhardt op sommige manieren. We doen steeds minder aan intramurale zorg. Mensen worden sneller buiten die zorg geplaatst en dat zorgt ervoor dat het aantal verwarde mensen toeneemt. Als een netwerk de symptomen van die verwarde mensen gaat aanpakken (zoals de bedreigende uitlatingen die zij doen jegens politici), dan lost dat weinig op. De toename van het aantal verwarde personen op zichzelf is een groter probleem dan dat zij politici bedreigen. Het is altijd een soort boksen tegen een luchtkasteel als je dat gaat aanpakken.”

Het is daarom behulpzaam om een verschil te maken tussen grof gezegd ‘criminelen’ aan de ene kant en ‘verwarde personen of boze burgers’ aan de andere kant die beide verschillende intenties hebben met het tonen van agressie aan politieke ambtsdragers. Volgens een andere geïnterviewde zijn er dan ook twee soorten agressie, namelijk agressie die afkomstig is van ‘mensen die zich niet gehoord voelen’ en die van ‘mensen die je willen intimideren’. In plaats van weerbaar bestuur is het dan ook wellicht beter om te spreken van een ‘responsief’ bestuur dat beter aansluit op de concrete bedreigingen die van specifieke burgers uitgaan. Deze suggestie sluit aan bij de insteek van het ontwikkelen van een rechtsstatelijke cultuur, zoals besproken in hoofdstuk 2: om meer contextuele kennis te ontwikkelen bij het decentraal bestuur over de aard van dreiging, om hierop de (juridische) reactie en bescherming te kunnen afstemmen. Dat kan dus ook gaan over het versterken van de inspanningen op het maatschappelijke niveau, zoals hiervoor besproken. Het vraagt om veel aandacht voor het contextuele onderscheid dat hiervoor nodig is: bij registratie van meldingen is dan bijvoorbeeld informatie vereist over de aard en (vermoede) oorzaak van de dreiging. Als een toename van intimidatie en agressie vooral te wijten blijkt aan wantrouwen in de overheid, is een diepgaande inzet op het cultiveren van rechtsstatelijke cultuur vereist, inclusief expliciete inzet vanuit de decentrale overheid, zoals op het ‘voor leven’ van de goede deugden zoals betrouwbaarheid.

De ontwikkeling van een collectieve norm in een decentrale bestuurscultuur

Een ander probleem waar veel respondenten aandacht voor vragen is dat bedreigingen zowel van buitenaf als van binnenuit afkomstig kunnen zijn. Als politieke ambtsdragers zelf niet het goede voorbeeld geven door bijvoorbeeld collega's onheus te bejegenen, dan is het ook niet verwonderlijk dat burgers dat soort gedrag overnemen. In het verlengde daarvan ligt het probleem dat, zoals wij hiervoor al kort aanstipten, digitale uitlatingen ook in de analoge sfeer doorwerken. Een respondent merkte daarover op:

“Het komt soms voor dat er een raadsvergadering plaatsvindt en dat=er vervolgens een parallelle vergadering bezig is op X/Twitter. Dan denk ik weleens: dat is niet oké. Dat komt dan de raadszaal in. Heel onschuldig voorbeeld: er speelt een casus van een persoon aan wie geen vergunning wordt verleend en die zich naar aanleiding daarvan negatief uitlaat over de gemeente op X/Twitter. Vervolgens worden die uitlatingen direct overgenomen door een aantal raadsleden tijdens de vergadering. Achter die kwestie zit echter een heel ander verhaal. Maar doordat het verhaal van deze persoon van wie de vergunning is geweigerd al op X/Twitter staat, wordt het heel moeilijk om daar goed op te reageren. Het blijkt dan heel moeilijk binnen een gemeente voor de gemeenteraad of het gemeentebestuur om dan nog een eenheid te vormen.”

In de huidige vorm beschermt het NWB ambtsdragers in de eerste plaats tegen bedreigingen van buiten. In het citaat hierboven zien we dat er volgens sommigen tevens sprake is van bedreiging en druk vanbinnen, maar dat die veelal veel lastiger te adresseren is. Kunnen zulke onderwerpen binnen de context van het Netwerk worden aangepakt? Sommige respondenten opperden dat dit wellicht het soort onderwerp is dat toch eerder zou moeten worden belegd bij fulltime ambtsdragers zoals burgemeesters of griffiers. Tegelijkertijd kan het Netwerk een plek vormen waar die discussie wordt gevoerd en waar handreikingen worden gegeven aan zulke ambtsdragers zodat zij binnen hun gemeente het gesprek kunnen voeren.

Het NWB vraagt voortdurend aandacht voor bewustwording rond de problemen van intimidatie en bedreiging van politici. Een belangrijke bijdrage die het NWB levert is dus het helpen creëren van bewustzijn over wat in het collectief van een gemeente of provincie nog acceptabel is. Dat sluit aan bij de noodzaak van het ontwikkelen van een gedeelde moraal via de ethische lens op het begrip weerbaarheid uit hoofdstuk 2. Zo richt de vanuit het Netwerk opgestelde collectieve norm zich op de boodschap dat agressie en intimidatie niet stilgehouden moet worden. Hier wordt het gekoppeld aan

het belang van melden. De vorming van een dergelijke ‘collectieve norm’ die, mede dankzij het NWB, plaatsvindt binnen het decentraal bestuur helpt om de door vele respondenten gesignaleerde naïviteit onder lokale en provinciale politici te verminderen. Daarbij kan het helpen als bij de vorming van zo’n lokale norm ook nadrukkelijk aandacht bestaat voor het gevaar van ‘betonrot’ in het systeem: als politici zelf niet het goede voorbeeld geven, bijvoorbeeld door achteloos om te gaan met bestaande normen of door eigen collega’s onheus te bejegenen, dan kan dat leiden tot vergroting van de problemen in plaats van tot het aanpakken daarvan. Hoewel de omgangsvormen en de aandacht voor geldende rechtsnormen binnen een gemeentelijk of een provinciaal bestuursorgaan niet direct vallen onder de directe doelstellingen van het NWB, kunnen zij daarbij wel – als de context daartoe noodzaakt – worden betrokken. Een dergelijke collectieve norm zou dan onderdeel kunnen uitmaken van (een tot ontwikkeling komende) decentrale bestuurs- of rechtsstatelijke cultuur, zoals genoemd in hoofdstuk 2, met aandacht voor de wisselwerking tussen concrete bedreigingen en de bescherming die daartegen moet worden geboden, en waarin aandacht voor de ethische aspecten verzekerd is. In die bestuurscultuur kan dan ook weer aandacht komen voor het belang van fatsoenlijk en betrouwbaar overheidsoptreden: het ‘voor leven’ van gewenst gedrag en de ‘gewone deugden’. Als dat in de basis op orde is, dan wordt het ook veel makkelijker om de gevaren aan te wijzen waartegen concreet moet worden opgetreden.

Een van onze respondenten wees daarbij op de paradox van weerbaarheid door kwetsbaarheid:

“De strategie die ik bepleit is: “Kill them with kindness.” Er is een groep mensen die je zo niet bereikt, die zodanig van het padje zijn en waarschijnlijk ook op het vizier van politie en AIVD staan. Het punt is wel, ik kom altijd terug bij een uitspraak van Nietzsche: wie tegen monsters vecht, moet erop toezien niet zelf een monster te worden. Dat zit in de mens: je lijkt op dat wat je bestrijdt. Hoewel ik écht begrijp dat het angstig kan voelen, kun je door je reactie dingen erger maken.”

Deze respondent merkte op dat dit natuurlijk makkelijker gezegd is dan gedaan. De betreffende geïnterviewde weet uit eigen ervaring dat het moeilijk is om kalm te blijven na het ontvangen van serieuze bedreigingen. Toch kan dit helpen om iets te doen aan het probleem van onveiligheid van politici. Uiteraard zitten er duidelijke grenzen aan deze aanpak. In de eerste plaats zijn er burgers die, zoals in het bovenstaande citaat al aan de orde kwam, met een kwetsbare opstelling niet kunnen worden bereikt en van wie de bedreiging op andere, bijvoorbeeld strafrechtelijke, manieren moet worden

aangepakt. In de tweede plaats is het zeer afhankelijk van de lokale context of een dergelijke aanpak effectief is. Zoals een geïnterviewde opmerkte, is het bij dit soort kwesties net als in het onderwijs. Er bestaat in de praktijk pas echt aandacht voor een concreet probleem als de betrokken personen daarvoor ook echt belangstelling hebben. Het is dan ook de vraag of een collectieve norm als onderdeel van een decentrale bestuurscultuur tot ontwikkeling kan komen als daaraan weinig behoefte is. Dat geldt zeker voor raadsleden, omdat zij hun functie in deeltijd uitvoeren en niet kunnen worden verplicht om hun bijdrage te leveren aan een dergelijke norm. Toch is bezinning hierop, in het kader van de ethische dimensie van het politiek-bestuurlijke werk, wel degelijk relevant en in het licht van de bevindingen van dit essay eigenlijk ook onontkoombaar aan het worden. Een aanpak kan dan zijn om het gesprek over die normen te voeren via de verschillende niveaus van de moresprudentie, en het daarbij niet al te ingewikkeld te maken door te verwijzen naar filosofische grondregels of zelfs de harde regels of beginselen van de democratische rechtsstaat, maar juist naar de gewone deugden van Ignatieff: raadsleden, statenleden én burgers zullen meer gevoel hebben bij begrippen als vertrouwen en empathie.

4.3 Veranderende dreigingen

In onze gesprekken was niet alleen aandacht voor de vormen van gewenste bescherming, maar ging de aandacht van respondenten ook steeds nadrukkelijk uit naar de veranderende dreiging die zij ervaren en van dichtbij of verderaf beschouwen. Het viel ons daarin op dat hun zorgen goed aansluiten bij de gebieden waar het recht nog in mindere mate bescherming biedt zoals genoemd in hoofdstuk 2: soms staat een dreiging op zichzelf maar vaker ontstaat een dreiging dankzij een wisselwerking tussen het gedrag in de binnen- en buitenwereld van het decentraal bestuur en/of in de wisselwerking tussen online en fysiek gedrag.

In de gesprekken is regelmatig naar voren gekomen dat de interne en externe dreigingen voor het decentrale bestuur elkaar versterken. Bedreigingen van buiten leiden tot interne bedreigingen en vice versa. Met 'binnen' wordt dan de ambtelijk-bestuurlijke of politieke organisatie bedoeld (de doelgroep van het NWB), onder 'buiten' valt dan de samenleving (alles buiten het gemeente- of provinciehuis). De verharde omgangsvormen in de landelijke politiek en samenleving als geheel sippelen door naar het decentrale bestuur. Onfatsoenlijke omgangsvormen tussen decentrale politieke ambtsdragers werken door in de verruwing van de samenleving waardoor uiteindelijk het gevoel van sociale en fysieke onveiligheid van politieke ambtsdragers wordt versterkt. In het verlengde hiervan is de toxische maatschappelijke polarisatie in

Nederland een dreiging die zowel intern als extern speelt. De polarisatie vormt een dreiging binnen zowel de samenleving, tussen het decentrale bestuur en de samenleving als binnen het decentrale bestuur zelf. Deze wisselwerking tussen intern en extern bemoeilijkt het doen van effectieve interventies.

Daarbij blijken dreigingen voor het decentrale openbaar bestuur vaak veroorzaakt door de wisselwerking tussen de online en de fysieke omgeving. Onjuiste, selectieve, gemankeerde en opruiende online berichtgeving over lokale politiek of politici heeft een negatieve invloed op het vertrouwen van burgers in de (decentrale) overheid en op het onderlinge vertrouwen van politieke ambtsdragers. Intimidatie en bedreigingen (online en fysiek) van politieke ambtsdragers komt vaak voort uit online berichtgeving en/of sociale mediagedragingen van lokale en provinciale politici. Enerzijds zijn de sociale platforms voor de ambtsdragers een manier om verantwoording af te leggen en transparant te zijn richting de samenleving, maar anderzijds vormen zij ook een risico op online bedreigingen.

In de online wereld is in toenemende mate sprake van het stelselmatig ridiculiseren, beledigen en ontmenselijken van politieke ambtsdragers, via allerlei (sociale media)kanalen. Dat is op zichzelf al een probleem, want voor politieke ambtsdragers is het online domein een volwaardig werkterrein, waar zij het meest zichtbaar en daardoor ook misschien wel het meest kwetsbaar zijn. Daarnaast laat onderzoek zien dat ‘ontmenselijking’, bijvoorbeeld door mensen consequent kleinerende bijnamen en stereotype karakterisering en te geven, een voorportaal voor verdere fysieke dreiging vormt. Het opent deuren voor verdergaande bedreiging en voor geweld. En het verlaagt de barrières voor anderen om de norm te bewaken en het dreigende gedrag te begrenzen. Genocidestudies laten dat patroon consequent zien en benoemen dit ook als strategisch gedrag; het zijn geen onbedoelde bijeffecten van relatief onschuldige pesterijen, maar de bedoelde gevolgen van die pesterijen.⁷⁵

De ondervraagden zien sociale onveiligheid, integriteit, onfatsoenlijke omgangsvormen, intimidatie en bedreigingen, geweld en ondermijning als de thema's van nu en de nabije toekomst. Er is een breed gedragen opvatting dat de (be)dreigingen voor het decentraal bestuur in aard en intensiteit toenemen, zoals ook de recente opeenvolgende *Monitoren Integriteit en Veiligheid* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken laten zien. De dreigingen zijn een op zichzelf staand punt van zorg maar vormen ook een (be)dreiging voor het imago en de aantrekkingskracht van het politieke ambt en daarmee

75 Haslam, N. (2019). The Many Roles of Dehumanisation in Genocide. In: Newman, L.S. (red.), *Confronting Humanity at its Worst: Social Psychological Perspectives on Genocide*. Oxford: Oxford University Press.

voor het decentraal bestuur van ‘morgen’. Politieke partijen hebben moeite om voldoende capabele leden te vinden die zich lokaal of provinciaal verkiesbaar willen stellen. De dreigingen in combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt maken dit nog lastiger.

Een opvallende dreiging die door een enkeling gelijk genoemd werd en in de gesprekken met anderen vanzelf ook ter sprake kwam, is de dreiging die uitgaat van artificiële intelligentie (AI). Deze dreiging wordt gezien in de toenemende mogelijkheden van *machine learning*, AI in de vorm van *deepfakes* en de rol die algoritmes spelen in het creëren van filterfuien en echokamers. De zorg bestaat dat deze technologieën politieke besluitvorming en beleidsontwikkeling kunnen manipuleren. Echt en nepnieuws zijn niet meer van elkaar te onderscheiden wat het komen tot een gedeeld feitenrelaas, als basis voor gemeenschappelijke politieke besluitvorming, bemoeilijkt.⁷⁶ De zorg is dat AI het verkeerde vliegwieltje gaat zijn dat alle reeds bestaande dreigingen gaat bekrachtigen.

Deze patronen behoeven aandacht en vragen om een systemische kijk op het decentrale bestuur. In een enkel geval is de dreiging op zichzelf staand, geïsoleerd en te overzien. Het NWB kan in zo'n geval redelijk snel schakelen en voorzien in een advies of interventie. Lastiger zijn de dreigingen die systemisch van aard zijn en het beste te omschrijven zijn als ‘betonrot’. Betonrot ontstaat wanneer binnen het decentraal bestuur politici, politieke partijen en ambtenaren niet meer pal staan voor de democratische rechtsstaatprincipes.⁷⁷ Wanneer grof taalgebruik van politici richting elkaar en richting andere instituties zoals de rechterlijke macht normaliseert is dat een vorm van verzuim die het fundament van de lokale democratie aantast. Dit fundament wordt ook aangetast wanneer informele netwerkverbanden de onafhankelijke positie van decentrale politieke ambtsdragers onder druk zetten. Daarbij moet het decentraal bestuur enerzijds extra alert zijn op integriteits- en sociale veiligheidsissues maar ligt anderzijds ook het gevaar van integritisme en karaktermoord op decentrale ambtsdragers op de loer. Deze interne antidemocratische manifestaties vormen weliswaar een op zichzelf staande dreiging, maar werken op hun beurt een ander type dreigingen in de hand zoals het afhaken van een deel van de Nederlandse

⁷⁶ Kreps, S. & Kriner, D. (2023). How AI threatens democracy. *Journal of Democracy* 34(4), p. 122-131; Verhoeven, K. (2023). *De democratie crasht. Politieke onmacht in het digitale tijdperk*. Amsterdam: Atlas contact.

⁷⁷ Rijkema, B. (2017) *Weerbare Democratie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam; Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2019). *How Democracies Die*, Crown: Publishers.

burgers.⁷⁸ Binnen de groep ‘afhakers’ zijn burgers die niet meer betrokken zijn bij de democratie en bijvoorbeeld de politiek niet meer volgen en bewust niet meer stemmen. In andere gevallen gaat het afhaken verder zoals in het geval van de ‘autonomen’ en ‘soevereinen’ die zo ver gaan dat ze hun burgerschap opgeven en weigeren belasting en boetes te betalen.⁷⁹ Een guur politiek klimaat en desinformatie werken dit soort bewegingen in de hand. In sommige gevallen is er sprake van afhaken in de vorm van radicalisering en ontstaan anti-institutionele sentimenten en de bereidheid om geweld te gebruiken. Ook kan afhaken betekenen dat de georganiseerde criminaliteit lonkt en sneller gerechtvaardigd lijkt wanneer het decentraal bestuur en instituties zelf onvoldoende voorleven. Opvallend in veel van onze gesprekken was dat veel gesprekspartners juist deze verschillende vormen van ‘betonrot’ benoemen en hiervoor waarschuwen.

In deze beschouwing van de vormen van bescherming die het Netwerk biedt en de veranderende dreiging waaraan het decentraal bestuur wordt blootgesteld, valt op dat de bevindingen uit de twee tabellen in hoofdstuk 3 doorklinken. We zien dat respondenten aandacht vragen voor het gedeelte rechtsonder in de tabellen: de nazorg vanuit de maatschappij en het echt goed doordenken van deze vormen van ‘betonrot’. En voor linksboven in de tabel: de vereiste preventie, de mogelijkheden om individuen steun te kunnen bieden juist gezien de veranderende dreigingen. De veranderende dreiging maakt dat ‘rechtsonder’ steeds belangrijker wordt, terwijl ook linksboven – waar al flinke stappen in zijn gezet – voortdurend aanpassing vereist. Als de dreiging snel verandert, dienen ook de praktische instrumenten om bescherming en weerbaarheid te verbeteren dat te doen.

78 Voogd, J. de & Cuperus, R. (2021). *De Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*; Sociaal Cultureel Planbureau (2023) *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal - Verschil in Nederland 2023*.

79 Zuidervaat, B. (1 december 2023). Grote zorgen over burgers die zich willen losmaken van de overheid. ‘Door desinformatie misleid’. *Trouw*; Berg, C.F. van den. & Kok, M.F.A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifere ressentiment*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

5. Conclusie: goed, maar is het ook genoeg?

“Mijn huis hangt nu vol camera’s, mevrouw is al een paar keer veroordeeld. Maar daar voel ik mij niet veiliger door.”

Bewoners kunnen het uitvoeren van een woningscan als een ingrijpende ervaring beleven. Veiligheidsexperts komen langs bij het huis van een decentrale politieke ambtsdrager om te adviseren over een zo veilig mogelijke inrichting en het plaatsen van camera’s en andere beveiligingstechnologie. Hoewel het in theorie meer bescherming biedt in huis, kan het ook de nadruk leggen op een pijnlijk gevoel van onveiligheid: is dit wat er komt kijken bij het werk van een politieke ambtsdrager? De woningscan kan~hierdoor enerzijds gezien worden als een product van het NWB dat bijdraagt aan veiligheid: het huis is op veel situaties beter ingericht tegen~onveilige situaties en bedreiging. De maatregel werkt in die zin beschermend. Toch blijft het gevoel van veiligheid bij sommige personen uit. De daadwerkelijke *beleving* van bescherming en weerbaarheid reikt verder dan het wegnemen van risico. Het probleem van bedreiging is groter, aldus een respondent: *“Ik denk dat steun voor individuele raadsleden, wethouders en burgemeesters belangrijk blijft, ongeacht hoe dat bestuur functioneert. (...) Het is van belang om het gevoel weg te nemen: ik ben toch niet gek? Daarmee los je het probleem natuurlijk nog niet op. Dit probleem is zo groot”*. Deze persoon spreekt uit dat het Netwerk veel goede dingen doet, en dat het Netwerk hiermee door zou moeten gaan. Maar ook wordt in dit gesprek duidelijk gemaakt dat het probleem van bedreiging en weerbaarheid van bijna ongrijpbare grootte is.

5.1 Het Netwerk Weerbaar Bestuur doet veel goed...

Bij de aanpak van het vergroten van de weerbaarheid van het decentraal bestuur is bewust gekozen voor een netwerkaanpak, omdat die zou passen bij de doelstellingen van het bevorderen van kennisuitwisseling en het uitwisselen van ervaringen tussen relevante stakeholders en personen. Het idee bij deze netwerkende aanpak was (en is) dat een netwerkorganisatie maakt dat de personen en organisaties die direct met dreiging te maken hebben zelf, met elkaar, kunnen zorgen voor bescherming en nazorg. Het Netwerk ondersteunt de beweging van onderop en stimuleert deze bovendien; het is in dat opzicht een combinatie van wat we in de sturingsperspectieven

in hoofdstuk 2 als ‘rechtsboven’ en ‘rechtsonder’ hebben geduid. Deels met georganiseerde partners samen een programma afspreken en opbouwen, maar nadrukkelijk ook inspelen en inzetten op wat er van onderaf komt. Daarnaast herkennen we delen van ‘linksboven’, vooral waar het gaat om de uitrol van beveiligende maatregelen, zoals cameratoezicht en de woningscan. Opvallend is wel dat linksonder eigenlijk nog weinig inzet is geweest, bijvoorbeeld in een poging om (be)dreiging nader juridisch te definiëren en voorop te lopen in het online domein. Wel zijn dit keuzes die op zich goed passen bij de gekozen route.

In de activiteiten van het NWB zien we dat het Netwerk bestaat uit meer en minder betrokken netwerkpartners. De partners die het sterkst en meest direct de bedreiging voelen, zoals de belangenvertegenwoordiger van burgemeesters, zijn ook de meest actieve participanten. Andere netwerkpartners zoals kenniscentra zijn passiever. Hierdoor wordt de samenwerking tussen actieve partijen als erg sterk ervaren, maar wordt de samenwerking met andere partijen gezien als minder sterk of afnemend sterk. Vanuit minder actieve Netwerkpartners wordt wel aangegeven dat zij er waarde in zien om vaker bijeen te komen. De actieve partijen blijven proberen om een verbindende factor te zijn en om andere partijen te activeren. Dat past bij de vorm van netwerksturing waarvoor gekozen is: niet iedereen hoeft een even sterke rol te spelen. Het NWB is in staat om met deze verschillen in intensiteit om te gaan, in de geest van netwerksturing en maatschappelijke veerkracht. Men legt bijvoorbeeld geen claims op de inzet van partijen, maar omarmt en versterkt juist de energie die er is. Dat past goed bij het gekozen perspectief van netwerksturing. Het Netwerk kan in de komende tijd zijn adaptief vermogen gebruiken om de partijen uit de ‘buitenschil’ te proberen meer – of wellicht anders – te betrekken.

Ook het Ondersteuningsteam is als zichtbaar resultaat van het Netwerk tot stand gekomen door samenwerking van die organisaties en belangenbehartigers waarvan het meeste op het spel staat. Die vorm past eveneens bij de vraag van ambtsdragers, want via dat team wordt *peer to peer*-nazorg geleverd. Vanuit het perspectief van netwerksturing kunnen we stellen dat er sprake is van *cognitief leren*: er is een duidelijk gezamenlijk beeld van wat de bedreiging is en kan zijn, de netwerkpartners zijn meer dan hiervoor bezig met weerbaarheid van decentraal bestuur. Dat gedeelde beeld is belangrijk, omdat het betrokkenen bij afwezigheid van formele en objectieve kaders en normen beter in staat stelt om toch min of meer gelijksoortig en coherent te handelen. Ze hebben als het ware een gezamenlijk beeld en gedeelde betekenissen ontwikkeld over wat dreiging is en wat bescherming ongeveer behelst. Daarin heeft het Netwerk ook reflexiviteit en veerkracht getoond, door de verschillende perspectieven op weerbaarheid mee te nemen: de

toenemende aandacht voor maatschappelijk onbehagen betekende bijvoorbeeld dat het NWB hier op zijn site kennis over kon en kan delen en bundelen, nog voor de komst van het later hiertoe opgerichte ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust. Het Netwerk is doelzoekend te werk gegaan door zich te richten op (eventueel verschuivende) gezamenlijke behoeften. Dat zien we in de aandacht voor maatschappelijk onbehagen, maar ook in de vernieuwing van de Regeling preventieve beveiligingsmaatregelen en in de verruiming van de inzet van het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur van nazorg naar bewustwording en de aandacht voor de impact op online haat.

In de afgelopen periode is er sprake geweest van verdichting en verbreding van het Netwerk. Actieve partijen weten elkaar meer en steviger te vinden en via het Netwerk is een grote groep betrokkenen bereikt. Niet iedereen daarvan is ook zelf heel actief geworden, maar dat hoeft ook niet. Voor de doelstelling van het NWB is het op zich al voldoende als partijen ermee in aanraking zijn geweest, attent zijn gemaakt op dreigingen én op de mogelijkheid om daar via het Netwerk ondersteuning in te vinden als dat nodig is. Het Netwerk vormt daarmee een capaciteit waar betrokkenen op kunnen terugvallen als dat nodig is. Het *is* er. En dat steeds meer betrokkenen dat weten en als het ware in de achterzak hebben is een belangrijk resultaat. Daarbij is de oproep van een aantal geïnterviewden om meer als Netwerk samen te willen komen een teken van behoefte aan meer samenwerking.

Een andere belangrijke opbrengst van het Netwerk is een al dan niet expliciet bedoeld gevolg van de gekozen vorm. Het Netwerk is een netwerk en dat betekent dat betrokkenen in het netwerk met elkaar proberen om weerbaarheid te versterken. Het NWB is geen productieorganisatie die klaar staat om voor betrokkenen 'weerbaarheid te leveren', of een brandweerorganisatie die uitrukt op het moment dat er ergens bij een betrokken persoon of organisatie iets plaatsvindt. Het is een netwerk waarin betrokkenen met en van elkaar leren, en in zekere zin op die manier elkaars weerbaarheid versterken. De organisatorische inrichting en verdeling van verantwoordelijkheden binnen het NWB faciliteert dat *netwerk*. Dat is belangrijk, want in onze conceptuele verkenning in hoofdstuk 2 hebben we laten zien dat weerbaarheid zowel vanuit juridisch als ethisch perspectief het best versterkt kan worden door omgevingen te creëren waarin betrokkenen samen voor elkaar opstaan en letterlijk *zelf* opstaan om elkaar weerbaar te maken; door zich van bepaalde zaken te onthouden, door elkaar te steunen wanneer nodig, maar in het bijzonder ook door elkaar en anderen in de omgeving aan te spreken op gedrag als dat nodig is. Weerbaarheid is, zo hebben we laten zien, een collectief goed en een omgevingskwaliteit. Dat betekent dat er ook in en door de groep aan gebouwd moet worden. Daarbij

past de netwerkorganisatie als vorm heel goed; het is een vorm die de inhoudelijke boodschap bedoeld of onbedoeld kracht bijzet.

De keuze voor een netwerk brengt ook uitdagingen en beperkingen met zich. Zo is het in de netwerkaanpak van het NWB lastig om snel en breed bekendheid te verwerven, omdat dat afhankelijk is van hoe netwerkpartners en andere betrokkenen zelf investeren in het uitbreiden van het netwerk en bereid zijn een ambassadeursrol te vervullen. Het opzetten van een bekend netwerk kost veel inspanning, waarbij pas na relatief lange tijd resultaat zichtbaar wordt. Dit zorgt ervoor dat de onbekendheid van het Netwerk op meerdere momenten een punt van zorg is voor de netwerkpartners. Een vitaal Netwerk vereist voortdurende verversing, in de vorm van nieuwe aanwas, interactie, en dus ook verspreiding breder in het openbaar bestuur. De organisatie die het NWB faciliteert kan dat maar ten dele zelf organiseren, veel ervan moet vanuit het Netwerk zelf komen. Dat is dus vanuit sturingsperspectief een onzekere factor.

Daarnaast blijkt de doelvervlochten die inherent bij netwerkvorming hoort steeds moeilijker te faciliteren, omdat de ideeën van verschillende netwerkpartners over de kerntaken en prioriteiten van NWB steeds meer uiteenlopen, in een context waarin weerbaarheid steeds meer verschillende betekenissen aanneemt. Het doelzoekende karakter dat een netwerk meebrengt, vormt daarmee één van de uitdagingen van het Netwerk. Naarmate het Netwerk zich ontwikkelt, waarbij de coronacrisis de communicatie extra ingewikkeld maakte, zien we dat BZK steeds meer een trekkende in plaats van een ondersteunende rol inneemt om de netwerkpartners actief betrokken te houden.

Het Netwerk gaat uit van zelfsturing, waarbij de taak van BZK in het begin vooral was om de juiste randvoorwaarden (in de vorm van geld, regels en mogelijkheid tot samenkomen) te scheppen. Het gaat hierbij in het begin vooral om het aanwakkeren van energie van de Netwerkpartners zelf. Met de komst van het 'Programma Weerbaar Bestuur' in 2022 worden de ambities uitgebreid en krijgt ook het Netwerk een financiële impuls. Vanuit het programma en de adviesraad groeit de behoefte aan controle vanuit het ministerie van BZK. Zij neemt een grotere positie in als aanjager van het Netwerk. Tegelijkertijd impliceert de keuze voor het netwerkende perspectief en het perspectief van maatschappelijke veerkracht dat BZK niet zelf kan bepalen wat er in en vanuit het Netwerk gebeurt. BZK kan daarvoor en daarover ambities formuleren, maar vervolgens alleen via de randen en faciliterend het Netwerk in beweging proberen te brengen. BZK dient als sturende actor adaptief mee te blijven bewegen met de zelfsturende acties uit het Netwerk.

Ingewikkeld voor beantwoording van de vraag of het NWB de dingen goed doet is ook dat weerbaarheid een sterk preventieve werking heeft. Paradoxaal genoeg zal vooral een ‘zwak’ en ‘niet weerbaar bestuur/bestuurder’ sneller last ondervinden van dreiging. Dat is geen kwestie van ‘*blame the victim*’, maar toont veeleer aan dat bedreigende elementen zich graag richten op zwakke omgevingen; een minder weerbare omgeving is in sterkere mate vatbaar voor (be)dreiging. Weerbaarheid is niet alleen reactief, maar juist ook heel preventief. Weerbare omgevingen voorkomen dat dreiging plaatsvindt, reageren daar adequaat op waardoor herhaling onwaarschijnlijker wordt, en zorgen voor een rechtsstatelijke cultuur die als geheel minder kwetsbaar maakt. Het ‘nadeel’ van deze uitdrukking van weerbaarheid is dat de gevolgen ervan niet zichtbaar zijn; het zijn als het ware ongelukken die *niet* gebeuren. Dat betekent dat de prestaties van het NWB op dat punt niet een op een kunnen worden aangewezen, terwijl de achterliggende doelen juist wel worden behaald. Zo’n langere periode zonder ongelukken is natuurlijk *in hindsight* wel aan te merken als een succes.

5.2 ... Maar is het ook genoeg?

Het beeld van het NWB over de afgelopen periode is wat ons betreft dus relatief positief; het NWB doet wat er van het Netwerk verwacht kan worden, handelt coherent met de gekozen strategie en geeft daar ook adequaat invulling aan. Tegelijkertijd viel in onze ronde interviews op dat er veel zorgen zijn over de toename van de (be)dreiging van politieke ambtsdragers. En ook zijn er zorgen over het veranderende karakter ervan; nog steeds de traditionele fysieke en verbale dreiging van agressieve of ondermijnende elementen, maar ook meer dreiging van binnenuit in de politieke gemeenschap, en steeds meer dreiging online. Zo zijn er dus twee ingewikkelde maar belangrijke nieuwe arena’s ontstaan, waarvan de vraag is of het Netwerk voldoende effectief kan zijn; en of niet óók nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Het Netwerk doet dus wel, zoals wij ons in de inleiding afvroegen, goede dingen, maar daarmee is nog niet gezegd dat dat ook *genoeg* is.

Zo is de interne dimensie nu een lastig domein voor het NWB. Politieke ambtsdragers vragen soms om bescherming tegen misbruik van bijvoorbeeld integriteitsclaims of onprettige omgangsvormen in de gemeenteraad; maar dat valt in de praktijk buiten het domein van het NWB en het is ook geen goed omlijnd terrein. Wat kan het NWB in die gevallen doen? En dat geldt ook voor het online domein. Daar is vaak niet goed duidelijk wat de grenzen, normen en kaders zijn en wie daarvoor aan de lat staat. We zien dus dat het NWB voor deze nieuwe domeinen nog niet de antwoorden paraat heeft. Dat is ook niet

vreemd, want het was geen direct deel van de taak van het NWB, maar het zou voor een volgende periode wel een aandachtspunt moeten zijn.

Het is dan ook de vraag of de huidige prioriteiten nog passen en hoe deze zich verhouden tot de uitvoeringskracht van het Netwerk. Als voorbeeld noemen wij het bezoeken van alle gemeenten om hun te vertellen over de activiteiten van het Netwerk en het gesprek aan te gaan over bewustwording, het stellen van collectieve normen, en het belang van melden. In oktober 2023 zijn 43 gemeenten bezocht; voor het einde van 2024 wil het NWB alle gemeenten hebben bezocht. Een vraag is dan of deze gesprekken voldoende passen bij de prioriteiten en uitvoeringskracht van het NWB. Het is natuurlijk goed dat het NWB, op basis van behoeften vanuit de doelgroep, het gesprek in en met het lokaal bestuur opzoekt, maar, plat gezegd: is deze vorm wel het juiste middel? Een vraag die, in het licht van vierjaarlijkse verkiezingen én natuurlijke doorstroom met nieuwe mensen op (deeltijd)posities zeer relevant is. Moet er niet parallel ook iets *structureel* opgebouwd worden binnen het lokaal bestuur, om te zorgen dat het gesprek binnen politieke gemeenschappen en in de bredere maatschappij wordt gevoerd ook zonder het aanjagen door het NWB? En horen daar niet ook een meer structurele positie en meer structurele capaciteit – en wellicht ook meer structurerende formele bevoegdheden en middelen - bij? In de beantwoording van deze vragen moet dan ook nadrukkelijk aandacht zijn voor de uitvoeringskracht die binnen het Netwerk en bij de partners bestaat. Voor een netwerk is het bijstellen van doelen minstens zo belangrijk als het behalen van de doelen. Dat vergt voortdurende kritische reflectie.

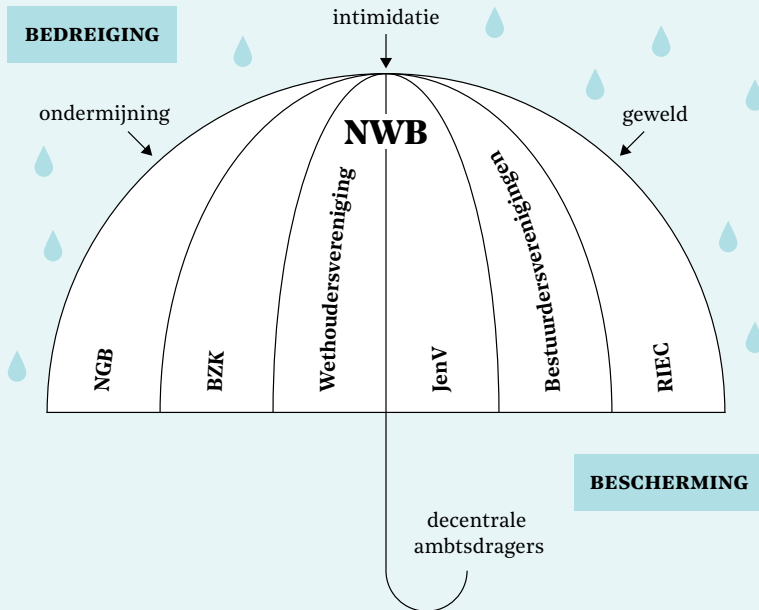
In die reflectie hoort ook – ten minste – een verbreding van de accenten; naast aandacht voor brede voorlichting, nazorg en begeleiding voor concrete individuen moet óók structurele aandacht bestaan voor het bouwen van sterke veerkrachtige omgevingen voor politieke ambtsdragers. Voorbij het aangaan van het gesprek ook zoeken naar manieren en aangrijpingspunten om in de politieke gemeenschappen normerende en beschermende omgevingen op gang te brengen. Waarin partijen elkaar aanspreken op normoverschrijding en ze niet alleen zichzelf maar ook de ander beschermen. Soms tegen dreiging van buiten, maar soms ook tegen elkaar, bijvoorbeeld als politieke ambtsdragers waarnemen of ervaren dat collega's zich bedreigend opstellen, of in hun politieke omgevingen daartoe aanzetten. Online belediging is géén incident en dikwijls ook geen ontkoppelde beweging; er zijn heel dikwijls politieke ambtsdragers direct bij betrokken, niet in de laatste plaats omdat de online (be)dreigende elementen zich vaak ook proberen te wenden tot zittende politieke partijen en hun vertegenwoordigers. Een weerbaar bestuur vereist dus een weerbare politieke gemeenschap, waar individuele politieke

ambtsdragers opkomen voor elkaar en voor en met elkaar de normen bewaken en pal staan voor waar ze moreel geen concessies op willen doen. Weerbaarheid is in dat opzicht een *common good*; individuen moeten het gezamenlijk onderhouden, anders raakt het voor hen allen verloren. *Free riders* kunnen daarbij kortetermijnwinst boeken, maar op de langere termijn zijn ze daar zelf ook slachtoffer van. Een veerkrachtig Netwerk Weerbaar Bestuur vergt daarmee de veerkracht en responsiviteit om aandacht te blijven vragen voor deze verschuivende dreiging, alsmede de reflexiviteit om te erkennen dat ambtsdragers zelf de toon bepalen en dus ook kritisch naar hun eigen handelen moeten blijven kijken. Het 'Ondersteuningsteam on Tour' waarin dit gesprek wordt aangegaan vormt hierin een mooi voorbeeld en eerste stap.

Ten slotte is weerbaar bestuur ook een maatschappelijk fenomeen. Dat vereist een meer maatschappijbrede discussie over wat *we* in brede zin zouden moeten en willen accepteren als normaal gedrag richting ambtsdragers en anderen die een publieke taak vervullen zoals journalisten of zorgverleners. Hoe kan het dat we met zijn allen meemaken dat kinderen niet langer willen dat hun ouder burgemeester wordt vanwege de veiligheidsrisico's? Zijn er meerdere gemeenschappelijke normatieve ordes ontstaan, en hoe komen we dan weer tot een gedeelde moraal? Dat gesprek zou dus breder moeten worden gevoerd én soms moet daarbij ook de rol van het recht betrokken worden. Dat gaat dan niet om een gesprek over het cultiveren van een rechtsstatelijke cultuur. Sommige overtredingen en overschrijdingen van de norm zijn dusdanig ernstig dat het strafrecht het enige juiste instrument is om die aan te pakken. Het is goed om nader te onderzoeken of strafbaarstelling hier niet uitgebreid moet worden en of de huidige wetgeving voldoende krachtig is tegen online dreiging. Maar dat is uiteindelijk altijd een *last resort*; de grote winst is te boeken in het grijze gebied van *niet acceptabel én niet duidelijk strafbaar*. Dat gebied is alleen goed te bestrijken als bestuurders, politici, ambtenaren en andere betrokkenen zich nadrukkelijker uitspreken over grenzen; voor henzelf, maar ook als het collega's betreft – en óók als ze daar niet direct politiek gewin bij hebben. Voor uitspreken en voor tegenspraak is een bepaalde context nodig, die samen wordt gecreëerd. Om de kwaliteit van het politieke debat hoog te houden is het nodig dat het niet besmeurd raakt of kapot gemaakt wordt door (be)dreiging. Scherpe politiek vereist een veilig klimaat.

Het Netwerk Weerbaar Bestuur als paraplu: hoe om te gaan met zwaar weer?

In een poging om zowel de (mogelijke) functie van het Netwerk Weerbaar Bestuur, als de bedreiging en bescherming te vatten, komen we tot de metafoor van een paraplu, zoals in figuur 4.



Figuur 4. Het Netwerk Weerbaar Bestuur als paraplu.

Bij regenachtige weersomstandigheden, zoals we die in Nederland maar al te goed kennen, is een paraplu een handig attribuut. Een goede paraplu tegen de regen, overigens alleen zinvol als het daarbij niet óók erg hard waait. In het geval van het NWB is het equivalent van de regen het scala aan de verschillende vormen van bedreiging van politieke ambtsdragers die we hebben geschetst: ontmijning, intimidatie, geweld, vormen van (sociale) onveiligheid.

De paraplu is hier het Netwerk Weerbaar Bestuur. De verschillende organisaties die zich hebben aangesloten bij het Netwerk hebben hun krachten gebundeld en vormen zo de verschillende panelen van de paraplu. Zij vormen als collectief een laag van bescherming. In de activiteiten van het NWB zijn ook samenwerkingsverbanden en beleidsinstrumenten ontstaan die naast en tussen de inzet van de betrokkenen een beschermende functie hebben. Het Ondersteuningsteam en de woningscan kunnen

zowel als resultaten van het Netwerk maar ook als onderdeel van de paraplu worden gezien. Het zijn versterkingen die voor een stevigere paraplu zorgen, zoals een strategische vouw in een paraplu ook beter tegen storm beschermt.

Onder de paraplu is het dus (iets) veiliger en meer beschermd dan daarbuiten. Wie is de eigenaar van de paraplu, wie houdt hem vast? In ons beeld zijn dat de decentrale politieke ambtsdragers voor wie het NWB is opgericht. Zij voelen de bescherming van het Netwerk, zowel als individu – bijvoorbeeld als een *peer* uit het Ondersteuningsteam contact met hen opneemt – als in een meer collectieve, systemische hoedanigheid, zoals wanneer het Netwerk sessies organiseert om hen te informeren over bedreigingen en hoe daarmee om te gaan in meer algemene zin.

Een paraplu klap je open en hoeft niet altijd even open te staan. Het Netwerk kan weer worden ingeklapt als de dreiging voorbij is en hoeft zelfs niet bij een aantal kleine druppeltjes te worden ingezet. Wel is het raadzaam om de paraplu altijd in de buurt te bewaren, omdat een (dreigende) bui zich in het Nederlandse klimaat onverwacht kan aandienen. Daarom is het goed dat het Netwerk beschikbaar is in heel Nederland, dus ook in die gemeenten en provincies waarin (potentiële) situaties van intimidatie en bedreiging nog niet als een concreet probleem worden gezien. De paraplu toont daarnaast de noodzakelijke wendbaarheid en het adaptief vermogen van het Netwerk aan, wil het inderdaad meebewegen met de dynamische vormen van bedreiging en druk. Een paraplu kan meedraaien met de windrichting. Maar een paraplu kan ook onvoldoende bescherming bieden als het écht te guur wordt, bijvoorbeeld als de kracht van een flinke windvlaag de paraplu onherstelbaar beschadigt. In dat geval is het Netwerk niet meer genoeg om bescherming te bieden tegen de bedreigingen van buiten en is bijvoorbeeld strafrechtelijke interventie vereist. De keuze voor netwerksturing is dan niet meer voldoende en dat betekent dat aan andere sturingsmechanismen zal moeten worden gedacht. De veranderende dreigingen die in dit essay zijn genoemd kunnen een aanleiding zijn om dat meer fundamentele gesprek te voeren. Natuurlijk kan dan sprake zijn van en-en: zowel de succesvolle netwerkaanpak aanhouden als sturen via juridische instrumenten.

5.3 Het Netwerk in een volgende fase: keuzes voor de toekomst

Deze tussenevaluatie gaat over de eerste vijf jaar van het Netwerk Weerbaar Bestuur. Maar in de door ons gevoerde gesprekken hebben wij de respondenten ook gevraagd naar hun visie op de komende vijf jaar van het Netwerk en de volgende stappen die het Netwerk kan zetten. Op weg naar de toekomst liggen allerlei keuzes en mogelijkheden voor. Keuzes en mogelijkheden klinken positief en zijn dat op een bepaalde manier ook. Tegelijkertijd leiden keuzes tot dilemma's, met name wanneer er sprake is van een keuze tussen twee waarden die elkaar uitsluiten en even (on)verkiezelijk zijn. En keuzes die wel degelijk grote gevolgen hebben voor het functioneren en de identiteit van het Netwerk. In het evalueren van wat het NWB goed doet en wat beter kan, en van welke bedreigingen er zijn en welke mogelijke bescherming nodig is, komen we tot een aantal dilemma's dat in de toekomst van het NWB voorligt – en mede zal bepalen hoe het NWB er bij het mogelijk vieren van een nieuw lustrum voor staat.⁸⁰

Inzoomen of uitzoomen

De eerste keuze, die in bijna alle gesprekken voorkwam, gaat over inzoomen, focus, of juist uitzoomen, verbreding. Inzoomen betekent dat het Netwerk zich richt op omgaan met agressie en intimidatie in plaats van een bredere blik zoals ook kijken naar integriteit en omgangsvormen. Dat is dus een nauwe/enge definitie van weerbaarheid. Tegelijkertijd zijn er gesprekspartners die vinden dat weerbaarheid als begrip juist breed moet worden opgevat via een uitgezoomde blik, dat het concept ertoe noodzaakt dat de verbinding tussen de onderwerpen wordt gemaakt. Dat integriteit en omgangsvormen oorzaken kunnen zijn voor die agressie en zij dus niet los daarvan kunnen worden gezien. Dat betekent dat het Netwerk volgens de eerste denkwijze andere onderwerpen loslaat, en zich meer richt op de voortzetting van het oude programma Veilige Publieke Taak. In de tweede richting zou het Netwerk juist de onderwerpen agressie/intimidatie en integriteit meer expliciet met elkaar kunnen verbinden. In dat geval zou het Netwerk mogelijk meer aansluiting gaan vinden met bestaande andere initiatieven op het terrein van integriteit en onbehagen – waar bijvoorbeeld binnen BZK ook op andere plekken aandacht en organisatievormen voor zijn.

⁸⁰ Zie ook: Twist, M.J.W. van & Vermaak, H. (2022). Paradoxen: werk maken van ongemak. *M&O* 5/6, p. 152-175 en Oudega, J., Schulz, J.M. & Twist, M.J.W. van (2022). *Governance voor transities; naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Inkrimpen of uitbreiden

Een tweede afweging gaat over het Netwerk inkrimpen of uitbreiden. Bij de eerste optie ligt de focus wederom nauwer, namelijk slechts op decentrale politieke ambtsdragers: diegenen die geen werkgever hebben. Maar ook andere, nationaal bekende, ambtsdragers hebben met weerbaarheid te maken, net als andere mensen met een publieke taak, zoals journalisten, boa's, hulpverleners of rechters. Er zijn geïnterviewden die de aandacht op decentrale politieke ambtsdragers willen behouden, juist omdat zij geen werkgever hebben waar verantwoordelijkheid kan worden belegd, zoals dit wel kan bij andere beroepsgroepen. De inzet van het Netwerk lijkt dan het meest op de voortzetting van het programma Veilige Publieke Taak, waar de conclusie was dat deze doelgroep zonder werkgever relatief kwetsbaar is. Maar tegelijkertijd zijn er geïnterviewden die vinden dat dit alles in samenhang moet worden gezien: dat de toenemende dreiging op decentrale ambtsdragers ook journalisten en hulpverleners raakt en dat bedreigende uitingen jegens landelijke politici vergelijkbaar gedrag op decentraal niveau aanjagen. Zij vragen zich af of het wel zinvol is om instrumenten te maken en normen te stellen die zich op een specifieke groep richten, of dat de dreiging dusdanig groot is dat deze meer integraal moet worden aangepakt.

Beschermen tegen binnen of beschermen tegen buiten

Gelinkt aan de vraag over de focus van het Netwerk zit ook een keuze over het soort bescherming waarop wordt ingezet. Een duidelijke dreiging bevindt zich buiten het openbaar bestuur en buiten de ambtsdragers: burgers die agressie of intimiderend gedrag vertonen jegens decentrale politieke ambtsdragers. Maar ook stellen sommige geïnterviewden dat het probleem voor een deel *binnen* het openbaar bestuur ligt. Volksvertegenwoordigers maken elkaar soms onderling kwetsbaar, bijvoorbeeld als zij hun achterban wijzen op onwettige politieke keuzes of als zij weigeren tot kritiek of veroordelingen over te gaan als hun achterban – of andere burgers – agressief of intimiderend gedrag vertoont. Zelfs *tussen* ambtsdragers kan sprake zijn van agressie of intimidatie. Dat gaat daarmee verder dan integritisme of gevoelens van onbehagen in de maatschappij. Wat onze gesprekspartners uitdragen is dat bescherming tegen dreigingen van 'binnen' andere reacties en oplossingen vereist dan dreigingen van 'buiten'. Het kan al ingewikkeld zijn om dreigingen van burgers richting decentrale ambtsdragers te benoemen en te vervolgen, laat staan wanneer deze dreigingen vanuit de politiek en het bestuur zelf afkomstig zijn.

Praktisch of principieel

Een volgende keuze waar het Netwerk voor staat is of men zich inzet op het praktische, zoals het maken van concrete instrumenten of eerder op het principiële, via het stellen van collectieve normen. Instrumenten geven een

bepaalde vorm van houvast en handelingsperspectief: door een woningscan of een ondersteuningsteam kunnen ambtsdragers zich op concrete manieren weerbaarder voelen. Tegelijkertijd zijn praktische instrumenten op zichzelf onvoldoende gezien de aard en intensiteit van de dreiging, zoals wij in dit essay hebben geschetst. Zeker om tegen het ‘betonrot’ op te kunnen treden is ook actieve energie nodig om principieel te zijn en om een collectieve norm te stellen: wat vinden *we* toelaatbaar en wat niet? Het komen tot die normen heeft ook een preventieve werking, waardoor minder instrumenten voor reactie en nazorg nodig kunnen zijn. Maar tegelijkertijd kan het komen tot normen als weinig concreet of praktisch voelen. Dan kan het weer aantrekkelijk worden om de norm tot een instrument te maken: een norm op te schrijven en die uit te dragen alsof het een praatplaat is zoals het NWB ook heeft gedaan als handreiking voor gemeenteraden, colleges van B&W en provinciale staten. Maar voor het echt komen tot principes en het stellen van *collectieve* normen is een langer en ingrijpender proces nodig; dat hebben we eerder ook gezien rondom het thema integriteit in het lokaal bestuur. Het gaat dan om een langdurig proces van bewustwording: voordat *we* weten wat we ergens van vinden, moeten we immers eerst weten dat het speelt, hoe het decentrale ambtsdragers beïnvloedt en hoe het doorwerkt in en vanuit de maatschappij. Waar praktische instrumenten dus eerder een oplossing voor de korte termijn zijn, is ook principiële inzet op de lange termijn nodig via normstelling.

BZK stuurt of BZK roeit

Het NWB heeft gekozen voor de netwerkvorm. Het productieve aan deze vorm is dat de inzet komt vanuit meerdere actoren en partijen. Tegelijkertijd maakt dat deze vorm kwetsbaar. Als iedereen iets moet doen, kan dat betekenen dat niemand iets doet – een *free rider*-probleem. In onze gesprekken hebben we daarom ook wel gehoord dat het goed zou zijn als een specifieke actor (meer) de leiding neemt – en dat is in verreweg de meeste gesprekken dan ‘het’ Rijk, oftewel het ministerie van BZK. Sterkere sturing vanuit BZK kan betekenen dat meer of eerder richting wordt gekozen: de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie bestaat nu eenmaal doorgaans uit minder personen dan alle betrokkenen bij het Netwerk. Maar tegelijkertijd is nu juist de kracht van een netwerk dat er weliswaar aanjagers zijn, maar dat partijen ook gelijk zijn, waardoor zij ieders verantwoordelijkheid voelen. Als een partij duidelijk de *lead* heeft, gaan andere dan niet achteroverleunen? Het alternatief is dus dat BZK wel mee blijft *roeien*, maar niet expliciet stuurt; de partijen zijn dan in gezamenlijkheid aan zet. Dat betekent tegelijkertijd dat BZK ook (meer) los zal moeten laten wat de richting van het Netwerk zal zijn.

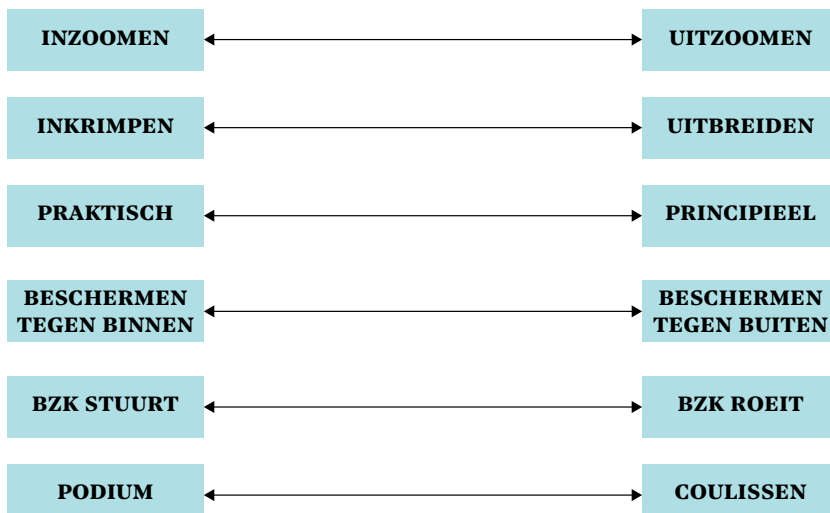
Podium of coulissen

Een laatste afweging gaat over het ‘merk’ NWB. In onze gesprekken viel op dat veel geïnterviewden niet precies wisten wat het Netwerk was, of zelfs helemaal niet van zijn bestaan afwisten. Tegelijkertijd kenden zij vaak wel het begrip weerbaarheid, en wisten zij dat er normen en instrumenten waren om als decentrale politieke ambtsdrager om te gaan met agressie en intimidatie. Zij plukten zodoende dus wel de vruchten van de inzet van het Netwerk. Hoe belangrijk is het voor de toekomst om te werken aan de ‘merkbekendheid’ van het Netwerk: wil het NWB een rol op het podium, of eerder in de coulissen? Voor de lange termijn kan het waardevol zijn om het merk en podium toch enigszins te behouden, omdat het voor decentrale ambtsdragers een herkenbaar informatiepunt kan vormen en er op (landelijk) politiek niveau voor kan zorgen dat er voldoende budget beschikbaar blijft voor de voortzetting van de activiteiten en de inzet. Tegelijkertijd zorgt het minder expliciet maken van de inzet van NWB voor een sterkere positie van de betrokken partijen, en het kan ook wenselijk zijn om verantwoordelijkheden – ook wat betreft informatieverstrekking en eerste aanspreekpunt – juist daar te beleggen. Een rol voor het Netwerk in de coulissen kent dus ook voordelen.

Kiezen voor polariteiten

In figuur 3 zijn deze keuzes als polariteiten weergegeven. Er is steeds sprake van tegenstrijdigheden tussen de twee kanten van de figuur. Maar fascinerend in onze evaluatiegesprekken was dat deze tegenstrijdigheden juist ook aanwezig zijn bij de betrokkenen. Sommigen pleitten echt voor het inzoomen en een actief ‘NWB-merk’. Anderen vonden juist dat gezien de brede problematiek rondom weerbaarheid een brede inzet, bijvoorbeeld expliciet gedragen en gestuurd door BZK, veel meer op zijn plek was.

Het NWB kiest voor...



Figuur 3. Keuzes voor het NWB in de toekomst.

Deze tegenstrijdigheden zijn logisch gezien de netwerkstructuur – allerlei mensen denken en doen mee. En die partijen komen van verschillende achtergronden en kennen dus andere doelen, belangen en invalshoeken. Iemand die in het Netwerk zit vanwege banden met het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters heeft wellicht een andere blik dan de collega vanuit het ministerie van J&V die ook dagelijks wordt geconfronteerd met de bedreigingen van journalisten en hulpverleners. Maar het betekent ook dat het NWB als Netwerk hier iets mee zal moeten doen. Als Netwerk zal het om moeten gaan met deze polariteiten. En dat betekent veelal dat geen sprake kan zijn van *of*, maar sprake moet zijn van *en*.⁸¹ Dat betekent bijvoorbeeld dat het Netwerk zich meer kan focussen op de bedreiging van agressie en intimidatie van decentrale politieke ambtsdragers, zonder daarbij de mogelijke oorzaken daarvan en verwevenheid met integriteitsproblemen en maatschappelijk onbehagen uit het oog te verliezen. De prestaties van het Netwerk van de afgelopen jaren zijn evengoed te danken aan de inzet en sturing – op de achtergrond – vanuit BZK als de blijvende betrokkenheid vanuit de netwerkpartners. Juist het aanmoedigen van de betrokkenheid van de ander is een soort balans tussen sturen en roeien gebleken. De keuzes richting de toekomst zullen dan ook juist in gezamenlijkheid moeten worden besproken. Dat zal zorgen voor een weerbaar Netwerk dat zich op zijn beurt inzet voor een weerbaar bestuur.

81 Kuipers, G.M., Delden, T.A.M. van & Twist, M.J.W. van (2022). *Verantwoord over vertrouwenswerk; Een kwestie van tellen én vertellen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Eerder publiceerde de NSOB

2024

Kwesties op de kaart

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel

2023

What got us here, won't get us there

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging

Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,

Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur

Vragen bij een antwoord

Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,

Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)

Modell(er)en van openbaar bestuur

Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën

José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk

Een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Onderzoek aanpak coronacrisis VWS

Een feitelijke tijddlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

In gesprek over strategie

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe vanDelden

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht

Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken

Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrixx, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

Henk den Uijl

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2024

ISBN NUMMER

978-90-834135-1-8

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.