

Geweld tegen gezagsdragers

Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici

*Prof.dr. Mirko Noordegraaf, prof.mr. Ivo Giesen, prof.mr. François Kristen,
drs. Martijn van der Meulen, mw. mr. Evelien de Kezel & Dirk van Leeuwen BA*

Universiteit Utrecht,
Faculteit Recht, Economie, Bestuurs- en Organisationswetenschap (REBO)

In opdracht van de regionale driehoek, politieregio Utrecht
Gefinancierd door het ministerie van BZK (programma Veilige Publieke Taak)

Hoofdrapport, mei 2009



USBO ADVIES



Universiteit Utrecht





USBO ADVIES



Universiteit Utrecht



Voorwoord

Vertegenwoordigers van staatsgezag – politiefunctionarissen en politieke bestuurders als burgemeesters en wethouders – kunnen in de uitoefening van hun werk verbaal bedreigd en fysiek lastig worden gevallen. Als we afgaan op mediaberichten gebeurt dat tegenwoordig aan de lopende band. Soms met grote gevolgen. Politieagenten die op relatief eenvoudige zaken afgaan, kunnen ernstig letsel oplopen. Burgermeesters en wethouders kunnen te maken krijgen met ernstige bedreigingen en zelfs geweld. Daarbij hoeven niet alleen zij zelf getroffen te worden, maar kunnen ook anderen, zoals familieleden of betrokken ambtenaren, schade ondervinden. Wanneer de bedreigingen hun huis of thuissituatie betreffen, kunnen gezinnen slachtoffer zijn. Collega's kunnen geraakt worden, omdat ze getuige zijn van incidenten, of omdat ze meer indirect de kwetsbaarheid van hun functies ervaren. En het openbaar bestuur en de politieorganisatie als werkgever kan schade lijden, vooral wanneer een medewerker enige tijd niet kan functioneren vanwege hetgeen hem is overkomen.

De impact is extra groot omdat politieagenten en politieke bestuurders hun werk uitoefenen in het belang van de samenleving. Ze staan klaar voor anderen, maar worden zelf slachtoffer. Dat geldt natuurlijk ook voor andere overheidsfunctionarissen en hulpverleners – brandweer, ambulancepersoneel, baliemedewerkers, et cetera – die de laatste jaren net als politieagenten en politici steeds vaker vanwege confrontaties met bedreiging, agressie en geweld in het nieuws komen. Maar toch hebben agressie en geweld tegen politie en politici een extra dimensie. Politie en politici zijn dragers van *staatsgezag*, dat hen in staat stelt handhavend, ordenend en regulerend op te treden. Geweld treft dan niet alleen de slachtoffers en tast niet alleen de publieke zaak of publieke moraal aan, maar werkt tevens gezagsondermijnd. Anders dan bij geweld tegen andere functionarissen en hulpverleners wordt bovendien een soort 'laatste buffer' aangetast. Kortom, democratische instituties die voor orde en veiligheid zorgen, staan onder druk. Geweld tegen politie en politici gaat niet zomaar over geweld, maar ook om het vermogen van instituties om de samenleving te ordenen, te reguleren, en te handhaven.

De zorgen rond staatsgezag zijn, mede door de genoemde mediaberichtgeving, de laatste tijd flink toegenomen, omdat het gevoel is gegroeid dat er 'steeds meer van dit soort incidenten' optreden. Bovendien is het gebruikelijk geworden om zulke incidenten als uitingen van 'maatschappelijke verzuivering' te duiden. Het wordt allemaal 'steeds

erger'. De zorgen rond staatsgezag weerspiegelen dan zorgen rond de staat van samenleven, en roepen sterke verlangens op naar aanpak, orde en herstel. Dat komt duidelijk terug in de maatregelen om het tij ten goede te keren. We horen pleidooien voor hogere strafmaten en snelrecht, bijvoorbeeld.

Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de aanpak van geweldsincidenten jegens politie en politici, door eerst en vooral betrokken afstand te nemen en te analyseren:

- wat de aard en omvang van het probleem is;
- welke instrumenten beschikbaar zijn om incidenten te voorkomen en aan te pakken; en
- hoe die instrumenten gebruikt worden en 'echt' werken in de dagelijkse praktijk.

Vanwege het feit dat politie en politici als prominente dragers van staatsgezag een eigentijds brandpunt van de geweldstendensen vormen, staan die groepen functionarissen centraal. Politieagenten als meer *operationele* gezagsdragers, en burgemeesters en wethouders als *bestuurlijke* gezagsdragers. Overigens proberen we de aanpak van geweld jegens politie en politici wel zo nu en dan in de bredere context van geweld tegen ander uitvoerend (overheids)personeel te plaatsen, vooral aan het begin en het einde van dit rapport.

Bij de analyse van geweld tegen gezagsdragers zal de nadruk liggen op de politieregio Utrecht. Cijfers rond de aantallen, aard en ernst van incidenten, beschrijvingen van hoe de aanpak van geweld gaat, verklaringen waarom de aanpak anders loopt dan mogelijk is of gewenst is, en alternatieve aanpakken, hebben in eerste instantie op die politieregio betrekking. Maar opnieuw geldt dat er een verband is met de bredere context (andere regio's, Nederland). De analyse van het juridische en bestuurlijke instrumentarium dat politieregio's en gemeenten ter beschikking staat, kent bijvoorbeeld kenmerken die niet tot de regio Utrecht beperkt blijven.

In de volgende hoofdstukken besteden we zowel aandacht aan landelijke mogelijkheden en maatregelen, als regionale aanpakken van geweldsincidenten, zowel preventief (hoe incidenten voorkomen?) als repressief (hoe incidenten aanpakken?). We zullen daarbij tevens kijken hoe de regionale aanpak zich tot de landelijke mogelijkheden en maatregelen verhoudt, en vooral of mogelijkheden voldoende benut worden. Maar de kern van het rapport is gelegen in de analyse van hoe de aanpak van incidenten in de regio Utrecht 'echt' werkt. Als zich incidenten voordoen, worden de landelijke en regionale maatregelen en mogelijkheden dan daadwerkelijk ingezet, of niet? En zo neen, waarom niet? Doen zich knelpunten voor en zo ja, hoe kunnen die knelpunten worden

aangepakt? Voor het beantwoorden van deze vragen zijn documenten bestudeerd en vele gesprekken gevoerd, met vertegenwoordigers van politie, openbaar ministerie (OM), lokaal bestuur, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dat heeft ons in staat gesteld de werking van instrumenten helder te krijgen, en aanbevelingen te doen.

Om de combinatie van juridische en bestuurlijke aanpak – zowel preventief als repressief – goed te analyseren, is het onderzoek uitgevoerd door een multidisciplinair team van de Universiteit Utrecht. Onderzoekers van Bestuurs- & Organisiatiewetenschap, Strafrecht en Privaatrecht hebben het onderzoek gezamenlijk gedragen. Het hoofdrapport bevat dan ook een gecombineerde bestuurswetenschappelijke, organisatiekundige én juridische analyse. Deze integrale aanpak, gedragen door een bestuurlijke visie, geeft het rapport een toegevoegde waarde; daarin onderscheidt het zich van andere onderzoeken die in dit rapport kort de revue zullen passeren. Voor meer specialistisch inzicht zijn daarnaast deelrapporten opgenomen met aparte strafrechtelijke en privaatrechtelijke analyses.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de regionale driehoek (de burgemeester van Utrecht, de korpschef van de politieregio, en de hoofdofficier van justitie). Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van BZK (programma Veilige Publieke Taak). Het is begeleid door een stuurgroep, onder leiding van de burgemeester van Amersfoort. De onderzoekers danken opdrachtgevers, financiers, begeleiders en respondenten.

Mirko Noordegraaf, François Kristen, Ivo Giesen,
Martijn van der Meulen, Evelien de Kezel en Dirk van Leeuwen
Utrecht, mei 2009

Inhoudsopgave

Hoofdrapport

| | |
|--|----|
| Management samenvatting | 7 |
| 1. Inleiding | 13 |
| 1.1 Achtergrond | 13 |
| 1.2 Afbakening | 14 |
| 1.3 Vraagstelling | 15 |
| 1.4 Onderzoeksaanpak | 16 |
| 1.5 Leeswijzer | 17 |
| 2. Gezagsdragers en geweld | 19 |
| 2.1 Inleiding | 19 |
| 2.2 Categorieën | 19 |
| 2.3 Gezag en gezagsdragers | 20 |
| 2.3.1 Politieagenten | 21 |
| 2.3.2 Politieke bestuurders | 21 |
| 2.4 Geweld tegen gezag | 22 |
| 2.4.1 Definities | 23 |
| 2.4.2 Soorten incidenten | 24 |
| 2.5 Cijfers: aard en aantallen | 25 |
| 2.5.1 Geweld tegen politie | 25 |
| 2.5.2 Geweld tegen politieke bestuurders | 29 |
| 2.6 Cijfers in vergelijking | 30 |
| 2.7 Conclusie | 31 |
| 3. Landelijke en regionale instrumenten | 33 |
| 3.1 Inleiding | 33 |
| 3.2 Basisinstrumentarium | 33 |
| 3.3 Nieuwe instrumenten op nationaal niveau | 35 |
| 3.4 Algemene maatregelen van de Rijksoverheid | 36 |
| 3.4.1 Snelrecht | 37 |
| 3.4.2 Handboek Agressie en Geweld | 37 |
| 3.4.3 Arbo-wetgeving | 37 |
| 3.4.4 Registratie, kennis en expertise | 38 |
| 3.4.5 Stelsel Bewaken en Beveiligen | 39 |
| 3.5 Maatregelen specifiek voor politiefunctionarissen en politici | 39 |
| 3.5.1 Handreiking voor protocol geweld tegen de politie | 39 |
| 3.5.2 Strafvorderingsrichtlijn Kwalificerende slachtoffers | 39 |
| 3.5.3 Training en opleiding | 40 |
| 3.5.4 Politici | 40 |
| 3.6 Strafrechtelijke afdoening van geweld tegen gezagsdragers | 41 |
| 3.7 Privaatrechtelijke instrumenten | 45 |
| 3.8 De regionale aanpak van geweld en agressie tegen politie en politici | 48 |
| 3.8.1 Geweldsprotocol | 49 |
| 3.8.2 Ketenafspraken | 50 |
| 3.8.3 Ondersteuning en registratie | 50 |
| 3.8.4 Arbo-normen | 51 |
| 3.9 Conclusie | 51 |
| 4. Werking van instrumenten | 53 |
| 4.1 Inleiding | 53 |
| 4.2 Aanpak van incidenten tegen politie | 53 |
| 4.2.1 Geweldsprotocol | 53 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 4.2.2 | <i>Afhandeling van incidenten</i> | 54 |
| 4.2.3 | <i>Ketenaanpak</i> | 55 |
| 4.2.4 | <i>Ondersteuning en registratie</i> | 56 |
| 4.3 | Aanpak van incidenten tegen politici | 57 |
| 4.4 | Conclusie..... | 59 |
| 5. | Conclusies en aanbevelingen | 61 |
| 5.1 | Inleiding | 61 |
| 5.2 | Algemene bevindingen..... | 62 |
| 5.3 | Regio Utrecht | 63 |
| 5.4 | Specifieke bevindingen | 64 |
| 5.5 | Aanbevelingen..... | 67 |
| | Literatuurlijst | 69 |
| | Bijlage 1: Samenstelling Stuurgroep | 71 |
| | Bijlage 2: Overzicht van respondenten | 72 |
| | Bijlage 3: Onderzoekers | 74 |

Deelrapport 1: Strafrechtelijke analyse

Deelrapport 2: Privaatrechtelijke analyse

Management samenvatting

Achtergrond

Vanwege de bijzondere positie van gezagsdragers – in dit rapport politieagenten en politieke bestuurders (burgemeesters en wethouders) – is het van groot belang om duidelijk te maken (1) wat er aan de hand is als het over geweld tegen gezagsdragers gaat, (2) hoe ernstig het probleem is, (3) wat er aan gedaan kan worden, en (4) hoe de aanpak van het probleem in de praktijk uitpakt.

In een aantal opzichten is duidelijk wat er aan de hand is, en wat ons te doen staat. Geweld tegen gezagsdragers die burgers willen bijstaan en hun veiligheid willen garanderen, is eigenlijk altijd ontoelaatbaar, vanwege schade, letsel en kosten, en ook vanwege het feit dat aanhoudende geweldsuitingen tegen gezagsdragers democratische instituties zullen bedreigen. Geweld tegen gezagsdragers moet zoveel mogelijk worden voorkomen en adequaat worden aangepakt. Daarvoor kunnen allerlei instrumenten worden ingezet, vooral van strafrechtelijke en privaatrechtelijke aard.

Maar wat er nu *precies* aan de hand is, of het probleem steeds groter wordt, en wat de meest geëigende en effectieve aanpak is, dat blijkt niet zo gemakkelijk vast te stellen. Dit rapport analyseert incidenten, laat zien waaruit de preventieve en repressieve aanpak van incidenten bestaat, welke (landelijke) maatregelen zijn genomen om daders sneller en harder te straffen, en wat daar van terecht komt. Daarbij zal de nadruk liggen op de regio Utrecht. Omdat gezag in het geding is, zullen we in dit rapport overigens de nadruk leggen op *gezagsondermijnende* incidenten, in plaats van geweldsincidenten.

Algemeen beeld

Het probleem van geweld tegen gezagsdragers is mede dankzij intense media-aandacht de laatste jaren een eigen leven gaan leiden. Incidenten worden met andere incidenten in verband gebracht, waardoor het een *structureel* probleem is geworden. Ondanks de ontoelaatbaarheid van geweld en de terechte zorgen rond gezagsondermijning, moet het vraagstuk echter in perspectief geplaatst worden. Agressie en geweld horen in zekere zin bij politiewerk en politiek bestuur, en de cijfers wijzen uit dat het probleem de laatste jaren *niet* explosief gegroeid is. Wat *wél* problematisch is, is dat allerlei gezagsondermijnende incidenten vaker *onverwacht* lijken plaats te vinden, en/of vaker met *excessief* geweld gepaard gaan.

Een dergelijke nuance ontbreekt in het publieke en politieke debat alsook in de media-aandacht. Dit rapport laat tevens zien dat de aanpak van geweldsincidenten tegen gezagsdragers een *bestuurlijk project* is geworden, dat hoge verwachtingen bij betrokkenen en burgers genereert, de druk op instanties opvoert, en het juridische

instrumentarium in allerlei opzichten *overvraagt*. Die aanpak gaat er te zeer van uit dat de afhandeling van geweldsincidenten een *gegarandeerde* uitkomst kent, namelijk van snelle en hoge straffen alsmede doeltreffend verhaal van de veroorzaakte schade, en dat de repressieve aanpak van specifieke incidenten daadwerkelijk een halt toeroept aan incidenten en daarmee de *preventie* van mogelijke nieuwe incidenten mogelijk maakt. Wanneer deze verwachtingen vervolgens niet worden ingelost, kan dat op bestuurlijk niveau aanleiding geven tot een 'spiraal' van nieuwe maatregelen die, wanneer nieuwe incidenten desalniettemin plaatsvinden, het vertrouwen in de overheid aantast. Dat kan ook gezagsondermijndend werken, nu door het uitblijven van een passende reactie.

Regio Utrecht

Bestuur en recht zullen samen moeten werken om in geval van onverwachte en/of excessieve gevallen tot een integrale, sluitende oplossing te komen. Zij moeten van elkaar weten wat zij kunnen en moeten in termen van mogelijkheden en verplichtingen. Alleen dan kan een 'integrale' aanpak tot stand worden gebracht. In de regio Utrecht zijn de condities daarvoor niet ongunstig. Openbaar bestuur, politie en OM hebben aandacht voor de problematiek, en hebben vooral in geval van geweld tegen politieagenten procedures in het leven geroepen die de aanpak vergemakkelijken. Het geweldsprotocol¹ dat de aanpak van incidenten regelt, treedt standaard in werking als zich incidenten aandienen, de aanpak wordt administratief ondersteund, en in de keten (politie en OM) zijn afspraken gemaakt om de afhandeling te bespoedigen. Om incidenten te voorkomen, wordt via toerusting van agenten getracht deëscalerend op te treden, en via communicatie wordt in meer symbolische zin (ook publiekelijk) aandacht aan de problematiek besteed.

Toch kunnen *kwetsbaarheden* worden geconstateerd. De toepassing van het geweldsprotocol verschilt van geval tot geval, mede afhankelijk van het gedrag van agenten en leidinggevendenden. De (administratieve) ondersteuning bij de afhandeling is beperkt, en dat geldt ook voor de communicatie *in* de keten, vooral wanneer de afhandeling van zaken vertraging oploopt, of wanneer bij de rechter voor betrokkenen een minder bevredigende uitkomst wordt bereikt. Bovendien is de aanpak vooral gericht op de afhandeling van gevolgen voor *individue*n, en minder voor de *organisatie*, bijvoorbeeld als het gaat om verzuimschade. Registratie van verzuimschade is weinig gedetailleerd, en er is weinig systematische aandacht voor de relatie met verzekeraars. Voor politieke bestuurders is, tot slot, weinig geregeld.

¹ Waarover meer in hoofdstuk 3.

Specifieke conclusies

De hoofdvraag van dit rapport luidt: *Hoe worden instrumenten voor de preventieve en repressieve aanpak van geweld tegen gezagsdragers daadwerkelijk gebruikt?* De meer specifieke conclusies laten zich aan de hand van enkele deelvragen als volgt samenvatten.

1. *Wat zijn geweldsincidenten, en hoe vaak komen ze voor?*

Een incident kan worden gedefinieerd als "een geval van gezagsondermijnd gedrag dat kan bestaan uit het verrichten van geweldshandelingen, het uitoefenen van verbaal geweld, gedrag dat gezagsuitoefening frustreert zonder gewelddadig te zijn dan wel een combinatie van deze soorten van gedrag, waarbij het gezagsondermijnd gedrag zich kan richten tot de persoon van de gezagsdrager, objecten van gezag en/of relevante derden."

De cijfers, landelijk én regionaal, wijzen uit dat geweld tegen politie en politici een substantieel *probleem* vormt, maar *niet* dat er sprake is van een onverwachte of explosieve toename. Het aantal incidenten waarbij politieagenten in de regio Utrecht geweld wordt aangedaan, is de laatste tijd (2004-2009) relatief stabiel. De *ernst* van deze incidenten (vooral in termen van letselschade) lijkt toe te nemen, maar over verzuim en verzuimschade bestaat weinig duidelijkheid. Het aantal incidenten waarbij politici getroffen worden is in absolute zin zeer gering, al kunnen incidenten op zich zeer ernstig zijn, en kan ook de *dreiging* van incidenten belastend zijn.

2. *Hoe zien de huidige aanpakken van geweldsincidenten eruit?*

Op landelijk niveau is de laatste jaren een veelheid aan onderzoeken, deelprojecten, maatregelen, en acties geïnitieerd, met als doel de effectiviteit van de aanpakken te vergroten en de mogelijkheden te verruimen om daders van geweldsincidenten sneller en hoger te straffen. Daarbij ligt de nadruk zowel op het basisinstrumentarium, dat wil zeggen strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten om zaken af te doen, als op additionele instrumenten (registraties, Arbo-wetgeving, en communicatie, bijvoorbeeld). Mede doordat de aanpak van incidenten een bestuurlijk project is geworden, zijn de verwachtingen over de effectiviteit daarvan sterk gegroeid.

In de regio Utrecht werken deze landelijke initiatieven *deels* door, waarbij de aandacht vooral is uitgegaan naar het geweldsprotocol, en mede daarmee verband houdend, naar samenwerking tussen politie en OM. Ook zijn registraties verbeterd, en wordt er bewuster gecommuniceerd, binnen en buiten de (politie)organisatie, maar voor het overige contrasteert de landelijke bestuurlijke 'drukte' met de relatieve bestuurlijke 'rust' op regionaal niveau.

3. Zijn de aanpakken een adequaat antwoord?

Die relatieve rust is niet zonder meer problematisch. Ondanks de roep om nieuwe krachtige mogelijkheden, blijkt namelijk dat nieuwe instrumenten *niet* zomaar effectief zijn. De nieuwe maatregelen wekken te hoge verwachtingen rond snel en hard straffen. De maatregelen gaan sterk uit van een gegarandeerde juridische uitkomst, terwijl juridische vertalingen hun eigen logica kennen. Nieuwe maatregelen, zoals supersnelrecht, zijn niet zonder meer werkbaar; ze hebben vooral politieke symboolwaarde. De preventieve werking van repressieve maatregelen moet niet overschat worden. Een duidelijker nadruk op Arbo-wetgeving zou niet veel effect sorteren.

In de regio Utrecht wordt in allerlei opzichten effectief met het bestaande instrumentarium gewerkt, maar soms moet de ervaring nog worden opgebouwd en zijn verbeteringen mogelijk. Bij de Utrechtse politie is het regionale geweldsprotocol voor alle betrokkenen *het* kader waarbinnen de aanpak van incidenten gestalte krijgt. Zo'n soort kader is er overigens niet voor geweld jegens politici (wat gegeven het geringe aantal incidenten begrijpelijk is). Bij de politie wordt het kader consistent toegepast, en is het omgeven met duidelijke procedures rond registratie en melding, alsmede afhandeling, ook richting OM. Al blijkt het proces kwetsbaar, mede doordat het afhankelijk is van de inzet van individuen. Valt een functionaris met een specifieke rol in het proces (om wat voor reden dan ook) uit, dan frustreert dat de aanpak volgens het geweldsprotocol.

Hoe het vervolgens feitelijk (verder) gaat met zaken, is even wel met de nodige onzekerheid omgeven. De straf hoeft niet overeen te komen met een verwachte straf, en de terugkoppeling van de uitkomsten naar betrokkenen kent beperkingen, vooral als de afhandeling van zaken vertraging kent. De meer organisatorische ondersteuning bij het afhandelen van geweldsincidenten is beperkt; voor een deel vindt deze ondersteuning zelfs buiten de eigen organisatie plaats, bijvoorbeeld bij verzekeraars. Het verhalen van individuele schade is beter georganiseerd dan het verhalen van *organisatorische* schade. Loonderving naar aanleiding van verzuim en andere organisatorische kostenposten worden niet systematisch geregistreerd, behandeld en verhaald op daders.

Aanbevelingen

Aan het slot van het rapport worden drie soorten verbeteringen gepresenteerd, om (1) het aanjagen van verwachtingen te temperen, (2) bestaande aanpakken te verfijnen, en (3) kwetsbaarheden rond het gebruik van instrumenten in de regio Utrecht te verminderen.

- (1) Pas bij de aanpak van gezagsondermijnende incidenten op voor het wekken van te hoge verwachtingen en het overvragen van het (juridische) instrumentarium. Zorg in de communicatie voor een balans tussen het benadrukken dat elk incident er

een te veel is, en het benadrukken dat er grenzen zijn aan een snelle en harde aanpak. Richt de bestuurlijke aandacht vooral op *onverwachte* en *excessieve* incidenten.

- (2) Houd er rekening mee dat de effectiviteit van aanpakken mede bepaald wordt door de betrokkenen die er mee werken, en de ondersteuning die ze ondervinden. Blijvende aandacht voor de equipering van agenten, en voor het gedrag van leidinggevendenden is op zijn plaats. Investeer permanent in het samenspel tussen openbaar bestuur, politie, OM, als mede in een dialoog met de zittende magistratuur.
- (3) Zorg ervoor dat betrokkenen op de hoogte blijven van het verloop van de afhandeling van zaken, en dat de uitkomst betekenisvol is. Besteed daarnaast consequent aandacht aan de organisatorische gevolgen van gezagsondermijnende incidenten, en daarbij tevens aan de relaties met onder meer verzekeraars. Dat laatste pleit ervoor om de aanpak van geweld tegen gezagsdragers niet alleen als bestuurlijke, maar tevens als *maatschappelijke* opdracht te zien.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Als we afgaan op de media-aandacht voor geweld tegen gezagsdragers, dan moeten we vaststellen dat de Nederlandse samenleving met een groot probleem wordt geconfronteerd, dat flink uit de hand dreigt te lopen, en waarvoor stevige maatregelen nodig zijn. Via kranten en nieuwsprogramma's horen we veel en regelmatig over vele soorten incidenten waarbij personeel uit de publieke sector slachtoffer is van agressie, bedreiging en geweld: baliemedewerkers bij gemeenten en in ziekenhuizen worden bedreigd, huisartsen worden geslagen, ambulances worden leeggeroofd, ziekenbroeders worden door groepen belaagd, huizen van burgemeesters worden beklad, enzovoorts. De ernst van de zaak wordt, vaak via diezelfde berichtgeving, kracht bij gezet door te wijzen op het incident als onderdeel van een *reeks* van incidenten. Als er weer eens een incident plaats vindt, dan wordt dat in verband gebracht met voorgaande incidenten. Bovendien laat de berichtgeving meer dan ooit zien dat betrokkenen het niet langer pikken – ambulancepersoneel dreigt te gaan staken, buschauffeurs willen niet meer door specifieke wijken rijden – waardoor het verzet tegen geweldsincidenten zélf een kwestie van incidenten is geworden. Wanneer we de politieke reacties via de berichtgeving ervaren, dan is het probleem compleet: de roep om snellere straffen en hogere strafmaten maakt duidelijk dat alle grenzen zijn overschreden, en dat het zo niet langer kan.

Bij dit probleembesef nemen *politie* en *politiek* een bijzondere positie in. Ze zijn een soort 'laatste buffer' bij het inperken van geweld in de samenleving, omdat zij handhavend, ordenend en regulerend kunnen optreden. Zij geven vorm aan en handhaven de openbare en strafrechtelijke orde. Ze zorgen er niet alleen voor dat burgers veilig zijn, maar worden tegenwoordig ook te hulp geroepen bij het beschermen van andere hulpverleners, zoals ambulancebroeders. Maar politieagenten en politieke bestuurders zijn zélf ook object van geweld geworden. De berichtgeving gaat vaak over politieagenten die beschimpt of in elkaar geslagen worden, en over burgemeesters en wethouders, wier gezinnen worden bedreigd. Geweld tegen politie en politici wordt daarmee een soort kritisch kristallisatiepunt: omdat gezagsdragers handhavende, ordenende en regulerende instituties vertegenwoordigen, en democratisch *gezag* uitoefenen en symboliseren, staat geweld tegen hen gelijk met aantasting van gezag, en

bedreiging van democratische instituties. Niet optreden tegen geweld tegen gezagsdragers werkt gezagsondermijnend. Het functioneren van ons staatsapparaat komt in gevaar. Burgers moeten zich veilig weten tegen allerlei vormen van wangedrag; zij moeten kunnen vertrouwen op politie en burgemeesters en wethouders. Deze gezagsdragers moeten dan ook ongehinderd hun taken kunnen uitoefenen. Dat draagt uiteindelijk ook bij aan de voldoening die gezagsdragers in hun werk kunnen bereiken. Daar heeft de samenleving baat bij. Want wanneer gezagsdragers respect genieten en vreugde in hun werk ervaren, kunnen zij een natuurlijk gezag uitstralen.

Dit onderzoek gaat over de aanpak van geweld tegen gezagsdragers, en wil vanuit een betrokken, maar tevens afstandelijke positie analyseren hoe het met het probleem en de aanpak ervan is gesteld. Het onderzoek gaat daarmee hoogstens indirect over publieke functionarissen en hulpverleners in de publieke sector: de lokale dragers van staatsgezag staan centraal. Het onderzoek sluit aan op ander beschikbaar onderzoek, maar voegt er ook een en ander aan toe:

- het onderzoek wil niet enkel de *omvang* van het probleem beter begrijpen (via aantallen incidenten, bijvoorbeeld), maar vooral de *aard* van het probleem;
- daarbij wil het onderzoek niet alleen *bestuurlijke* aanpakken analyseren, maar ook de combinatie met *juridische* instrumenten verkennen, zowel strafrechtelijk als privaatrechtelijk;
- het onderzoek wil niet alleen kijken welke bestuurlijke en juridische *maatregelen* genomen worden, maar ook welke *mogelijkheden* er zijn;
- en voor alles wil het onderzoek analyseren hoe de bestuurlijke en juridische *aanpak* van geweldsincidenten *feitelijk* plaatsheeft en wat de *werkzaamheid* is.

1.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich conform de opdracht op gezagsdragers, politie en politici, en wel meer specifiek:

- op politieagenten als *operationele gezagsdragers*, die recht en orde handhaven;
- op burgemeester en wethouders als *bestuurlijke gezagsdragers*, die democratische instituties vertegenwoordigen, ordehandhavende maatregelen kunnen nemen en verantwoordelijk zijn voor een goed functionerende samenleving.

De nadruk ligt op de politieregio Utrecht (lees: provincie Utrecht), al zullen voor de inventarisatie van de omvang van het probleem, en van de mogelijkheden en

maatregelen om het probleem aan te pakken, tevens landelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in andere regio's worden bekeken.

1.3 Vraagstelling

Conform de opdracht wordt verkend hoe de aanpak van geweld tegen gezagsdragers gestalte krijgt en kan krijgen. Daarbij ligt de nadruk, mede op basis van eerste verkenningen, op zowel preventieve als repressieve aanpakken. 'Aanpak' zal zowel in juridische (straf- en privaatrechtelijk) als bestuurlijke zin (organisatorisch, beleidsmatig, operationeel) geduid worden. De hoofdvraag luidt:

Hoe worden instrumenten voor de preventieve en repressieve aanpak van geweld tegen gezagsdragers daadwerkelijk gebruikt?

De volgende deelvragen zijn richtinggevend – ook in de opbouw van het rapport – voor de beantwoording van de hoofdvraag:

1. *Wat zijn geweldsincidenten tegen gezagsdragers, en hoe vaak komen ze voor?*

Met als deelvragen: Wat zijn gezagsdragers? Wat is geweld tegen gezagsdragers? Welke en hoeveel geweldsincidenten komen voor?

2. *Hoe zien de huidige aanpakken van geweldsincidenten, algemeen en in de regio Utrecht, eruit?*

Met als deelvragen: Zijn die aanpakken vooral preventief of repressief? Door wie worden die aanpakken vormgegeven? Hoe gebeurt dat, met welke instrumenten?

3. *Zijn de aanpakken een adequaat antwoord op (toenemend) geweld jegens gezagsdragers?*

Met als deelvragen: Zijn de instrumenten werkbaar? Passen de aanpakken bij de aard van incidenten? Worden de aanpakken afgestemd of gecoördineerd?

4. *Wat zijn eventuele alternatieve aanpakken?*

Met als deelvragen: Zijn nieuwe instrumenten nodig? Hoe kunnen mogelijke belemmeringen voor de inzet van instrumenten worden weggenomen? Welke vormen van samenspel zijn werkbaar en wenselijk?

Om deze deelvragen te onderzoeken, is, zoals gesteld, een gecombineerde inzet van juridische, organisatiekundige en bestuurswetenschappelijke expertise nodig. Een effectieve aanpak van zowel de aantasting van individuele gezagdragers als het openbare gezag veronderstelt niet alleen werkbare juridische instrumenten, maar ook passende bestuurlijke maatregelen, en organisatorische instrumenten die op de één of andere manier door openbaar bestuur, politie en openbaar ministerie gecoördineerd zullen moeten worden ingezet. Het moge duidelijk zijn dat betrokken partijen daarbij eigen, *onderscheidende* rollen en verantwoordelijkheden hebben.

De combinatie van expertise wordt weerspiegeld in de onderzoeksaanpak (zie hieronder). Vooral aan de hand van de laatste deelvraag zal het onderzoek vanuit de gecombineerde expertise uitmonden in aanbevelingen over hoe alternatieve aanpakken eruit zien, aanpakken die voor de regio Utrecht, maar ook daarbuiten praktisch relevant zijn, zowel voor preventie van geweldsincidenten als repressie na incidenten.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich zoals gezegd direct op gezagsdragers, en slechts indirect op andere uitvoerders. In het onderzoeksteam van de Universiteit Utrecht is bestuurswetenschappelijke en juridische kennis gecombineerd, in de vorm van onderzoekers vanuit het departement Bestuurs- & Organisatiewetenschap (prof.dr. Mirko Noordegraaf, drs. Martijn van der Meulen), Strafrecht (prof.dr. François Kristen, Dirk van Leeuwen), en Privaatrecht (prof.dr. Ivo Giesen, mw.mr. Evelien de Kezel). Het onderzoek is in enkele fasen uitgevoerd:

1. voorbereiding en verkenning;
2. veldwerk;
3. analyse en rapportage.

Daarbij zijn steeds wisselende methoden ingezet: deskresearch, documenten, registraties, archieven, en interviews. Vooral het juridische desk research is uitgebreid verwoord in twee deelrapporten, die apart beschikbaar zijn gesteld. Tijdens de voorbereidende en vooral veldwerkfase zijn interviews gehouden met allerlei bij geweld tegen gezagsdragers betrokken functionarissen, variërend van openbaar bestuur, via politie tot OM, als mede van bestuurlijk (burgemeesters, korpschef, hoofdofficier) via organisatorisch (ondersteuners) tot operationeel (agenten). Zie voor een lijst van respondenten bijlage 2. Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep, zie bijlage 1.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan we stil bij de twee belangrijkste begrippen in het onderzoek – geweld en gezagsdragers – en verkennen we aan de hand van cijfers hoe erg het met het probleem gesteld is. In hoofdstuk 3 verkennen we de formele en geregelde aanpak van geweld tegen gezagsdragers, zowel landelijk als regionaal (Utrecht). In hoofdstuk 4 verkennen we met nadruk op de regio Utrecht hoe formele en geregelde aanpakken daadwerkelijk gebruikt en ingezet worden.

2. Gezagsdragers en geweld

2.1 Inleiding

Twee typen gezagsdragers staan dus centraal, temidden van andere categorieën: politie en politici (*in casu* burgemeesters en wethouders). Om deze twee typen gezagsdragers in perspectief te plaatsen, worden hieronder eerst andere categorieën van publieke functionarissen in beeld gebracht, waarna de twee centrale categorieën worden belicht. Vervolgens zal duidelijk worden gemaakt wat onder geweldsincidenten kan worden verstaan, waarbij wij niet zozeer over geweldsincidenten zullen spreken, maar over gezagsondermijnd gedrag. Daarna zullen voor politie en politici 'facts & figures' worden gepresenteerd rond de aantallen en aard van (gewelds)incidenten. Om de feiten in perspectief te plaatsen zullen niet alleen cijfers voor Utrecht, maar ook landelijke cijfers worden weergegeven. Aansluitend worden de gevolgen van deze cijfers verkend, om te bepalen hoe ernstig de situatie is.

2.2 Categorieën

Publieke functionarissen zijn er in soorten en maten, waarbij schematisch een grove vloeiende lijn zichtbaar is van overheid naar samenleving:

- de dragers van staatsgezag waar we het in dit rapport vooral over hebben – politie, politici – en daarnaast ook officieren van justitie, rechters;
- overheidspersoneel of ambtenaren die burgers helpen, zoals baliemedewerkers bij gemeenten, of voorlichters;
- maatschappelijke dienstverleners, zoals huisartsen, ambulancemedewerkers, artsen, verpleegkundigen, leraren, bus- en tramchauffeurs;
- gewone burgers die medeburgers helpen, zoals vrijwillige brandweer, klaar-overs.

Zoals gesteld, het onderzoek richt zich op statelijke gezagsdragers – politie, politici – maar dat gebeurt tegen de achtergrond van andere hulpverleners en dienstverleners die door burgers worden belaagd. Niet alleen omdat zij allen getroffen kunnen worden door geweld wanneer zij hun werk doen en burgers bijstaan, maar ook omdat politie en politici

als een soort laatste 'buffer' geweld tegen overheidsdienaren en hulpverleners zouden kunnen indammen. Als hen dan ook geweld overkomt, dan is er niet zo maar wat aan de hand. Democratische instituties worden getroffen.

2.3 Gezag en gezagsdragers

Wat is gezag eigenlijk? Wat betekent het dragen van gezag? Enkele componenten die kenmerkend zijn voor het werk van politie en politici, en dus op het spel staan als geweldsincidenten plaatshebben, zijn grofweg als volgt samen te vatten. Politie en politici vervullen niet zomaar publieke taken; ze beschikken over handhavende, ordenende en regulerende bevoegdheden die democratisch zijn gelegitimeerd, en bovendien de democratische ordening van onze samenleving zelf aangaan. Daarbij richten hun taken en bevoegdheden zich deels of grotendeels op openbare orde en veiligheid, waarvoor ze democratisch gelegitimeerd, soms diepgaand in maatschappelijke processen kunnen interveniëren. Politieke bestuurders kunnen beslissingen nemen ten koste van individuele belangen, maar ten dienste van het algemene belang; ze kunnen burgers bijvoorbeeld dwingen om te verhuizen als er een weg moet worden aangelegd. Politieagenten kunnen mensen niet alleen staande houden en arresteren, maar daarbij tevens geweld gebruiken.

Gezag werkt daarmee steeds twee kanten op: politici en politiek kunnen ingrijpen ten koste van burgers, omwille van democratisch gelegitimeerde overwegingen, maar moeten zich daarbij zelf aan democratische spelregels houden. Ze moeten bijvoorbeeld wetten in acht nemen, integer zijn, en burgers behoorlijk bejegenen. Voor geweld tegen gezagsdragers is dit in algemene zin niet onbelangrijk. De taken die gezagsdragers uitoefenen gaan weliswaar over burgers bijstaan, veiligheid bieden, en de samenleving helpen, maar kennen daarvoor componenten die *tegen* burgers inwerken. Het aanhouden van burgers of gebruik van andere dwangmiddelen tegen burgers wordt door de burger in kwestie vaak niet in dank afgenomen. Gezagsdragers dienen in dergelijke situaties rekening te houden met de mogelijkheid dat geweld tegen hen wordt gebruikt. Uit het veldwerk blijkt ook dat in deze situatie een zekere mate van geweld van een burger tegen een gezagsdrager begrijpelijk wordt gevonden, al dient het nog steeds niet te worden getolereerd, zeker als dit geweld als *excessief* ervaren wordt. Het niet tolereren geldt nog sterker als het om hulp en dienstverlening gaat en agenten *onverwacht* met geweld worden geconfronteerd. Vooral dit onverwachte geweld (vergelijk Naeyé en Bleijendaal 2008) wekt verontwaardiging, bij de desbetreffende gezagsdrager, diens organisatie en de samenleving. Een gezagsdrager beoogt immers hulp en bijstand te verlenen aan een burger – soms onverplicht en uit eigen initiatief, soms uit hoofde van

zijn taak – en waar hij goed probeert te doen, wordt hij het slachtoffer van geweld. Het zijn ook vaak dergelijke geweldsincidenten, zeker die tegen hulpverleners als ambulancepersoneel en brandweer, die in de media ruim aandacht krijgen.

2.3.1 Politieagenten

Meer specifiek heeft het werk van politieagenten enkele kenmerken, die voor geweldsuitingen niet onbelangrijk zijn:

- Politieagenten vervullen diverse kerntaken – openbare orde, opsporing, handhaving, service & intake, noodhulp – waarbij ze soms in lijn met het voorgaande ‘tegen’ burgers werken (controleren, staande houden, arresteren, et cetera), maar soms ook niet, zoals bij service & intake of noodhulp; bij de eerst genoemde taken kan het omgaan met geweld als een onderdeel van het werk worden opgevat, maar desalniettemin excessief zijn; bij de tweede categorie taken is geweld veel onverwachter, en wordt geweld als ‘onacceptabel’ gezien;
- Politiewerk gaat gepaard met ‘uiterlijk vertoon’, zoals uniformen, en dat kan voorwerp zijn van meer symbolisch geweld (zoals het beschadigen van de politiepet);
- Politieagenten kunnen niet zonder materieel, vooral wapens, auto’s, en communicatiemateriaal, en die kunnen ook objecten van geweldsuitoefening door burgers zijn;
- Er is sprake van een diffuus onderscheid werk en privé; ook als het uniform uit is, zijn ze agent.

2.3.2 Politieke bestuurders

Het werk van politieke bestuurders heeft andere kenmerken die voor geweld tegen burgemeesters en wethouders relevant zijn:

- Ze vervullen andere kerntaken dan politiemensen, meer deliberatief en besluitvormend, maar vooral in of via besluiten kunnen ze ‘tegen’ burgers werken;
- Ze werken niet alleen achter de schermen, maar vaak ervoor; ze gaan in debat met publiek en soms met individuele burgers en krijgen ook veel aandacht van (lokale) media;
- Hun werk is in politieke zin onzeker, en ook politieke carrières zijn nimmer verzekerd;
- Ze zijn in principe 24-uur beschikbaar, wat vooral voor burgemeesters geldt, maar ook voor wethouders, mede afhankelijk van hun portefeuilles;

- Ze zijn bekend, publieke figuren, en daarbij zijn ook vaak hun gezinnen zichtbaar; ze kunnen eenvoudig via hun gezinnen getroffen worden.

2.4 Geweld tegen gezag

In globale zin is het duidelijk wat we bedoelen als we over geweld spreken, namelijk zoiets als het lastig vallen van gezagsdragers, waarbij gescholden, geslagen, geschopt, gestoken of zelfs geschoten kan worden. Maar wat geweld precies is, hoe sterk geweldsvormen te scheiden zijn, en wat geweld in juridische zin is, is een stuk lastiger te bepalen. Ofschoon de ervaring van geweld heel reëel kan zijn, en voor betrokkenen en omstanders ook duidelijk te zien – wanneer iemand een klap krijgt bijvoorbeeld, of tegen de grond wordt gewerkt – is geweld tevens een *'constructie'*. En wel in drie opzichten.

Ten eerste zijn er *geen duidelijke grenzen* tussen agressie, bedreiging en geweld, ofwel omdat agressie en geweld dicht bij elkaar kunnen liggen, ofwel omdat ze tegelijk kunnen voorkomen. Een armbeweging kan een uiting van agressie zijn, of van geweld. Een klap kan met de nodige verwensingen worden gegeven. In geval van politie kunnen daar symbolische aspecten bij komen, die met het gezag te maken hebben: het van het hoofd slaan en beschadigen van een politiepet is iets anders dan het van het hoofd slaan en beschadigen van de bril van een medeburger. Daar komt bij dat in het strafrecht bedreiging en geweld zelfstandig strafbaar zijn gesteld, dan wel bestanddeel zijn van een delictsomschrijving, terwijl agressie *niet* als zodanig bestanddeel is of strafbaar is gesteld. Eerst wanneer de agressie zich manifesteert als bedreiging (met geweld) of geweld, kan het strafrechtelijke instrumentarium worden aangewend.

Ten tweede zijn agressie, bedreiging en geweld *sociale fenomenen*, waardoor het vóórkomen mede afhangt van wat verwachtingen van betrokkenen zijn en hoe het ervaren wordt. Wanneer agenten ervan uitgaan dat ze "contactsport" bedrijven, zoals een van de respondenten het omschreef, dan zullen ze allerlei vormen van fysiek verzet niet direct als gewelddadig ervaren en omschrijven, terwijl dat in andere situaties anders wordt gezien. Wanneer politieagenten ervan uitgaan dat ze moeten "incasseren" (Naeyé en Bleijendaal 2008: 18) wordt geweld als normaal gezien en gaat men er toegerust op af, bijvoorbeeld als men ME acties op touw zet. Dat neemt niet weg dat sommige vormen van fysiek verzet, zoals het gebruik van een wapen, niet zonder meer als 'normaal' worden gezien. Dat geldt ook en vooral voor het "onverwacht" geweld overkomen (Naeyé en Bleijendaal 2008: 18), zoals eerder aangestipt. Bij het spel rond verwachtingen en ervaringen spelen de media een voorname rol: wanneer incidenten voortdurend worden belicht, in *reeksen* van incidenten worden geplaatst, en van bezorgde en boze betrokkenen (zoals beleidsmakers) worden voorzien, dan is er automatisch meer 'probleem' dan als

dat niet of minder zou gebeuren. Geweldsincidenten worden structureel; agenten worden 'voortdurend bedreigd'.

Ten derde kunnen bedreiging en geweld *juridische 'feiten'* zijn, maar voordat het zover is, moet eerst de normale rechtsgang gevolgd worden. Met andere woorden, in juridische zin is een geweldsincident wel een aanleiding voor nader onderzoek en mogelijke vervolging en/of verhaal, maar nog niet definitief in termen van aard en ernst geassocieerd. Vooral dit laatste bemoeilijkt het werken met definities van geweld en schema's voor soorten incidenten – waar we later op ingaan –, omdat de definities en schema's die bestuurlijk ingezet worden, niet zonder meer rechtskracht hebben. Als agenten agressief worden bejegend, dan is dat in juridische zin nog geen feit; juridische *vertaling* is nodig. Eerst moet blijken of de agressie in strafrechtelijke termen kan worden vertaald als bedreiging of geweld. Vervolgens moet ook bewezen kunnen worden dat sprake is geweest van bedreiging of geweld. Pas wanneer er geen omstandigheden zijn die een veroordeling weerhouden, kunnen strafrechtelijke sancties worden opgelegd.

2.4.1 Definities

Het voorgaande betekent dat we geweld kunnen definiëren, maar tevens dat definities globaal zullen blijven, en dat de aard en ernst van concrete geweldsincidenten niet altijd eenduidig kunnen worden vastgesteld. Dat blijkt ook wel uit gangbare definities, bijvoorbeeld die van Binnenlandse Zaken (zie Bont & Blauw 2008: 10):

Definitie agressie en geweld: Het welbewust verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan we het dreigen daarmee, gericht tegen een werknemer, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houdt met het verrichten van de publieke taak, hetgeen resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in gevoel van bedreiging, materiële schade, letsel, de dood of psychische schade.

Wij kiezen voor een andere definitie, die *niet* begint bij een *geweldsincident*, maar bij een *incident* waarbij gezagsondermijnd gedrag wordt vertoond. Dat is van belang omdat de bestuurlijke en juridische kanten van de problematiek dan nadrukkelijker onderscheiden en op elkaar betrokken kunnen worden:

Een incident is een geval van gezagsondermijnd gedrag dat kan bestaan uit het verrichten van geweldshandelingen, het uitoefenen van verbaal geweld, gedrag dat gezagsuitoefening frustreert zonder gewelddadig te zijn dan wel een combinatie van deze soorten van gedrag, waarbij het gezagsondermijnd gedrag zich kan richten tot de persoon van de gezagsdrager, objecten van gezag en/of relevante derden.

2.4.2 Soorten incidenten

Net zoals de definitie van geweld lastig is, is de precieze en consistente afbakening van soorten geweldsincidenten lastig. Dat blijkt ook wel als we er onderzoeken naar geweld tegen gezagsdragers (en andere ambtenaren en hulpverleners) op na slaan. Onderzoekers gaan weliswaar uit van een globaal basisbesef – met verbaal en fysiek geweld, bijvoorbeeld, en meer of minder ernstig lichamelijk letsel, zoals weergegeven in onderstaande tabel (Naeyé en Bleijendaal 2008: 36) – maar de precieze categorieën verschillen. Soms worden er bovendien nieuwe categorieën aan toegevoegd. In Amsterdams onderzoek naar agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam wordt bijvoorbeeld van ‘instrumentele’ en ‘expressieve’ geweldsuitingen gesproken. “Instrumenteel geweld is rationeel en houdt dan ook op als het doel niet bereikt kan worden of als het doel bereikt is. Expressief geweld heeft een eigen dynamiek en de link met een achterliggende is de dader zich vaak niet bewust” (Esselink *et al.*, 2007: 6).

Tabel 2.1: Soorten geweld

| |
|--|
| <p>– <i>Verbaal geweld</i> (categorie I) zoals in het spraakgebruik omschreven met: uitschelden, vernederen, beledigen, intimideren, seksuele toespelingen maken, uitdagen om ruzie te maken, discrimineren naar herkomst, seksuele geaardheid of fysieke kenmerken;</p> |
| <p>– (<i>Serieus</i>) <i>bedreigen</i> (categorie II): bedreigen met woorden of voorwerpen of wapens, inclusief van personen in de privékring. Hieronder wordt ook begrepen: dreigen met schoppen, slaan en stompen, belemmeren van ambtstaken, openlijk dragen van een wapen, zoals pistool of mes;</p> |
| <p>– <i>Fysiek geweld</i> (categorie III): duwen, trekken, slaan, schoppen, stompen, klemmen, krabben, spugen, bijten, prikken, beschadigen, vernielen en gooien met voorwerpen.</p> |

Bron: Naeyé en Bleijendaal 2008: 36.

Lastig is en blijft, net als bij de definiëring van geweld, dat bestuurlijke, sociale en juridische aspecten samenkomen. Voor de aanpak is het lastige daarvan dat niet altijd direct duidelijk is welk soort incident heeft plaats gehad, of als die wel duidelijk is, dat daarmee nog geen juridisch relevante omstandigheid gecreëerd is dat kan fungeren als vertrekpunt voor de inzet van bepaalde juridische (strafrechtelijke of privaatrechtelijke) instrumenten. Om toch enig inzicht te bieden in typen incidenten onderscheiden wij in het licht van onze definitie de volgende incidenten.

Tabel 2.2: Soorten gezagsondermijnd gedrag

| Gezagsondermijnd gedrag | Aard en gevolgen van de gedraging |
|--|---|
| <i>Geweldshandelingen tegen personen</i> | <ul style="list-style-type: none">- De gezagsdrager komt om het leven- De gezagsdrager bekommt pijn en/of letsel- De gezagsdrager lijdt materiële schade aan zijn persoonlijke uitrusting |
| <i>Geweldshandelingen tegen objecten van gezag</i> | <ul style="list-style-type: none">- Goederen gaan verloren- Goederen worden beschadigd- Goederen worden onbruikbaar |
| <i>Verbaal geweld tegen personen</i> | <ul style="list-style-type: none">- Bedreigen van personen- Belediging van personen |
| <i>Frustreren van gezagsuitoefening</i> | <ul style="list-style-type: none">- Hinderlijk volgen- Niet gewelddadig verzetten tegen gezagsuitoefening- Goederen worden uit de macht van gezagsdragers gebracht- Gebouwen of geautomatiseerde werken van gezag worden binnengedrongen of het gebruik daarvan wordt onmogelijk gemaakt |

Bron: Deelrapport 1².

2.5 Cijfers: aard en aantallen

2.5.1 Geweld tegen politie

De onduidelijkheid rond soorten incidenten blijkt vervolgens als we cijfers presenteren over de aantallen en ernst van incidenten, bijvoorbeeld voor de regio Utrecht. Ofschoon er een duidelijk basisbeeld te schetsen is, blijkt de precisering van aantallen en ernst van incidenten niet gemakkelijk. Voor een deel kan dat verklaard worden door veranderingen in registratiegedrag: als beter geregistreerd wordt, veranderen de cijfers (zie ook verderop). Voor een ander deel kan het verklaard worden door het ontbreken van duidelijke en stabiele categorieën. We beginnen bij het Jaarverslag van de Utrechtse politie over 2007:

Jaarverslag 2007 (Utrecht):

Geweld tegen de politie

Bij de uitvoering van het politiewerk lopen politiemedewerkers het risico om slachtoffer te worden van agressie en geweld door burgers. Onder geweld wordt

² Deelrapport 1, behorend bij dit hoofdrapport, bevat een uitgewerkte versie van deze tabel, waarin ook de strafrechtelijke kwalificaties van gezagsondermijnende gedragingen zijn opgenomen.

verstaan: verbaal geweld, (serieuze) bedreigingen en fysiek geweld. Uit onderzoek is gebleken dat het vooral gaat om verzet van burgers tegen hun aanhouding, agressie vanwege een bekeuringssituatie, geweld op uitgaansavonden en het ingrijpen tijdens huiselijk geweld. De laatste jaren is het geweld tegen de politie landelijk gezien flink toegenomen. Ook bij de Politie Utrecht is deze trend zichtbaar. In 2007 is het aantal meldingen ten opzichte van 2006 met 27% gestegen. Totaal hebben 566 politiemedewerkers van de Politie Utrecht in 2007 melding gemaakt van geweld dat tegen hen is gebruikt. In 2006 was dit aantal nog 445. In 67 gevallen was er sprake van letsel, dit leidde in 14 gevallen tot ziekenhuisbehandeling. Het aantal gevallen van letsel ligt gelukkig wel lager dan in 2006, toen raakten 105 medewerkers gewond.

Politiek gezien is er veel aandacht voor deze ontwikkeling. Om de toename van geweld de kop in te drukken wordt ernaar gestreefd om in een zo groot mogelijk aantal gevallen lik op stuk te geven door toepassing van snelrecht. Om de medewerkers tegen wie geweld is gebruikt tijdens de uitoefening van hun werk op te vangen en te begeleiden werkt de Politie Utrecht sinds 2003 met het geweldsprotocol. Zij krijgen bijvoorbeeld ondersteuning bij het verhalen van de materiële en immateriële schade en de strafrechtelijke vervolging van de dader. In 2007 is het protocol verder uitgebreid en aangepast, waardoor ook in geval van bedreigingen aan het adres van collega's een compleet plan van aanpak gehanteerd kan worden.

Als we cijfers uit de jaarverslagen op een rij zetten, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 2.3: Cijfers geweld tegen politiemedewerkers, regio Utrecht

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 ³ | 2008 |
|--|------|-------|----------|-------|-------------------|--------|
| Aantal meldingen van geweld tegen politiemedewerkers | 97 | ± 565 | 610 | 445 | 566, of 640 | 574 |
| Stijging t.o.v. vorig jaar | | ? | + 8% | - 27% | + 27 % | - 10 % |
| Geweld dat leidde tot letsel bij politiemedewerkers | | ± 106 | 152 | 105 | 67, of 72 | 118 |
| Stijging t.o.v. vorig jaar | | ? | + 43% | - 31% | - 36% | + 64% |

³ Gegevens uit Jaarverslag 2007 komt niet overeen met de cijfers uit de analyse van het geweldsprotocol uit 2008, op basis waarvan de het nieuwe jaarverslag (van 2008) wordt opgesteld. Deze onduidelijkheid over de precieze aantallen maken de groei- of afnamepercentages niet heel betrouwbaar.

| | | | | | | |
|---------------------------------------|--|---|---|---|--------------|----|
| Ziekenhuisbehandeling noodzakelijk | | ? | ? | ? | 14, of 19 | 46 |
|---------------------------------------|--|---|---|---|--------------|----|

Bron: Jaarverslagen 2002-2007, Politieregio Utrecht; Analyse geweldsprotocol 2008.

Het probleem van cijfers is dat registratiesystemen niet altijd op dezelfde wijze door de tijd heen gebruikt zijn. Vanaf 2004 heeft geweld tegen politiefunctionarissen landelijke aandacht gekregen en zien we gegevens daarover terug in jaarverslagen. De cijfers uit die periode kunnen dan ook onderling vergeleken worden. In de periode vóór 2004 zijn er weliswaar gegevens beschikbaar over geweldsincidenten, maar deze cijfers komen uit andere registratiesystemen voort. Het jaarverslag van 2003 vermeldde slechts 97 incidenten en een onderzoeksrapport uit 2000 noemde 135 als aantal gevallen van geweld voor Utrecht (in het jaar 1996/1997). Het is de vraag of er een toename van geweld in de afgelopen 10 jaar heeft plaatsgevonden, of dat de registratiesystemen nadrukkelijker zijn 'ingevuld' door betrokkenen.

Als we naar de trend kijken in Utrecht, dan is er zeker *geen* sprake van een toename van geweld. Wel is jaarlijks 500 incidenten (1,5 per dag) best hoog te noemen, zeker als er in 100 gevallen sprake is van lichamelijk letsel bij de dienstdoende agenten. In 2006 was er duidelijk sprake van een dalende trend, maar in 2007 steeg het geweld weer fors. Of er nu sprake is van een daling of stijging, kan pas in de komende jaren blijken. Bij de incidentele daling in 2006 legt het jaarverslag van de Politie Utrecht wel direct een relatie (hoewel tentatief) met het beleid.

In 2006 is echter sprake van een daling van het aantal medewerkers dat slachtoffer is geworden van geweld. In 2006 waren 445 medewerkers slachtoffer tegen 610 in 2005. Ook de ernst van het geweld is ten opzichte van voorgaande jaren afgenomen. In 2006 liepen 105 medewerkers lichamelijk letsel op en in 2005 waren dat er 152. Of deze daling deels is te danken aan de inspanningen die de Politie Utrecht onderneemt ter bescherming van haar medewerkers, is nog niet duidelijk. Sinds 2003 werkt de Politie Utrecht met een geweldsprotocol: alle medewerkers tegen wie geweld is gebruikt, worden begeleid en opgevangen.

Ook krijgen zij ondersteuning bij het verhalen van de materiële en immateriële schade en de strafrechtelijke vervolging van de dader.

In het jaarverslag van 2007, toen er een forse toename van 27% werd gesignaleerd, was deze redenering verdwenen.

Als we 2008 nemen als basisjaar om enige cijfermatige conclusies te trekken, dan kunnen we constateren dat in absolute zin er minder meldingen van geweld tegen politieagenten zijn gerapporteerd. Het betreft een daling van ongeveer 10 procent ten opzichte van 2007. Daartegenover staat echter een flinke groei in het aantal

geweldsincidenten waarbij de dienstdoende agenten letsel hebben opgelopen. Er is in 2008 sprake van een toename van 64 procent. Daarbij is ook sprake van een toename in de ernst van de incidenten: het aantal agenten dat een ziekenhuisbezoek moet afleggen naar aanleiding een geweldsincident is meer dan verdubbeld in vergelijking met 2007. Uit de administratie van de politie kan (achteraf) niet meer gehaald worden of een ziekenhuisbezoek betekent dat een agent meerdere dagen is opgenomen of na alweer een uur naar huis gestuurd is. De betrokkenen konden zich wel een langdurige opname herinneren, maar de meeste ziekenhuisbezoeken betreffen *korte* medische behandelingen.

Tabel 2.4: Letsel, ziekenhuisbezoek en huisartsbezoek als gevolg van incidenten

| | Letsel | Ziekenhuisbezoek | Huisarts |
|------|--------|------------------|----------|
| 2007 | 72 | 19 | 4 |
| 2008 | 118 | 46 | 6 |

Bron: Analyse geweldsprotocol 2008

Ook is er – op basis van cijfermateriaal – *geen* goed zicht op hoeveel dagen politieagenten gemiddeld uit de running zijn naar aanleiding van geweldsincidenten. Wel is duidelijk dat zelfs een beperkt incident al uren papierwerk oplevert voor de getroffen agenten, de hulpofficier van justitie en de groepschef. Dat staat dus nog los van ziekteverzuim naar aanleiding van medische behandelingen en de navolgende rust- en herstelperiodes, en los van verzuim dat verband houdt met psychische complicaties naar aanleiding van geweld en/of bedreiging. Dit verzuim wordt overigens niet systematisch geregistreerd, waardoor cijfers over aandeel van geweld tegen politieagenten in het totale ziekteverzuim bij de politie en bijgehorende kosten zoals loonderving voor de organisatie niet duidelijk zijn. Dit betekent ook dat deze kosten niet op daders verhaald kunnen worden.

Over de *situaties* waarin geweldsincidenten voorkomen, is overigens minder onduidelijkheid. Dat blijken vooral bekeuringsituaties en uitgaansgeweld te zijn. Dat verklaart op zijn beurt waarom de aantallen (en ernst van) incidenten van gebied tot gebied variëren. In de binnenstad van de grote steden in regio Utrecht – stad Utrecht, Amersfoort, Veenendaal en Zeist – vinden meer uitgaansgerelateerde incidenten plaats. Andere veelvoorkomende aanleidingsituaties betreffen de omgang met veelplegers, de bejegening bij bekeuringsituaties en het ingrijpen bij huiselijk geweld. Daarmee zijn oorzaken van (toenemend) geweld nog niet volstrekt duidelijk. *Waarom* burgers in die situaties (meer) geweld gebruiken, heeft allerlei achterliggende oorzaken. In geval van uitgaansgeweld, bijvoorbeeld, lijkt het erop dat vooral alcohol bepalend is. Bij aanhoudingen gaat het om de uitoefening van een dwangmiddel door de politie waarbij de persoonlijke vrijheid van een burger wordt beperkt. Dat kan voor die burger

aanleiding vormen zich tegen die aanhouding te verzetten. De aanhoudende politiefunctionarissen dienen hiermee rekening te houden. Dat wil overigens niet zeggen dat geweld tegen deze gezagsdragers acceptabel is. Het verzetten met geweld of bedreiging met geweld tegen de aanhouding is strafbaar gesteld als wederspanningheid (art. 180-182 Sr).

Tabel 2.5: Aanleidingsituaties

(aantal maal dat politieagenten per aanleidings situatie en per jaar met geweld zijn geconfronteerd)

| | 2006 | 2005 | 2004 |
|--------------------------------|------|--------|---------|
| <i>Bekeuringsituatie</i> | 83 | 85 (2) | 80 (2) |
| <i>Uitgaan</i> | 74 | 92 (1) | 147 (1) |
| <i>Aanhouding niet gepland</i> | 49 | 56 (4) | 43 (4) |
| <i>Huiselijk geweld</i> | 30 | 59 (3) | 44 (3) |

Bron: jaarverslag 2006 politie Utrecht.

2.5.2 Geweld tegen politieke bestuurders

Cijfers over geweld tegen burgemeesters en wethouders in de regio Utrecht worden niet apart geregistreerd, daarom is het lastig een duidelijk beeld van geweld tegen politieke gezagsdragers te presenteren. Politiefunctionarissen en leden van het OM zeggen dat het ('slechts') om enkele gevallen in de regio Utrecht gaat. Afgelopen jaar is er slechts door een tweetal politieke gezagsdragers aangifte gedaan. Ook van de jaren daarvoor zijn slechts een beperkt aantal voorbeelden van geweld en bedreiging bekend. Het gaat dan om vernieling van bezit van de lokale gezagsdragers, om pogingen tot brandstichting en om dreigementen. Tot fysiek geweld is het in Utrecht ('gelukkig') nog niet gekomen.

Interviews met de lokale bestuurders wijzen overigens uit dat het cijfermatige beeld niet overeenkomt met het gevoelde beeld. De aangiftes betreffen slechts "het topje van de ijsberg". Lokale bestuurders worden geregeld geconfronteerd met bedreigingen, agressiviteit en verbaal geweld, niet alleen tijdens de uitoefening van hun functie, maar zelfs ook thuis en met betrekking tot gezinsleden. De reden dat lokale gezagsdragers geen aangifte doen van dergelijke incidenten heeft te maken met het feit dat zij de incidenten wegschuiven als de negatieve aspecten die horen bij het werk als lokale gezagsdragers. Lokale bestuurders "bagatelliseren" het geweld en de agressie zelf, aldus een bestuurder. Daarnaast bestaat er het ('onterechte') gevoel dat een aangifte niks oplost. Vaak heeft de agressie of bedreiging een gerelateerde oorzaak (bijvoorbeeld een gemeentelijke beslissing) en een aangifte, zeker als dit ook in de lokale media bekend wordt, levert alleen dan nog meer gedoe op, waar de lokale bestuurders niet op zitten te wachten.

2.6 Cijfers in vergelijking

Omdat er geen landelijk registratiesysteem bestaat, is een vergelijking van de Utrechtse cijfers over geweldsincidenten tegen politieagenten en politici ten opzichte van andere politieregio's niet eenvoudig te presenteren. Het ministerie van BZK is bezig met het opzetten van een uniform registratiesysteem, maar vooralsnog registreren alle regiokorpsen op een eigen, veelal niet volledige, wijze. Op basis van onderzoeken die naar de geweldsproblematiek op landelijk niveau zijn uitgevoerd kunnen we een aantal vergelijkingen maken.

Timmer (2005) heeft voor 1996-1997 de traceerbare voorvallen van geweldsgebruik tegen de politie in kaart gebracht voor een aantal regio's. Utrecht heeft met 135 geweldsincidenten duidelijk meer incidenten dan Amsterdam-Amstelland (80) of Brabant-Zuid-Oost (21), maar minder dan politie Haaglanden (224). Timmer doet in zijn analyse niets met de regionale verschillen, omdat hij zelf ook de geregistreerde gegevens als niet betrouwbaar inschat. Naeyé en Bleijendaal (2008) hebben een grootschalig en meer systematisch onderzoek uitgevoerd en komen met betrekking tot de kerngegevens van agressie en geweld tot de volgende conclusies:

- De confrontatie met agressie en geweld hoort bij het vak: 95% van de politieambtenaren krijgt ermee te maken.
- Het totaal aantal geregistreerde geweldsmisdrijven is in de periode 1996-2006 met 60% gestegen, terwijl het aantal registreerde gevallen van bedreiging (+600%), belediging (+600%) en mishandeling (+300%) van politieagenten de laatste jaren een forsere stijging laat zien.
- Verdachten van geweldsincidenten zijn ook te typeren: non-coöperatieven (58%), bemoeials (20%), uitdaggers (13%) en ontremden (9%).
- Het lichamelijke letsel als gevolg van geweldsincidenten kan als volgt in kaart worden gebracht:

| | |
|---|-----|
| - Pijn/drukpijn | 58% |
| - Schaafwond | 40% |
| - Blauwe plak/zwelling | 29% |
| - Kneuzing | 19% |
| - Bloeding en soorten wonden | 17% |
| - Hoofdpijn/hersenschudding | 7% |
| - Botbreuk/spierscheur | 6% |
| - Verrekking/verstuiking/arm uit de kom | 3% |
| - Duizeligheid/misselijkheid | 1% |
| - Overige | 3% |

Over verschillen tussen regio's doen Naeyé en Bleijendaal geen harde uitspraken. Op basis van een tabel in het onderzoek van Naeyé en Bleijendaal (2008) met registratieverschillen zijn wel enkele vergelijkingen te maken. Utrecht heeft 257⁴ agressie en geweldsdossiers; op een uitvoerend persoonsbestand van 1826 fte is dat 14 dossiers per 100 fte. Daarmee doet Utrecht het 'beter' dan bijvoorbeeld Haaglanden (26), Zuid-Holland-Zuid (41) en Twente (41), maar 'slechter' dan Zeeland (3), Limburg-Noord (2) en Gooi en Vechtstreek (2). Utrecht neemt een 8^{ste} plek in. Van een zestal regio's, waaronder Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Friesland, zijn de gegevens niet volledig.

2.7 Conclusie

- Geweld is een reëel fenomeen, maar niet eenduidig te definiëren en af te bakenen, omdat de sociale en bestuurlijke ervaring van geweld verschilt, en omdat verwachtingen mede bepalen of geweld erbij hoort; bovendien moeten ervaren feiten juridisch vertaald worden;
- Ook de aard van de taken die gezagsdragers uitvoeren is medebepalend voor de betekenis van geweld; vooral excessief of onverwacht geweldgebruik zijn bepalend voor de geweldservaring;
- Op basis van globale categorieën van soorten incidenten kunnen cijfers worden gepresenteerd, maar die zijn niet altijd even duidelijk en 'hard'; voor politici ontbreken (systematische) cijfers;
- De duiding van de cijfers wordt bemoeilijkt doordat de media boven op het onderwerp zitten, en met de voortdurende berichtgeving de incidenten een *structureel* karakter geven;
- De aanleidingen voor geweld tegen politie zijn op zich duidelijk (vooral bekeuringsituaties en uitgaan), al gaan daar weer andere oorzaken achter schuil; aanleidingsituaties kennen op zich oorzaken (zoals alcohol tijdens uitgaan), en ook daders kunnen qua gedaante verschillen;
- In de politieregio Utrecht kan er van een geweldsprobleem worden gesproken, net als elders in het land, maar het is *niet* zo dat het probleem explosief groeit of uit de hand loopt;
- De aantallen incidenten in Utrecht zijn min of meer stabiel;

⁴ Hoe een dossier uit het HKS-systeem zich verhoudt tot de gerapporteerde aantal geweldsincidenten in het jaarverslag (van 2005) is onduidelijk.

- Wel geldt dat de ernst van incidenten toeneemt; in relatieve zin komt meer letsel voor; maar wat dat betekent voor verzuim en verzuimschade voor de organisatie is onduidelijk;
- In landelijk opzicht scoort Utrecht niet 'slecht' (maar ook niet heel 'goed').

3. Landelijke en regionale instrumenten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van geweld tegen politie en politici geanalyseerd, door de instrumenten voor het (*preventief*) voorkomen en (*repressief*) aanpakken van incidenten te bestuderen. Daarbij ligt de nadruk eerst op algemene, *landelijke* instrumenten, die grotendeels los staan van de recente aandacht voor het probleem van geweld tegen gezagsdragers, maar die door die aandacht en allerlei recente ontwikkelingen wel van gedaante zijn veranderd. Langer bestaande juridische mogelijkheden zijn door bestuurlijke maatregelen deels uitgebreid, maar worden vooral *anders*, meer bestuurlijk ingezet.

Vervolgens verkennen we de *regionale* aanpak, die vooral voor geweld tegen politieagenten is uitgewerkt. Aan het einde van het hoofdstuk vatten we enkele bevindingen samen, die deels voortvloeien uit de vergelijking van landelijke en regionale instrumenten. Nadat we in het volgende hoofdstuk 4 de feitelijke aanpak van incidenten in de regio Utrecht hebben samengevat, zullen we de feitelijke werking van instrumenten confronteren met de mogelijkheden die hieronder centraal staan.

3.2 Basisinstrumentarium

Het basisinstrumentarium om geweld tegen politie en politici aan te pakken is een juridisch instrumentarium. Fysiek en verbaal geweld en bedreiging zijn allemaal gedragingen waarvan de wetgever heeft bepaald dat deze verboden zijn en dat verbod is kracht bijgezet door er strafrechtelijke sancties aan te verbinden. Zie voor een overzicht van mogelijk toepasbare strafbaarstellingen deelrapport 1. Of het nu geweld tegen overheidsdienaren betreft of niet, in alle gevallen is het strafbaar. De wetgever heeft in een aantal gevallen het geweld tegen een ambtenaar of functionaris als een gekwalificeerd misdrijf aangemerkt en daarmee een zwaardere bestraffing mogelijk gemaakt. Zie verder het overzicht van mogelijk toepasbare strafbaarstellingen in het eerste deelrapport.

Daarnaast geldt dat iemand die onrechtmatig handelt verantwoordelijk is voor de schade die hij aanricht en dus kan deze persoon via het privaatrecht worden

geconfronteerd met een actie tot het verhalen van de veroorzaakte schade. Een efficiënte vorm van behandeling van een vordering tot schadevergoeding is de voeging als benadeelde partij in het strafproces. Bij geheel of gedeeltelijke toewijzing van deze vordering kan de strafrechter het slachtoffer de perikelen waarmee inning van de toegewezen schadevergoeding veelal gepaard gaat, uit handen nemen door oplegging van de schadevergoedingsmaatregel.

Hoewel het juridische instrumentarium een repressief middel bij uitstek is, is de gedachte dat ook een preventieve werking uitgaat van een sluitende strafrechtelijke en privaatrechtelijke aanpak. In het strafrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen *generale* en *speciale preventie*. Generale preventie strekt tot normbevestiging en afschrikking doordat daders van strafbare feiten worden gestraft en de samenleving daar kennis van kan nemen. Daarmee wordt beoogd andere burgers te weerhouden van het begaan van strafbare feiten en hen te bewegen tot normconform gedrag. Speciale preventie richt zich op de dader van het strafbare feit. Door strafoplegging ervaart hij dat zijn gedrag niet wordt geaccepteerd, hetgeen hem in het vervolg zou moeten weerhouden van het wederom begaan van strafbare feiten. Ook omvat speciale preventie beveiliging van de samenleving bijvoorbeeld doordat de dader een periode uit de samenleving wordt verwijderd door oplegging van een vrijheidsstraf. Ten slotte kan in het kader van speciale preventie een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd die er mede toe strekt de dader te resocialiseren.

Van deze vormen van preventieve werking moet een preventieve aanpak worden onderscheiden, dat wil zeggen zodanig overheidsoptreden dat geweld wordt voorkomen dan wel dat eenmaal ingezet geweld niet escaleert. De uitwerking van preventieve mogelijkheden was tot het begin van het nieuwe millennium beperkt. Tijdens het veldwerk hoorden we veelvuldig geluiden als dat het gaat om “gezond verstand” en “een beetje geweld” hoort bij het werk. “Daar moet je vooral niet moeilijk over doen.” Geweld was niet zo’n ‘hot issue’ als dat vandaag de dag is en de preventieve mogelijkheden (vanuit de werknemers zelf en vanuit de werkgeversorganisaties) bleven beperkt tot met gezond verstand geweld niet uitlokken en een beetje met een vooruitziende blik mogelijke geweldsituaties voorkomen. Tegenwoordig wordt dit als een te lakse houding gezien. Daardoor is de *betekenis* van het basisinstrumentarium een geheel andere geworden: door nieuwe maatregelen is het deels uitgebreid, maar – belangrijker – het klassieke instrumentarium heeft een steeds meer *bestuurlijke status* gekregen. De aanpak van incidenten gaat niet meer over incidenten, maar wordt als structurele zaak gezien, en aan de (stevige) repressieve afhandeling van een incident wordt preventieve kracht toegekend. Vanuit bestuurlijk perspectief wil men een daad stellen en zo aan alle betrokkenen (geweldpleger, slachtoffer, diens organisatie en samenleving) een signaal afgeven dat geweld tegen gezagsdragers niet wordt getolereerd en dat andere burgers

zich blootstellen aan repressief optreden wanneer zij zouden overgaan tot geweldpleging tegen gezagsdragers.

3.3 Nieuwe instrumenten op nationaal niveau

Met de groei van de maatschappelijke aandacht voor geweld en agressie in het algemeen, en tegen politie en politici in het bijzonder is het nationale instrumentarium, zowel repressief als preventief, aanzienlijk uitgebreid. Of preciezer, met de groei van de aandacht voor het probleem, staan incidenten niet meer op zichzelf, en komt de aanpak van incidenten neer op een groter *bestuurlijk project* waarin instrumenten moeten bijdragen aan de verbetering van dienstverlening en het voorkomen van nieuwe incidenten. Omdat incidenten meer en meer met andere incidenten verbonden zijn geraakt, ook in berichtgeving rond geweldsincidenten, komt de aanpak van geweld tegen gezagsdragers meer en meer neer op het reduceren van de structurele kanten van geweld. Het juridische instrumentarium is daartoe uitgebreid, de bestuurlijke verantwoordelijkheid is aangezet, en aan vervolging van en verhaal op daders wordt een preventieve werking toegekend. We zullen later dieper ingaan op het geweldsprotocol van de regio Utrecht, maar dat illustreert mooi wat we bedoelen. Het protocol is een bestuurlijk instrument, dat duidelijk maakt dat de politie vanuit haar werkgeversrol een aantal zaken in gang moet zetten als zich incidenten aandienen, en wel zodanig dat de strafrechtelijke en privaatrechtelijke aanpak zo optimaal mogelijk gestalte krijgt.

Dit heeft op zich weinig met de regio Utrecht te maken; die ontwikkeling is landelijk. De relatie tussen meer incidenten en betere aanpak wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk door het ministerie van BZK gelegd. Geweld en agressie tegen overheidspersoneel en politie vinden 'te vaak' plaats. Dat is, zo betoogt de overheid veelvuldig en uitvoerig, 'niet te tolereren'. Vandaar dat het ministerie van BZK (en ook Justitie) een reeks van onderzoeken en beleidsinitiatieven heeft geïnitieerd, en allerlei maatregelen heeft voorgesteld en geïmplementeerd. De volgende opsomming bevat de meest pregnante documenten:

- Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte (2001)
- Politie en geweld (2003)
- Beledigd In Amsterdam – Verbaal geweld tussen politie en publiek (2005)
- Politiegeweld: Geweldsgebruik van en tegen de politie in Nederland (2005)
- Bedreiging in Nederland (2005)

- Geweld tegen ambtenaren: Opvang van slachtoffers en schadeafhandeling in vier politiekorpsen (TNO)
- Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein (2006)
- Ongewenst gedrag besproken: Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak (2007)
- Confrontaties met agressie: Een onderzoek naar agressie tegen overheidspersoneel door burgers en collega's (2007)
- Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden (2007)
- Bont en Blauw: Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het Openbaar Ministerie (2008)
- 'Het verhaal bij de daad voegen': Hoe schade verhaald kan worden bij agressie en geweld tegen de publieke taak (2008)
- Evaluatie van de strafvorderingrichtlijn kwalificerende slachtoffers (2008)
- Agressie en geweld tegen politiemensen: Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten (2008)

Als 'totaalpakket' hebben deze rapporten strafrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden verruimd, het belang van werkgeverschap op de agenda gezet, en de bestuurlijke aanpak van incidenten tot een meer structurele verbetering van dienstverlening omgevormd. Aan de hand van recente maatregelen lichten we dat verder toe.

3.4 Algemene maatregelen van de Rijksoverheid

De Rijksoverheid heeft verscheidene actieprogramma's op de thematiek gezet. In 2006 heeft het kabinet een gerichte en maatschappijbrede aanpak van geweld aangekondigd met een actieplan tegen geweld. Het actieprogramma *Aanpak Agressie en Geweld tegen Werknemers met Publieke Taken* (2006) is één van de negen projecten binnen dit grotere, algemene, programma. Dit programma, waarin de aanpak van geweld en agressie wordt benaderd vanuit maatschappelijke, organisatorische en arbeidsrechtelijke en arbeidsvoorwaardelijke aspecten, is ontstaan als een integrale aanpak, nadat werkgevers, werknemers en de overheid in verschillende sectoren van de overheid al verschillende initiatieven hadden ontplooid en aanpakken hadden ontwikkeld. Het programma gaat over grenzen stellen aan ongewenst en agressief gedrag, het afstemmen van reactiemogelijkheden nadat geweld is gepleegd, registratie en het verder uitvoeren van onderzoek (zie lijst met onderzoeken). Inmiddels zijn er convenanten

gesloten met werkgevers en werknemers in de publieke sector over de aanpak, zijn er allerlei aanvullende maatregelen (zie hieronder) afgekondigd en heeft het nieuwe kabinet het actieprogramma omgedoopt tot Programma *Veilige Publieke Taak 2007-2011*. Dit programma bevat ook een publiekscampagne waarin de slogan "Handen af van onze helpers!" centraal staat.

Als onderdeel van het actieprogramma zijn allerlei bestuurlijke maatregelen nader uitgewerkt. Eerst bespreken we algemene maatregelen, in de volgende paragraaf staan maatregelen, specifiek voor politie en politici, centraal.

3.4.1 Snelrecht

Snelrecht en supersnelrecht zijn juridische maatregelen die het mogelijk maken verdachten van strafrechtelijke delicten op een korte (tot zeer korte) termijn voor de rechter te dagen. Met de toepassing van het lik-op-stuk-beleid wil het OM het signaal afgeven dat gewelddadig gedrag niet wordt getolereerd en direct wordt afgestraft. Dit signaal is niet alleen bedoeld voor de verdachten ('Wat je gedaan hebt, kan echt niet'), maar ook richting de samenleving. De overheid vindt deze vormen van geweld en agressie zo afkeurenswaardig dat er speciale maatregelen (moeten) worden genomen. Dat geldt niet specifiek voor geweld tegen gezagsdragers. Meer algemeen wordt ingezet op lik-op-stuk en snelrecht, bijvoorbeeld in geval van oudejaarsrellen of voetbalrellen. De idee is dat wanneer de straf direct, althans heel kort na het delict volgt, het effect van de straf het grootst is in termen van leedtoevoeging en speciale preventie.

3.4.2 Handboek Agressie en Geweld

Andere, meer bestuurlijke en arbeidsrechtelijke, aanvullende maatregelen in kader van het programma *Veilige Publieke Taak* betreffen het ondersteunen van werkgevers en werknemers bij het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld tegen (uitvoerend) personeel. Daartoe heeft de Rijksoverheid verscheidene handboeken opgesteld. Het *Handboek Agressie en Geweld: voorkomen, beperken, afhandelen* (2008) richt zich op P&O-ers, beleidsmedewerkers en Arbo-coördinatoren die namens de organisaties beleid maken ter voorkoming en de aanpak van geweld en agressie. Met dit handboek, dat ingaat op een integrale aanpak, huisregels en gedragscodes, de-escalatietechnieken, opvang en nazorg en registratie, worden de werkgevers gefaciliteerd in het vormgeven van (hun) 'goed werkgeverschap'.

3.4.3 Arbo-wetgeving

Genoemd handboek betreft alleen een handreiking om het 'goed werkgeverschap' goed in te richten. De Arbowet (Arbeidsomstandighedenwet, gewijzigd op 1 januari 2007) gaat

verder. In de wet zijn doelvoorschriften vastgelegd, die soms heel concreet (met duidelijke grenswaarden) kunnen zijn en soms betreft het procesnormen (zoals in geval van het aanpakken van geweld en agressie). De procesnormen kunnen de verplichting bevatten voor werkgevers om bepaalde maatregelen nader uit te werken en vast te stellen. Om agressie en geweld te verminderen (de doelstelling van het programma Veilige Publieke Taak is om 15% minder voorvallen van geweld en agressie te hebben in 2011 ten opzichte van 2007) heeft het programma Veilige Publieke Taak een sjabloon opgesteld dat de sociale partners kunnen gebruiken om hun eigen, sectorspecifieke arbocatalogus Agressie en Geweld samen te stellen. Het Sjabloon Arbocatalogus Agressie en Geweld bevat een overzicht van verplichtingen (zoals onder andere het verzorgen van de-escalatietrainingen, verlenen van eerste opvang, bieden van nazorg, en beleidsmatige zaken, als het toedelen van taken en verantwoordelijkheden en het monitoren en verantwoorden van beleid) en maakt concreet en duidelijk wat werkgevers zoal kunnen/moeten doen.

3.4.4 Registratie, kennis en expertise

De Rijksoverheid zet in op bundeling van kennis en expertise op dit onderwerp en dat krijgt onder andere vorm middels het registreren van geweldsincidenten. Binnen de rechterlijke macht heeft dit vorm gekregen via het toevoegen van maatschappelijke kwalificaties aan bepaalde dossiers. Geweld tegen gezagsdragers heeft bijvoorbeeld 'Slachtoffer Politieambtenaar' als maatschappelijke kwalificatie. Deze kwalificatie wordt bijvoorbeeld gebruikt om te analyseren of in kader van de strafvorderingrichtlijn kwalificerende slachtoffers een hogere strafmaat is geëist. Ook de politie werkt sinds 2005 met een registratiesysteem van geweldsincidenten, op basis waarvan in jaarverslagen en soms ook in speeches van de korpschef aandacht aan het fenomeen geweld tegen politie besteed kan worden. Deze cijfers liggen ook ten grondslag aan de recente onderzoeken, zoals 'Agressie en geweld tegen politieagenten' (2008) en 'Bont en Blauw' (2008) die zijn gebruikt om de grootte en ernst van de problematiek in kaart te brengen.

Onlangs heeft de minister van BZK (met de brief Aanvullende maatregelen Veilige Publieke Taak van 10 november 2008) aangekondigd een kennis- en expertisecentrum op te richten om werkgevers (van organisaties met publieke taken) te ondersteunen en adviseren over verhaalmogelijkheden. Tegelijkertijd kondigde de minister aan dat zij met de sectoren Rijk en politie afspraken gaat maken over het verplicht registreren en melden van geweldsincidenten.

3.4.5 Stelsel Bewaken en Beveiligen

Tot slot van de algemene bestuurlijke maatregelen volgt hier een specifieke handhavingsmaatregel die niet zijn oorsprong heeft in het actieprogramma Veilige Publieke Taak, maar in de verantwoordelijkheid van de overheid in het handhaven van de maatschappelijke orde. Dit is met name na de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh voor de overheid een belangrijk beleidsonderwerp geworden. Om terroristische activiteiten te voorkomen, en bedreigde personen te beschermen, is op rijksniveau (maar ook op regionaal niveau) een stelsel in het leven geroepen, gericht op persoonsbeveiliging. Voor het stelsel komen personen die (serieus) bedreigd worden in aanmerking. Als het stelsel in werking wordt gesteld wordt een risicoprofiel (door NCTB of de regionale politie) opgesteld, en vandaar uit maatregelen, zoals camerabewaking, persoonsbeveiliging, speciale meldprocedures of verbouwingen aan woonhuizen en werkvertrekken, voorgesteld en uitgevoerd. In het kader van geweld tegen gezagsdragers kan het vooral gebruikt worden wanneer burgemeesters en wethouders bedreigd worden.

3.5 Maatregelen specifiek voor politiefunctionarissen en politici

3.5.1 Handreiking voor protocol geweld tegen de politie

Deze handreiking van de nationale overheid moet de politiekorpsen helpen hun procesbeschrijvingen van de aanpak van geweld tegen politieambtenaren nader uit te werken. Ze bevat minimumnormen die in de regionale geweldsprotocollen vastgelegd dienen te zijn. Het uitgangspunt is dat geweld tegen politieambtenaren te allen tijde een vervolg dient te krijgen, zowel vanuit het oogpunt van strafrechtelijke handhaving (vervolg van de dader door het OM) als vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap. De doelstelling is tweeledig: maximale ondersteuning aan het slachtoffer door de werkgever (met ondersteuning, begeleiding en opvang) en het faciliteren van een effectieve vervolging van de dader. Onderdeel daarvan is ook het verhalen van schade op de dader.

3.5.2 Strafvorderingsrichtlijn Kwalificerende slachtoffers

Het uitgangspunt dat geweld tegen politieambtenaren te allen tijde een vervolg dient te krijgen heeft strafrechtelijke consequenties. Het OM zal dus over moeten gaan tot vervolging van de daders, nadat het opsporingsonderzoek uiteraard is afgerond en vervolging van de dader (in juridische zin) mogelijk is. Het OM hanteert in het strafvorderingsbeleid de Beleidsregels openbaar ministerie, Wijzigingen van Polaris-

strafmaatrichtlijnen⁵, gekwalificeerd slachtoffer (hierna: Kwalificerende slachtoffersrichtlijn), die aanvankelijk bepaalde dat bij geweld jegens een ambtenaar de strafeis met 25% dient te worden verhoogd. Deze strafvorderingsrichtlijn gold reeds voor de vaststelling van de geweldsprotocollen, maar wordt door het College van procureurs-generaal (brief 14 februari 2006) nadrukkelijk in verband gebracht met de vervolging van de daders van geweld tegen politieagenten. Inmiddels is deze strafvorderingsrichtlijn verscheidene malen aangepast: een dubbele strafeis (in plaats van de 25% verhoging) is nu mogelijk en de categorie van kwalificerende slachtoffers is uitgebreid, zodat nu ook voor geweld tegen semi-publieke en private uitvoerende medewerkers (zoals ambulancepersoneel en verkeersregelaars) een dubbele strafeis wordt gevorderd.

3.5.3 Training en opleiding

De politie komt vanwege de aard van de politieke werkzaamheden vaker dan andere beroepsgroepen in aanraking met geweld. Vandaar ook dat geweldsbeheersing en *de-escalatie* technieken al veel langer onderdeel zijn van opleidingstrajecten bij de politie, zowel initieel (via startopleidingen bij politiescholen en de politieacademie) als postinitieel (als onderdeel van vervolgoopleidingen en de jaarlijkse beroepstraining). Dit verklaart ook de grote (onderzoeksmatige) aandacht voor geweld van en tegen de politie. De handreiking voor het geweldprotocol gaat een stapje verder. Politieregio's worden verzocht allemaal een geweldsprotocol op te stellen, waarin de ondersteuning aan het slachtoffer door de werkgever en het faciliteren van de vervolging van de dader is geregeld, zowel binnen de politieorganisatie zelf als in onderlinge afstemming met het OM en partijen als slachtofferzorg en specifieke juridische ondersteuning.

3.5.4 Politici

Ten behoeve van politici als specifieke doelgroep van geweld tegen gezagsdragers is nauwelijks beleid. Strafrechtelijke vervolging is mogelijk via de algemene wettelijke kaders en prioriteiten binnen het vervolgingsbeleid van het OM. Daarnaast is privaatrechtelijk verhaal mogelijk. Een handreiking voor een geweldsprotocol speciaal voor politici (lokale politieke gezagsdragers) is niet voorhanden. Wel kondigde de minister van BZK (ook oud-burgemeester) in een speech voor het genootschap van burgemeesters (2 oktober 2008) aan dat er in kader van de professionalisering van het burgemeestersambt meer aandacht voor veiligheid (inclusief persoonlijke veiligheid) moet zijn, bijvoorbeeld in de vorm van trainingen en speciale selectie op affiniteit met het veiligheidsveld. Ook heeft de minister van BZK met de voorzitter van het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters (NBG) een convenant gesloten, waarin is afgesproken dat er een vertrouwenslijn voor burgemeesters en wethouders voor vragen

⁵ Staatscourant, 2006, 221, p. 10.

over het voorkomen en de correcte afhandeling van geweld en agressie in het leven wordt geroepen, dat er speciale opleidingsprogramma voor nieuwe en zittende burgemeesters worden ontwikkeld en dat het programma Veilige Publieke taak gaat werken aan een geweldsprotocol voor burgemeesters.

Zoals gezegd, bovenstaande instrumenten zijn de laatste jaren geïntroduceerd om het bestaande juridische kader (bestuurlijk) te verruimen, maar ook om het kader aan te scherpen. De Kwalificerende slachtoffers-richtlijn, bijvoorbeeld, gaat over de verbetering van strafvordering. Dat neemt niet weg dat de daadwerkelijke aanpak van geweldsincidenten gewoon juridisch is. Hieronder staan we stil bij het strafrechtelijke en privaatrechtelijke basisinstrumentarium.

3.6 Strafrechtelijke afdoening van geweld tegen gezagsdragers

De beschikbaarheid van strafrechtelijke instrumenten om van overheidswege te reageren op geweld tegen gezagsdragers is afhankelijk van de aard, de intensiteit en de gevolgen van het geweld tegen een gezagsdrager alsmede van de persoon van de gezagsdrager. Deze factoren bepalen namelijk welke delictsomschrijving(en) word(t)(en) vervuld door het incident. De toepasselijke strafbare feiten bepalen mede op hun beurt welke dwangmiddelen ten behoeve van een onmiddellijke reactie mogelijk zijn en welke strafrechtelijke afdoeningmogelijkheden voorhanden zijn. Om die reden is een classificatie van soorten incidenten en de daarop toepasselijke delictsomschrijvingen opgesteld (zie tabel 2.2 en deelrapport 1).

Wettelijk gezien zijn de categorieën echter breed, met veel ruimte voor nadere beslissingen over hoe de vervolging precies ingevuld kan worden. Op het landelijk niveau, door het college van procureurs-generaal, en op lokaal niveau, door de driehoek, worden kaders met prioriteiten opgesteld. De eerdergenoemde richtlijn Kwalificerende slachtoffers is daarvan een voorbeeld; deze richtlijn heeft ertoe geleid dat meer wordt gedagvaard. Het geweldsprotocol kent zelfs als uitgangspunt dat in beginsel wordt vervolgd (zie hierna). Op basis van die kaders neemt het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel de beslissing een zaak al dan niet te vervolgen en zo ja, welke afdoeningsmodaliteit wordt aangewend. De volgende strafrechtelijke afdoeningsmogelijkheden zijn beschikbaar:

- Een strafprocedure bij de meervoudige strafkamer van de rechtbank: Verdachte staat openbaar terecht en wordt ter verantwoording geroepen voor het gedrag dat hem ten laste is gelegd. De procedure is met veel waarborgen omgeven, zoals

een proces ten overstaan van een college van drie onafhankelijke en onpartijdige rechters. Deze strafprocedure wordt bij uitstek gebruikt voor de afdoening van complexe en/of ernstige zaken;

- Een strafprocedure bij de politierechter: Verdachte staat ook hier openbaar terecht, maar slechts ten overstaan van één onafhankelijke en onpartijdige rechter die meestal meteen na sluiting van het onderzoek ter terechtzitting mondeling vonnis velt. Deze procedure is ook mogelijk in de vorm van snel- en supersnelrecht. De dagvaardingstermijn en de gerechtelijke procedure zijn ten opzichte van de strafprocedure bij de meervoudige strafkamer van de rechtbank korter. De procedure bij de politierechter is bedoeld voor strafzaken van eenvoudige aard, waarbinnen mogelijkheden voor nader onderzoek en de maximaal op te leggen vrijheidsbenemende straf (maximaal 1 jaar) beperkt zijn;
- Een strafprocedure bij de kantonrechter: Verdachte staat openbaar terecht in een snelle procedure die echter alleen beschikbaar is voor de afdoening van bij wet bepaalde strafbare feiten (dit zijn alleen overtredingen). Deze procedure biedt nog minder mogelijkheden in soort en vooral duur van op te leggen straffen en/of maatregelen; voor de vrijheidsbenemende straf is deze bij de mogelijk toepasselijke overtredingen beperkt tot het wettelijk maximum van ten hoogste drie maanden. Bovendien bestaan er vaak flinke wachtlijsten;
- Buitengerechtelijke afdoeningswijzen, bijvoorbeeld door de politie (bijvoorbeeld het uitschrijven van een bekeuring of een 'politiesept') of openbaar ministerie (bijvoorbeeld de TOM-zitting: de officier van justitie biedt verdachte een taakstraf en/of geldboete aan die de verdachte moet accepteren, anders volgt dagvaarding en als tweede voorbeeld de per 1 februari 2008 ingevoerde strafbeschikking). Bij deze alternatieve afdoeningswijzen ontbreekt het openbaar terecht staan, is geen sprake van rechterlijke bemoeienis (behoudens in bepaalde gevallen de mogelijkheid van rechterlijke controle van een opgelegde sanctie), soms is instemming van verdachte noodzakelijk voor de afdoening, wat betreft sanctiearsenaal en duur van de straffen zijn de mogelijkheden beperkt(er) en ten slotte zijn eveneens de mogelijkheden voor genoegdoening van slachtoffers beperkter;
- Het rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde: dit weinig toegepaste instrument kan worden ingezet bij een ontdekking op heterdaad van geweld tegen gezagsdragers dat een ernstige aanranding van de openbare orde behelst en aan de overige wettelijke voorwaarden is voldaan. Het instrument bewerkstelligt dat een geweldpleger door de rechter-commissaris voor maximaal zeven dagen in verzekering kan worden gesteld en via snelrecht kan worden berecht.

Afdoening via een strafprocedure biedt de gezagsdrager die door het incident schade heeft geleden, de mogelijkheid om door voeging als benadeelde partij in het strafproces op een betrekkelijk eenvoudige wijze een vordering tot schadevergoeding aan een rechter voor te leggen. Voor een toewijzing van een dergelijke vordering dient aan een aantal wettelijke voorwaarden te zijn voldaan.

Allereerst moet sprake zijn van schade (materieel of immaterieel) die rechtstreeks voortvloeit uit het strafbare feit waarvoor wordt veroordeeld. Deze voorwaarde brengt met zich dat de werkgever van een gedupeerde gezagsdrager die vanwege beperkte inzetbaarheid of zelfs uitval van zijn werknemer schade lijdt, niet via deze weg schadevergoeding kan verkrijgen.

Ten tweede moet de vordering tot schadevergoeding van eenvoudige aard zijn. Als dat niet het geval is, bijvoorbeeld omdat er ingewikkelde privaatrechtelijke vraagstukken rijzen, dan zal de strafrechter zich niet daarover buigen. Hij verklaart de vordering geheel of ten dele niet-ontvankelijk en verwijst de benadeelde partij naar de burgerlijke rechter.

Ten slotte moet voldoende aannemelijk zijn geworden dat de benadeelde partij de gevorderde schade heeft geleden. Daartoe kan de benadeelde partij bijvoorbeeld aanschafbonnetjes of facturen van reparaties overleggen via het voegingsformulier. Het geweldsprotocol bevat daartoe een waarborg doordat volgens dit protocol de casemanager moet toezien op een correcte en volledige invulling van het voegingsformulier.

Bij toewijzing van de vordering van de benadeelde partij wordt de gedupeerde gezagsdrager een gang naar de burgerlijke rechter bespaard. Door daarnaast een schadevergoedingsmaatregel op te leggen, kan de strafrechter het slachtoffer inningsperikelen uit handen nemen doordat de veroordeelde de schadevergoeding aan de staat moet betalen, waarna het betaalde bedrag door de staat aan het slachtoffer wordt uitgekeerd. In de praktijk levert de voorwaarde dat de vordering van eenvoudige aard moet zijn, regelmatig een knelpunt op. Zo zal bij een vordering van een forse vergoeding tot immateriële schade die uit verschillende componenten bestaat, al snel als niet eenvoudig van aard worden aangemerkt. In dat geval rest het aanhangig maken van een civiele procedure.

Bij de keuze voor een bepaalde strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit speelt een aantal factoren een rol:

- Gewenste snelheid van afdoening (sommige procedures duren maanden; andere zaken kunnen binnen enkele dagen zijn afgerond).
- Mogelijkheden van sanctieoplegging (niet alleen gevangenisstraf, geldboete, taakstraf, en andere strafsoorten, maar ook de strafmodaliteiten en de strafduur).

- Ernst en aard van geweldsincident en signaalfunctie (voor een deel is dit ingekaderd met het geweldsprotocol, maar ook door de wijze waarop het geweldsincident in strafrechtelijke termen wordt gekwalificeerd. Dit werkt door de toepassing van de Kwalificerende slachtoffers-richtlijn).
- De mogelijkheid op betrekkelijk eenvoudige wijze via het strafproces schadevergoeding te verkrijgen.

In het strafrechtelijk handhavingstraject zijn verschillende stadia waarin verschillende beslissingen moeten worden genomen door verschillende functionarissen, te weten de politiefunctionaris (die invloed heeft op wat en hoe hij zaken in een aangifte opneemt), een hulpofficier van justitie (die bijvoorbeeld beslist over in verzekeringstelling), een parketsecretaris (die beslist over de dagvaarding), een officier van justitie (die de strafzaak beoordeelt en beslist over op van welke artikelen hij gaat vervolgen), en de rechter-commissaris (die bijvoorbeeld beslist over inbewaringstelling), die alle doorwerken in de wijze van afdoening van geweldsincident tegen gezagsdragers. De mogelijkheden om eenmaal gemaakte keuzen bij te stellen zijn beperkt door de wens binnen de veiligheidsketen samen te werken en natuurlijk vanuit beleidsmatige overwegingen. Als de hulpofficier van justitie keuzes maakt, dan kan de officier van justitie hier niet zomaar omheen. De officier van justitie heeft weliswaar de leiding over het opsporingsonderzoek, maar het OM dient rekening te houden met de afhankelijkheid van de ketenpartners. Telkens is de vraag of de officier mee moet gaan op de eenmaal ingeslagen weg, of dat hij zijn ketenpartners terugfluit en zo zijn relatie met hen op het spel zet. Vanuit een bestuurlijk perspectief is het belangrijk te constateren dat in een open cultuur het leereffect wordt vergroot, maar de kans op terugfluiten groot is, terwijl in een gesloten cultuur politie en OM zich beide terugtrekken op de eigen bastions (en alleen in uitzonderlijke gevallen tot een herijking van de ketenrelatie, met relationele spanning tot gevolg, kan worden overgegaan).

De mogelijkheden van sturing op het niveau van de strafrechter zijn heel beperkt. Het OM bepaalt voor welk feit het vervolgt en welke afdoeningmogelijkheden het kiest, met zeer beperkte mogelijkheden tot correctie. De strafrechter is gebonden aan de tenlastelegging; de officier van justitie bepaalt voor welke feiten wordt vervolgd en de strafrechter kan niet feiten toevoegen of weglaten. Dat werkt door in de kwestie wanneer welke strafrechter bevoegd is kennis te nemen van de zaak. Voorts geeft de officier van justitie door middel van zijn strafeis aan hoe hij de zaak weegt en welke straf hij passend acht. Het is ook op dat moment waarop (bestuurlijke) sturing mogelijk is, bijvoorbeeld met een Polaris-richtlijn. De rechter is evenwel niet gebonden aan de strafeis van de officier van justitie. De rechter is binnen de wettelijke en jurisprudentiële kaders vrij om

een straf op te leggen die hij in die individuele strafzaak als passend oordeelt. Dat is ook zijn taak.

Uit bovenstaande kenmerken van de verschillende beschikbare afdoeningswijzen volgen reeds nu de navolgende (tussentijdse) bevindingen:

- Naar mate de procedure waarmee van overheidswege strafrechtelijk wordt gereageerd op geweld tegen gezagsdragers sneller is, zijn er minder mogelijkheden in de soorten, de modaliteiten en de duur van straffen en/of maatregelen;
- Naar mate de procedure waarmee van overheidswege strafrechtelijk wordt gereageerd op geweld tegen gezagsdragers sneller is, zijn er omwille van overwegend praktische overwegingen minder mogelijkheden om via het strafrecht te voorzien in genoegdoening van het slachtoffer;
- De keuze voor een bepaalde afdoeningswijze is mede afhankelijk van het effect dat er mee wordt beoogd (afhandeling van de zaak, snelheid, voorbeeld stellen, lik op stuk, met waarborgen omkleed, beoordeling van een vordering tot schadevergoeding etc.);
- Er is een zekere, binnen de grenzen van de wet geboden keuzemogelijkheid tussen gerechtelijke afdoeningswijzen alsmede tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke afdoeningswijzen;
- Ingeval van ontdekking op heterdaad – en daarvan zal sprake zijn bij geweld tegen de persoon van een gezagsdrager – staan voor de gezagsdrager meer bevoegdheden tot zijn beschikking en kunnen kortere termijnen gelden voor aanwending van bepaalde (gerechtelijke) afdoeningswijzen;
- Waar geweldsincidenten worden afgedaan via veelvuldig toegepaste strafbepalingen als mishandeling (art. 300-304 Sr), wederspansing (art. 180-182 Sr), bedreiging (art. 285 Sr) en vernieling (art. 350 Sr), kan in voorkomende gevallen met het oog op het uitdrukking geven aan de ernst van het feit ook de mogelijkheid van vervolging voor ander strafbepalingen worden onderzocht, zoals dreiging met geweld tegen burgemeester en wethouders (art. 124-124a Sr) en onbruikbaar maken van voertuigen indien daarvan levensgevaar is te duchten (art. 168 Sr). Zie voor een volledig overzicht deelrapport 1.

3.7 Privaatrechtelijke instrumenten

Uitgangspunt in het aansprakelijkheidsrecht is niet de bestraffing van de dader maar het herstel van de door de onrechtmatige gedraging veroorzaakte schade. Dit impliceert dat

diegene die benadeeld is door een onrechtmatige daad, slechts verhaal heeft op de aansprakelijke alleen van de door hemzelf geleden schade.

In de praktijk zal bij een 'dienstongeval', waarvan geweld tegen politieagenten een voorbeeld is, slechts een beperkt deel van de schade bij de politieambtenaar zelf terecht komen. De overheid heeft bij dergelijke ongevallen een ruime vergoedingsplicht (op grond van Barp/Bapz). De overheid moet de inkomensschade en de kosten van geneeskundige behandeling en verzorging die de ambtenaar moet maken als gevolg van een ongeval voor zijn rekening nemen. Ook de immateriële schade moet door de overheid vergoed worden. In geval van overlijden wordt de inkomstenschade en zelfs de affectieschade bij de nabestaanden vergoed.⁶

Het grootste deel van de schade zal dus rechtstreeks door de werkgever (de overheid) worden gedragen. De beperkte (rest)schade die bij de werknemer zelf zal komen te liggen, is bijvoorbeeld de materiële schade (kledingschade) en aanverwante kosten (zoals stomerijkosten).⁷ De vraag rijst of het wenselijk is om de politieagent voor wat betreft het verhaal van deze kosten naar de civiele rechter te sturen. Overwogen zou kunnen worden dat de overheid in het kader van goed werkgeverschap (onder meer de erkenning dat deze schade niet aan de betrokkene zelf toe te rekenen is) d.m.v. een bestuursmaatregel zelf in vergoeding van deze schadeposten voorziet. De overheid kan deze kosten na betaling als verplaatste schade terugvorderen van de aansprakelijke. Mocht de overheid niet hierin voorzien, dan kan de benadeelde politieagent zelf alsnog een vordering tot vergoeding van deze schade instellen, niet alleen tegen de schadeveroorzaker zelf maar ook tegen de overheid wegens schending van de zorgplicht door de werkgever.

Voor zover de schade van de benadeelde politieagent reeds is vergoed, heeft de politieagent zelf geen verhaalsmogelijkheid meer tegen de aansprakelijke omdat de ontvangen vergoedingen als voordeel toegerekend worden op zijn vergoedingsaanspraak (het doel is dubbele vergoeding aan de benadeelde te vermijden).

Hoe zit het dan met de rechten van de overheid die als werkgever het grootste deel van de schade voor eigen rekening zal nemen? De overheid beschikt als werkgever over een eigen zelfstandig verhaalsrecht (Verhaalswet ongevallen ambtenaren: VOA⁸). Wanneer de overheid aan of ten behoeve van een ambtenaar krachtens diens rechtspositieregeling uitkeringen of verstrekkingen verleende ter zake van een aan deze overkomen ongeval, verschaft deze wet de overheid de mogelijkheid tot verhaal van deze kosten jegens diegene die privaatrechtelijk aansprakelijk zou zijn voor diens schade.

⁶ Regeling uitkering dienstongevallen politie 18 oktober 2007/nr. 2007-0000348962, gepubliceerd in Staatscourant 31 oktober 2007.

⁷ Op een abstracter niveau valt ook nog te denken aan het verlies van zelfredzaamheid, de daling van de economische waarde op de arbeidsmarkt en eventuele post-professionele schade.

⁸ Wet 31 juli 1965, Staatsblad 1965, 354.

Dit verhaalsrecht is ruimer dan dat van de private werkgever omdat het regres niet beperkt is tot het nettoloon. Het verhaal omvat salaris, uitkeringen en verstrekkingen verleend aan de ambtenaar. De regresnemende overheid is echter in ieder geval beperkt door het civiele plafond. Dat wil zeggen dat de overheid hoe dan ook nooit meer schade kan verhalen dan datgene wat de benadeelde zelf had kunnen verhalen op de aansprakelijke.

De werkgever kan zich voor deze kosten ook verzekeren bij een private verzekeraar. Voor zover de overheid zich verzekerd heeft tegen de kosten van arbeidsongeschiktheid respectievelijk overlijden van de politieambtenaar, kan zij deze kosten na tussenkomst door de verzekeraar zelf niet verhalen bij de aansprakelijke. De (schade)verzekeraar kan voor deze kosten wel regres nemen krachtens subrogatie in de rechten van de overheid tegen de aansprakelijke.

Dit onderzoek wijst uit dat de schade in gevallen van geweld tegen gezagsdragers zelden verhaald wordt op de aansprakelijke. De vraag rijst waar het probleem voor een dergelijk schadeverhaal dan eventueel zit. Doorgaans zal een aansprakelijkheidsstelling niet zozeer problematisch zijn vanuit het systeem van het aansprakelijkheidsrecht, maar zullen de motieven om de schade niet te verhalen op de veroorzakers eerder te maken hebben met praktische bezwaren gelieerd aan de solvabiliteit van de aansprakelijke. De verhaalsmogelijkheden van de benadeelde zijn *de facto* beperkt tot de omvang van het vermogen van de aansprakelijke. Waar een aansprakelijkheidsverzekering normaal de economische rol van solvabiliteitswaarborg voor de benadeelde vervult, zal zij hier geen oplossing kunnen bieden. Niet alleen rust er geen plicht op de aansprakelijke om zijn aansprakelijkheid jegens derden te verzekeren, ook, en belangrijker, is dat, zelfs indien dergelijke verzekering voorhanden zou zijn, er door de benadeelde geen beroep op kan worden gedaan bij opzet van de aansprakelijke (waarvan doorgaans sprake zal zijn).

Wanneer de overheid haar kosten van arbeidsongeschiktheid van haar politiepersoneel heeft verzekerd, zal het verhaal wellicht stoppen bij die verzekeraar. De verzekeraar zal de economische afweging maken dat in dergelijke zaken datgene wat te verhalen valt bij de aansprakelijke, niet opweegt tegen de proceskosten. Dit insolventierisico zal doorberekend zijn in de premies.

Wanneer de overheid niet verzekerd is voor deze kosten zou de overheid zelf nog kunnen trachten haar schade te verhalen op de aansprakelijke. De belangenafweging die dan door de overheid zal moeten worden gemaakt is uiteraard verschillend van die van de private verzekeraar. Motieven om de schade wel te verhalen, zullen voornamelijk verband houden met de preventie- en handhavingsgedachte. Het doel van het verhaal is dan niet zozeer om de schade vergoed te zien door de aansprakelijke maar wel om de betrokken dader (en potentiële daders in het algemeen) een signaal te geven dat de maatschappij dergelijke geweldsuitingen tegen gezagsdragers volstrekt niet accepteert.

Dit kan dan gebeuren door de betrokkene naar de mate van diens mogelijkheden voor de schade te laten betalen, bijvoorbeeld via loonbeslag: verhaal dus, maar met mate.

Denkbaar is dat de overheid met haar schadeverzekeraar een convenant afsluit waarin wordt afgesproken dat de verzekeraar binnen bepaalde kaders wel tot schadeverhaal overgaat. Verzekeraars kunnen daartoe evenwel niet zomaar verplicht worden.

3.8 De regionale aanpak van geweld en agressie tegen politie en politici

Het onderzoek naar de feitelijke werking van instrumenten (zie hoofdstuk 4) beperkt zich tot regio Utrecht. De dan relevante aanpak is een pakket aan maatregelen ontwikkeld en afgekondigd door Utrechtse overheidsorganisaties, zoals regiopolitie Utrecht, Provincie Utrecht, gemeentelijke overheden in provincie Utrecht en parket Utrecht. Voordat we het gebruik van instrumenten verkennen, staan we stil bij de meer formele kanten van de Utrechtse aanpak.

Het eerste dat opvalt, is dat er voor politiefunctionarissen die met geweld geconfronteerd worden vele regelingen en procedures beschikbaar zijn, terwijl er voor politici eigenlijk niets officieel is geregeld. De vraag is of dat problematisch is. Het hangt namelijk sterk samen met de geringe waarschijnlijkheid van geweldsincidenten, maar ook met het bestaan van een nationaal instrumentarium, dat als voldoende en sluitend wordt geacht, maar treffend is het wel.

Vervolgens valt op dat ondanks de veelheid aan nationale impulsen – de onderzoeken, nota's, maatregelen, et cetera – het op regionaal niveau een stuk *rustiger* is als het om geweld tegen politieagenten gaat. Soms, op allerlei plekken (districten, gemeenten) is het letterlijk rustig, en in andere opzichten staat het vraagstuk van geweld tegen gezagsdragers niet voortdurend in de etalage. Dat wil niet zeggen dat het geen bestuurlijke prioriteit krijgt. Integendeel, de regionale driehoek hecht er belang aan, en de burgemeester van Utrecht en de korpschef stellen het regelmatig publiekelijk aan de orde. Korpschef Heijsman ging er bijvoorbeeld tijdens zijn Nieuwjaarstoespraak 2009 op in, en hecht aan een systematische aanpak, vooral vanuit goed werkgeverschap. 'Aandacht' voor het vraagstuk, publiekelijk en in de zin van aandacht voor agenten die het overkomen, is voor hem van groot belang. Af en toe krijgt de aanpak van geweld tegen gezagsdragers daarmee regionaal via *communicatie* gestalte, maar het is de vraag of dat voortdurend en op alle niveaus gebeurt.

Ook op andere manieren blijkt dat het vraagstuk in de praktijk van alledag *geen* alomtegenwoordig vraagstuk betreft. Binnen districten staat het op de voorgrond als zich (veel) incidenten voordoen – in de grote steden en delen van gemeenten met veel

uitgaansgelegenheden –, maar voor het overige staat de alledaagse dienstverlening centraal. De welhaast overweldigende aandacht voor het vraagstuk op nationaal niveau, staat daarmee in groot contrast tot de *relatieve stilte* op allerlei lokale plekken in de regio. Maar als zich incidenten voordoen, dan is er wel een duidelijke aanpak: dan treedt het geweldsprotocol in werking.

3.8.1 Geweldsprotocol

Het belangrijkste regionale ‘instrument’ voor het aanpakken van geweldsincidenten bij de politie is het Geweldsprotocol Politie Utrecht. Dit protocol is al in 2001 vastgesteld, terwijl de landelijk handreiking pas in 2005 is afgekondigd. Omdat het Utrechtse protocol nauwelijks hoefde te worden aangepast aan de landelijke handreiking, noemden betrokken medewerkers het protocol een succesvolle Utrechtse innovatie.

Tabel 3.1: Beknopte weergave Utrechts Geweldsprotocol

| POLITIE UTRECHT GEWELDSPROTOCOL |
|--|
| Begripsbepaling , bijv. van: geweld, medewerker, dienstongeval dienstdoende chef, directe chef, materiële en immateriële schade, casemanager Geweldsprotocol, voegingsformulier |
| Uitgangspunten: <ul style="list-style-type: none"> - Geweld tegen medewerkers dient strafrechtelijk gezien altijd een vervolg te krijgen - In alle gevallen van geweld tegen een medewerker wordt de verdachte aangehouden en geleid voor een hulpofficier van justitie (HOvJ). - Het korps biedt maximale ondersteuning aan de medewerker die het slachtoffer is geworden van tegen hem gericht geweld. Het gaat om ondersteuning, begeleiding, opvang en schadeverhaal op de verdachte. - Korpschef en hoofdofficier van justitie overleggen over de toepassing, naleving en voortgang van het geweldsprotocol. |
| Begeleidingstraject , bijv. met betrekking tot: eerste opvang, medische hulp, functionele time-out, in kennis stellen, begeleiding, debriefing, procesbewaking en klachtmogelijkheden |
| Onderzoekstraject , met onderdelen als: aangifte, rechercheonderzoek, in te vullen formulieren, uitspraak dienstongeval, rol arbeidsinspectie |
| Schadetraject , bijv. met bepalingen over bevoegdheden en verantwoordelijkheden, rol van de casemanager, schadeverhaalproces, registratie, rechtsbijstand, informatieverstrekking, uitbetaling van persoonlijke materiële en immateriële schades en loonschade en materiële schade van het korps |

Bron: *Geweldsprotocol, Politie Utrecht (2007)*.

Het protocol regelt de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen in een 'bedrijfsproces' waarin een medewerker (uitvoerende politieagent) met geweld of agressie wordt geconfronteerd. Zo heeft de dienstdoende groepchef een belangrijke rol, omdat hij de eerste opvang verzorgt, en het contact zoekt met alle belangrijke personen voor het opzetten van een begeleidingstraject. Het gaat om het inschakelen van het Bedrijfsopvang Team, dat 'collega's' bijstaat als ze met geweld en agressie geconfronteerd worden, en het inlichten van de andere betrokkenen, zoals de directe leidinggevende, het dienstdoende lid van het (regionale) management team, en de casemanager Geweldsprotocol. Ook de taken van deze betrokken functionarissen zijn in het protocol geregeld, zodat het slachtoffer even rust krijgt (Functionele Time-Out), de medische behandeling in gang gezet kan worden, aangifte wordt gedaan (waarin duidelijk is dat het geweld tegen een functionaris als slachtoffer betreft), een rechercheonderzoek kan worden gestart (ter voorbereiding van strafrechtelijke afdoening) en een schadeverhalingstraject wordt gestart. Daarnaast reguleert het protocol ook een klachtmogelijkheid, het uitbetalen van materiële schades bij dienstongevallen, registratievereisten, en juridische ondersteuning.

3.8.2 Ketenaafspraken

Het protocol regelt niet alleen de aanpak van het incident binnen de politieorganisatie. Aan het protocol ligt ook een aantal uitgangspunten ten grondslag die ook van invloed zijn op hoe het OM zijn werk kan doen. Zo is vastgesteld dat geweld tegen politiemedewerkers strafrechtelijk gezien altijd een vervolg dient te krijgen, mits er voldoende bewijs is. De vordering benadeelde partij (de voeging) dient in de strafrechtelijke procedure te worden meegenomen. Daartoe zijn allerlei nadere afspraken gemaakt tussen de politie en het OM, als vormen van ketensamenwerking die verder gaan dan het leiding geven aan het (politiële) opsporingsonderzoek. Die onderlinge ketenaanpak wordt ook nog eens bekrachtigd doordat de toepassing, naleving en voortgang van het geweldsprotocol onderwerp is van regulier overleg tussen de korpschef en hoofdofficier van justitie.

3.8.3 Ondersteuning en registratie

Ondersteuning van de getroffen agenten is hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de directe leidinggevende. Echter de meer specifieke ondersteuning, zoals voorbereiding van een juridisch procedure, terugkoppeling van strafproces zelf, verzamelen van alle relevante informatie, registratie van deze gegevens en onderzoeken van verhaalmogelijkheden van korpsgebonden kosten, is de primaire taak van de casemanager Geweldsprotocol. Voor deze ondersteunende werkzaamheden is vervolgens

weer de ondersteuning (en dus samenwerking) nodig van de personeelsafdeling, salarisadministratie, juridische afdeling en de verzekeraar voor ziekteverzuim.

3.8.4 Arbo-normen

De naleving van Arbo-wetgeving is (vooralsnog) geen onderwerp van regionale aanpak. De Arbo-wetgeving heeft betrekking op organisaties. Vandaar dat binnen de verschillende organisaties, die geconfronteerd worden met de problematiek van geweld en agressie tegen gezagsdragers, wel de Arbo-wetgeving van toepassing is, maar (nog) niet op regionaal niveau. Hoewel werkgevers natuurlijk de zorgplicht hebben voor het creëren van veilige werkomstandigheden voor hun werknemers, is de nadere uitwerking van de Arbo-normen voor het voorkomen van geweld en agressie pas zeer recent (februari 2009) gepubliceerd. Vandaar ook dat we de consequente naleving van die Arbo-normen over de aanpak van geweld en agressie niet hebben kunnen vaststellen, behalve dan dat we hebben constateren dat deze normen bij de verschillende organisaties in de regio Utrecht (zowel bij politie als bij verschillende gemeentelijke organisaties) bekend zijn. Overigens laat het bij dit rapport behorende deelrapport 2 zien dat de Arbo-optiek weinig toegevoegde waarde heeft voor het indammen of aanpakken van geweldsincidenten tegen gezagsdragers.

3.9 Conclusie

- Door landelijke ontwikkelingen is het basisinstrumentarium voor de aanpak van geweld tegen gezagsdragers van samenstelling en aard veranderd; juridische mogelijkheden zijn vooral van *bestuurlijke* ambities voorzien; de aanpak van geweldsincidenten is een *bestuurlijk project* geworden; de inzet van repressieve juridische instrumenten wordt verbeterd door organisatorische kaders en vooraf gemaakte afspraken binnen organisaties en met ketenpartners;
- De veelheid aan aandacht en maatregelen op nationaal niveau contrasteert met de relatieve stilte op diverse plaatsen in de regio Utrecht; het 'grote' bestuurlijke project dat vele mogelijkheden en maatregelen benadrukt, wordt niet één-op-één in de regio Utrecht doorvertaald; de doorvertaling is *selectief* zonder dat op regionaal niveau wordt ervaren dat afbreuk wordt gedaan aan landelijke initiatieven;
- Wanneer in de regio Utrecht incidenten tegen politiefunctionarissen optreden, dan er is één duidelijk instrument voorhanden, waarmee de inzet van andere instrumenten verbonden is, het *geweldsprotocol*; daarin komen bestuurlijke

ambities, organisatieverantwoordelijkheid (werkgeverschap) en juridische stappen samen;

- Voor de toepassing van overige (landelijke) regels, zoals Arbo-wetgeving, is in Utrecht weinig geregeld; vanuit juridische optiek is dat even wel niet problematisch; Arbo-wetgeving biedt in geval van geweldsincidenten weinig toegevoegde waarde;
- Voor de afhandeling van incidenten zijn specifieke afspraken gemaakt, onder meer tussen politie en OM; voor schadeverhaal is weinig geregeld, vooral wat betreft schade voor de organisatie; de voeging als benadeelde partij biedt voor gedupeerde gezagsdragers een betrekkelijk gemakkelijk aan te wenden mogelijkheid om eenvoudige schade te verhalen op de dader, een mogelijkheid die voor de organisatie maar zeer beperkt openstaat;
- Vooral de politie heeft administratieve ondersteuning voor de afhandeling van zaken;
- Voor politieke bestuurders is in Utrecht niets speciaals geregeld.

4. Werking van instrumenten

4.1 Inleiding

In preventieve zin kan het zijn dat instrumenten wel gebruikt worden, maar geen effect sorteren, of dat geen of verkeerde instrumenten worden ingezet. Dat geldt ook voor repressieve aanpakken. In dit hoofdstuk wordt op grond van ons veldwerk geanalyseerd hoe instrumenten in Utrecht feitelijk worden ingezet en hoe ze werken. Daarbij is zowel naar partijen afzonderlijk, als hun samenspel gekeken.

In plaats van *'van bovenaf'* te kijken naar mogelijke en denkbare instrumenten, en naar formele en geregelde aanpakken, zoals in het vorige hoofdstuk, kijken we in dit hoofdstuk *'van onderop'* naar de wijze waarop concrete incidenten daadwerkelijk worden afgehandeld of voorkomen. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanpak van incidenten van politieagenten, zowel preventief als repressief, en daarna op de aanpak van geweld tegen politici. Aan het einde vergelijken we de feitelijke aanpak met de mogelijke aanpak die in het vorige hoofdstuk beschreven is.

4.2 Aanpak van incidenten tegen politie

4.2.1 Geweldsprotocol

Het eerste dat opvalt, is dat het geweldsprotocol voor de afhandeling van incidenten tegen politieagenten vrijwel altijd *consequent wordt toegepast*. Uit interviews begrepen we dat in het verleden deze consequente toepassing niet zo vanzelfsprekend was, maar nu het geweldsprotocol ruim zes jaar bestaat, is het in het politiekorps en bij de ketenpartners in de veiligheidsketen wel bekend. Dat betekent ook dat alle partijen genoemd in het protocol zich bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheid in de afhandeling van het geweldsincident. Dit wordt ook als "goed" en "succesvol" beschouwd, omdat de consequente toepassing van het geweldsprotocol invulling geeft aan het 'goed werkgeverschap' dat zo belangrijk is voor het op peil houden van het moreel van het politiepersoneel, dat inderdaad ook na een incident weer terug op straat moet en aldaar het soms gevaarlijke werk moet kunnen voortzetten. Vanuit een moreel oogpunt is het ook noodzakelijk dat het politiekorps als werkgever actief werk maakt van het naleven

van het protocol en van het publiekelijk opkomen voor het politiepersoneel dat zijn werk moet doen onder moeilijke omstandigheden.

Ondanks dat het protocol algemeen bekend is, en het protocol consequent wordt toegepast als zich een serieus incident heeft voorgaan, zijn er ook *verschillen* in het gebruik te typeren. De toevoeging 'serieus' incident duidt daar al op. Niet elk incident wordt ook als zodanig herkend en erkend. Deels heeft dat consequenties voor de consequente registratie van de incidenten en daarmee samenhangende mogelijkheden om onderzoek te doen en beleid te maken – het is mogelijk dat er nog meer incidenten plaats hebben gehad die nu nog onopgemerkt zijn gebleven – en voor het andere deel voor de afhandeling van het incident zelf. Met of zonder een juridisch ogend geweldsprotocol, de afhandeling van een incident blijft toch echt mensenwerk.

4.2.2 Afhandeling van incidenten

Het begint bij de herkenning. Niet alle slachtoffers melden altijd alles, en slachtoffers verschillen ook of ze een 'incident' als onderdeel van het werk wegcijferen, of dat ze een relatief beperkt incident juist als 'groter' presenteren dan het werkelijk is. Belangrijk is om te beseffen dat de *beleving* van een incident onderdeel is van de procedure en de ene politieagent is daar realistischer in dan de ander. Hetzelfde geldt voor de mate van stoer zijn, het sneller gepikeerd zijn in geval van normafwijkend en gezagsondermijnd gedrag van verdachten, of zelfs in de hand werken van geweld vanwege het eigen, te weinig de-escalerend optreden. Dezelfde problematiek doet zich voor bij de categorisering van incidenten, met consequenties voor de registratie daarvan.

Een tweede aspect betreft de rol van *leidinggevers*, die verantwoordelijk zijn voor de opvang en begeleiding van de slachtoffers uit hun groep. Ook dit is 'mensenwerk', dus zijn er verschillen in benaderingswijze, prioritering, waardering, empathisch vermogen en sociale vaardigheden. Dit hoeft (zeker) niet problematisch te zijn, mits slachtoffer en groepschef aan de afhandeling van het incident maar voldoende aandacht besteden. Belangrijk is wel om te realiseren dat dit kan leiden tot verschillen in de benadering van het protocol (een chef die zich wel of niet bemoeit met het strafrechtelijke onderzoek en de poging tot schadeverhaal) en de wijze waarop gepoogd wordt toekomstige incidenten te voorkomen. Sommige leidinggevers maken van dit laatste punt meer (maat)werk dan andere chefs. Vooral het aanspreken van politieagenten die meer dan gemiddeld met geweldsincidenten te maken hebben – en onvoldoende deëscalerend zouden kunnen optreden – is ingewikkeld, zowel voor de directe groepschef, als via de lijn bovenlangs en via de betrokkenen in de procedure van het geweldsprotocol.

Uit het veldwerk blijkt over het algemeen dat politieagenten die slachtoffer geworden zijn van geweldsincidenten erg tevreden zijn over de steun en begeleiding die

zij ontvangen binnen het eigen team of district. Wel wordt er de nodige kritiek geuit op het functioneren van 'collega's' die werkzaam zijn bij andere diensten of districten. Begeleiding blijft achterwege in verband met drukte en andere werkzaamheden of de reactie is koud, afstandelijk of procedureel. Ook als in de procedure van het geweldsprotocol zaken mislopen, dan zijn de meningen over de organisatie en de 'collega's' negatief. Sommigen zeggen zelfs: "ik doe niks meer met het geweldsprotocol". Overigens hebben ze het dan meer over het onderdeel 'schadeverhaal' dan over de eerste opvang, de rol van de leidinggevende en medische behandelingen, zaken die ook allemaal met het geweldsprotocol zijn gereguleerd.

Binnen de politie wordt er ook verschillend tegen het onderdeel '*schadeverhaal*' (met mogelijk voeging in een strafzaak) aangekeken. De gedachte achter het protocol en de wettelijke regeling – efficiënte manier om schade te verhalen op de dader – sluit niet altijd aan bij de wens van het slachtoffer en de manier waarop de leidinggevende daarop stuurt. Het verhalen van de schade wordt gezien als een manier om "genoegdoening" te realiseren voor het leed dat de verdachte het slachtoffer heeft aangedaan. Het schadeverhaal wordt gezien als een financieel extraatje waar het slachtoffer recht op heeft of als manier om de straf van de verdachte "te upgraden" (vergelijk de gedachte achter de opmerking: "met een fikse geldboete pak je een dader meer dan met een paar uur dienstverlening").

Het protocol, waarin is afgesproken standaard een voegingformulier aan te bieden en de officier van justitie geacht wordt deze voeging integraal mee te nemen in de strafprocedure, roept deze houding van slachtoffers en hun (directe) leidinggevendens wel op. Dat geldt vooral als niet krachtig vanuit alle niveaus (landelijk, de korpsleiding en de leidinggevendens) de loskoppeling van strafvordering en schadeverhaal (alleen voor geleden leed) wordt bepleit. De onduidelijkheden ontstaan bij het vaststellen van de grootte van het immateriële leed. Sommige slachtoffers stellen hun immateriële schade groter voor dan zij werkelijk is. Vervolgens zit de officier van justitie met een probleem. Hij moet of een nauwelijks geloofwaardige schadevergoeding aan de strafrechter voorleggen of de politiemedewerker aanspreken over de hoogte van de schadevergoeding. Dat laatste is lastig omdat de officier snel het verwijt kan krijgen dat hij het leed van de politieagent bagatelliseert.

4.2.3 Ketenaanpak

In de ketenorganisaties (politie en justitie) zijn wel manieren gevonden om de omgang met deze zaken te vergemakkelijken. Om bijvoorbeeld het immateriële leed te kunnen vaststellen en op basis daarvan een geldelijke schadeclaim te kunnen bepalen, gebruiken de *casemanagers* bij de politie en het OM een berekeningsformulier. Dit formulier, dat gebruikt wordt om op basis van jurisprudentie van door de rechter vastgestelde

schadeclaims iets van standaardisering in de op te stellen claims te brengen voor het verhalen van immateriële schade, is niet beleidsmatig vastgesteld (door de politie of het OM). Het is wel zo dat de schadebehandelaars van het OM alleen schadeclaims in behandeling nemen die opgesteld zijn volgens dit (bij te voegen) formulier. Het voordeel is standaardisering in de schadeclaims, maar het format is beknellend voor het specifieke karakter van het voorliggende schadeverhaal.

Een laatste observatie betreft de breed gedeelde kritiek (binnen de politieorganisatie) op rechters (naar aanleiding van de afhandeling van incidenten). Veel respondenten zijn van mening dat rechters onvoldoende op de hoogte zijn van hoe het er tegenwoordig op de straat aan toegaat. Politieagenten snappen niet dat rechters niet vrijwel automatisch hun kant kiezen als er sprake is van geweld en incidenten. Politieagenten hebben vaak het gevoel dat zij naast slachtoffer ook beklaagden zijn, omdat de rechter allerlei verzachtende omstandigheden meeweegt die te maken hebben met de manier waarop de politie haar werk – te midden van de complexe en weerbarstige praktijk – uitvoert. Er is vanuit de politie begrip voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – en dus dat er ook toetsing moet zijn van het politieke optreden – maar niet voor het feit dat (volgens politiemedewerkers) de rechter niet zijn ketenverantwoordelijkheid neemt in het erkennen dat de politie een moeilijke taak heeft in het garanderen van de veiligheid van de samenleving en dat dat alleen kan als alle partijen in de keten de bedreigende elementen hard en krachtig aanpakken. Rechters zouden wat meer “*streetwise*” moeten zijn. Tegelijkertijd leeft niet zozeer de wens tot zwaarder straffen, maar wordt wel geopperd dat vaak voor de politieorganisatie onduidelijk blijft welke straf uiteindelijk door de rechter is opgelegd en waarom. Een systematische terugkoppeling met een toelichting op het hoe en wat van het verloop van de zaak vindt niet op structurele wijze plaats.

4.2.4 Ondersteuning en registratie

De administratieve afhandeling van geweldsincidenten tegen de politiefunctionarissen is uiterst kwetsbaar gebleken. Wegens omstandigheden is de *casemanager* Geweldsprotocol een aantal maanden in het afgelopen jaar afwezig geweest en in die periode zijn activiteiten die essentieel zijn voor een zorgvuldige afhandeling volgens het geweldsprotocol stil gevallen. Het gaat dan onder andere om de ondersteuning bij schadeverhaal, het verzorgen van contacten met OM en rechtbank, het verzorgen van een deel van de begeleiding van slachtoffers en de registratie van incidenten. De afwezigheid van de ene persoon die bij politie Utrecht belast is met het ‘geweldsprotocol’, is in de gehele organisatie gevoeld. En ook bij het OM, omdat de terugkoppeling van de juridische stand van zaken naar individuele politiemedewerkers niet of moeilijk tot stand kwam.

Als de aanpak van geweld tegen politiemedewerkers een belangrijk onderwerp is, dan zou ook de ondersteuning met meer fte vorm gegeven moeten worden. Dat is niet alleen belangrijk voor garanderen dat de ondersteuning, ook bij uitval van een medewerker, gewoon door kan gaan. Het is ook belangrijk om naast de uitvoerende taken meer beleidsgerichte taken op te pakken. Het gaat bij de ondersteuning niet alleen om het goed ondersteunen van individuele medewerkers die met geweld zijn geconfronteerd. De organisatie lijdt zelf ook schade, bijvoorbeeld in de vorm van verzuim, en ook de 'organisatie' heeft ondersteuning om die schade in kaart te brengen, bij ouders te verhalen en in de toekomst te voorkomen. Daarvoor zal extra beleid ontwikkeld moeten worden. Het gaat dan onder andere om de (aparte) registratie van deze schade, waarbij het mogelijk wordt dat per incident alle gevolgen (zoals aantal dagen verzuim, omvang medische behandeling) inzichtelijk worden gemaakt. Het gaat ook om het onderhouden van relaties met andere afdelingen (zoals persoonszaken en juridische zaken) en met de verzekeraar, om de organisatorische schade te achterhalen en vervolgens te verhalen bij ouders. Tot slot gaat het om onderzoek, niet alleen om de stand van zaken rondom de confrontatie met geweld en beleving met de afhandeling volgens het geweldsprotocol in kaart te brengen, maar ook om leidinggevend te steunen om geweld tegen hun dienders te voorkomen en daarvoor in de organisatie (denk aan Arbo) ruimte en tijd te maken.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kondigde onlangs aan de registratie en melding van geweldsincidenten die bij de politie (en de Rijksoverheid) plaatsvinden, verplicht te stellen (en zij verbond de registratie met de mogelijkheden van verhaal van personele en organisatorische schade). Politiekorpsen zullen dus binnenkort toch meer tijd en middelen moeten vrijmaken om hiervoor beleid te ontwikkelen en de ondersteuning en registratie zwaarder aan te zetten.

4.3 Aanpak van incidenten tegen politici

Het aantal incidenten tegen politici is – 'gelukkig' – van zeer beperkte omvang. Daardoor is er echter ook nauwelijks sprake van een aanpak van die incidenten. Het stelsel Bewaken en Beveiligen, en dan met name het opstellen van een risicoprofiel voor een 'bedreigde' regionale politicus en het uitvoeren van de daaruit volgende veiligheidsmaatregelen, is de afgelopen jaren slechts een paar keer gebruikt. Degenen die ervaring met de werking van dit stelsel hadden, waren te spreken over de mogelijkheden die het stelsel biedt. Er is aandacht voor de positie van de belaagde en/of bedreigde politicus en er is begeleiding vanuit de politie en het OM voor, tijdens en na de periode dat er sprake is van dreiging. De enige kanttekening die geplaatst werd bij het

functioneren van het stelsel was dat het stelsel geen specifieke aandacht heeft voor de communicatieve kant. Immers als lokale politici met geweld of bedreiging geconfronteerd worden, dan is dat en de veiligheidsmaatregelen die daaromtrent genomen worden thematiek die in de lokale media en ook bij het groter publiek besproken worden. Wat een lokale politicus wel en wat hij beter niet kan melden in de media is niet altijd zo eenvoudig aan te geven.

Voor de rest valt er over de repressieve kant van de aanpak van geweld niet zoveel te rapporteren, simpelweg omdat er in de regio nauwelijks ervaring mee is. Hetzelfde geldt eigenlijk ook voor de preventieve kant. Op de enkele keer na dat het Stelsel Bewaken en Beveiligen is gebruikt voor specifieke veiligheidsmaatregelen (die uiteraard gericht waren op preventie) zijn er op regionaal niveau geen preventieve maatregelen genomen. Het thema geweld en agressie tegen politici is op het niveau van gemeenten nauwelijks een thema, en derhalve ook geen onderdeel van inwerkprogramma's, aparte instructies en terugkerende thema in vergaderingen met OM of politie. Vandaar ook dat het ministerie van BZK dit thema onlangs naar voren heeft gebracht voor het genootschap van burgemeesters.

Dat laatste is overigens niet onbelangrijk. Hoewel aan de oppervlakte de thematiek van geweld en agressie tegen lokale politici nauwelijks speelt, leeft het wel bij de betrokkenen. Veel incidenten tegen lokale politici worden namelijk niet als zodanig gekwalificeerd, maar gezien als negatief, maar onlosmakelijk onderdeel van het werk. Aangifte wordt niet gedaan, omdat lokale politici denken dat dit weinig oplost en de problematiek eerder erger dan lichter maakt. Vaak heeft de agressie of bedreiging een gerelateerde oorzaak (bijvoorbeeld een gemeentelijke beslissing) en een aangifte, zeker als dit ook in de lokale media bekend wordt, levert alleen dan nog meer gedoe op, waar de lokale bestuurders niet op zitten te wachten.

Volgens respondenten is het beperkt aantal aangiftes slechts "het topje van de ijsberg" en worden lokale bestuurders geregeld geconfronteerd met bedreigingen, agressiviteit en verbaal geweld, en niet alleen tijdens de uitoefening van hun functie, maar zelfs ook thuis en met betrekking tot gezinsleden. Er wordt dan weliswaar geen aangifte van gedaan, maar de thematiek wordt wel (informeel) besproken met collega bestuurders en met ambtelijke ondersteuners. Op basis van "gezond verstand" probeert men dan er een omgang mee te vinden. Bij belangrijke evenementen of raadsvergaderingen, waarbij mogelijkveiligheidsrisico's kunnen optreden, wordt enige voorzichtigheid betracht. In regulier overleg tussen de gemeente en de politie komen die momenten aan de orde en men spreekt dan veiligheidsmaatregelen van beperkte strekking onderling af (zoals korte communicatielijnen, of extra surveillances). Omdat er eigenlijk nog nooit een echt groot incident is geweest, wordt deze handelswijze wel voldoende geacht. Overigens

realiseren de gemeentelijke respondenten zich wel dat hun relativerende houding op het moment dat zich wel een groot incident voordoet, door de media en de landelijke politiek (waarschijnlijk) als onvoldoende zal worden gekwalificeerd. En een bijbehorend probleem is dat met deze 'relativerende houding' er geen publieke normstelling plaatsvindt, zoals dat bij geweld tegen politieagenten of personeel van gemeentelijke diensten wel gebeurt: zo van "dit is de grens" en degenen die deze grens overschrijden worden hard aangepakt, ook als het geweld en agressie tegen bestuurders betreft.

Tot slot, maar niet onbelangrijk, bemerken we dat bij de lokale politici het onderwerp van hun persoonlijke veiligheid eigenlijk niet los van de gehele lokale veiligheid wordt gezien. Lokale politici passen geen verscherpte veiligheidsmaatregelen toe (zoals detectiepoortjes op het gemeentehuis, die er overigens er bij het gerechtsgebouw wel zijn) omdat ze deze niet vinden passen bij de open gemeentelijke cultuur. Ook is de veiligheid van de burgemeester net zo belangrijk als de veiligheid van alle burgers in de desbetreffende gemeente, en dus is het niet, zoals bij de politie, een apart issue waarvoor apart beleid gemaakt moet worden. Lokale politici hebben dan ook meer behoefte aan ondersteuning bij het creëren van een veilig uitgaansklimaat (via een horecaconvenant) of het aanpakken van de veelplegers en de overlastgevers (het grijze gebied, waarvoor het strafrechtelijke instrumentarium eigenlijk niet geschikt is) dan dat zij de aanpak van agressie en geweld tegen politici zo'n belangrijk thema vinden. De aanpak van agressie en geweld bij lokaal overheids personeel heeft overigens wel de volle aandacht van de lokale bestuurders. Hoewel de Arbo-normen (en het landelijk handboek en de catalogus) veelal onbekend zijn, zullen deze in de nabije toekomst (en met name aangejaagd vanuit P&O met het oog op het garanderen van goed werkgeverschap) op lokaal niveau wel de nodige aandacht krijgen. In de stad Utrecht lopen hiervoor al initiatieven.

4.4 Conclusie

- Het geweldsprotocol is het centrale instrument, waarmee deelaspecten van het veiligheidsprogramma gerealiseerd worden; het protocol is niet alleen geformaliseerd (zie hoofdstuk 3), maar ook bekend en treedt na incidenten in werking;
- De toepassing van het geweldsprotocol is duidelijk gestandaardiseerd, maar blijft tevens mensenwerk; agenten en leidinggevendenden beïnvloeden hoe het wordt toegepast;
- Onderdeel daarvan is communicatie, maar die vindt (om op zich begrijpelijke redenen) niet frequent en op alle niveaus plaats;

- De nazorg, na incidenten, voor individuele agenten is goed, al wordt de afhandeling direct na het incident verschillend ervaren; daarbij is het vooral van belang of 'eigen' leidinggevendenden of 'anderen' verantwoordelijk zijn;
- Het verhalen van schade en het opstarten van voegingprocedures vindt plaats, tevens administratief ondersteund, maar kent een weinig systematisch verloop; vooral het verhalen van schade door de werkgever, vanuit *organisatiebelang*, vindt beperkt plaats;
- De administratieve ondersteuning voor incidentafhandeling is *kwetsbaar*; ook registraties zijn kwetsbaar, niet alleen vanwege beperkte ondersteuning, maar ook omdat sommige registraties, zoals in geval van verzuim(schade), *niet* door de organisatie zelf, maar door derden (i.c. verzekeraars) worden bijgehouden;
- In de keten zijn afspraken gemaakt, maar is het niet zo dat zaken daardoor automatisch tot vonnis en verhaal worden gebracht; dat kan mede verklaard worden door verschillende verantwoordelijkheden van de ketenpartners; in de ogen van betrokkenen (bijvoorbeeld) agenten, kan dat tot frustratie leiden, die door de toegenomen (bestuurlijke) verwachtingen eerder meer dan minder wordt;
- In de keten wordt op allerlei manieren gecommuniceerd, maar schort het aan communicatie als zaken vertraging oplopen; het OM koppelt volgens respondenten te weinig terug, en vanuit de politie gaan ondersteuners niet mee naar zittingen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Vanwege de bijzondere positie van gezagsdragers – in dit rapport politieagenten en politieke bestuurders (burgemeesters en wethouders) – is het van groot belang om duidelijk te maken (1) wat er aan de hand is als het over geweld tegen gezagsdragers gaat, (2) hoe ernstig het probleem is, (3) wat er aan gedaan kan worden, en (4) hoe de aanpak van het probleem in de praktijk uitpakt.

In een aantal opzichten is duidelijk wat er aan de hand is, en wat ons te doen staat. Geweld tegen gezagsdragers die burgers willen bijstaan en hun veiligheid willen garanderen, is eigenlijk altijd ontoelaatbaar, niet alleen vanwege de schade, het letsel en de kosten die geweldsincidenten met zich brengen, maar ook en misschien wel juist vanwege het feit dat aanhoudende geweldsuitingen tegen gezagsdragers democratische instituties bedreigen. Agressie en geweld tegen politie en politici impliceert de aantasting van c.q. ondermijning van staatsgezag. Geweld tegen gezagsdragers moet zoveel mogelijk worden voorkomen en als het dan toch plaatsvindt, moet het adequaat worden aangepakt. Daarvoor kunnen allerlei instrumenten worden ingezet, vooral van strafrechtelijke en privaatrechtelijke aard. Strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten vormen het basisinstrumentarium.

Maar wat er nu *precies* aan de hand is, of het probleem steeds groter wordt, en wat de meest geëigende en effectieve aanpak is, dat blijkt niet zo eenvoudig vast te stellen. Dit rapport handelde over de aanpak van geweldsincidenten waarbij gezagsdragers betrokken zijn. Het analyseerde soort en aantal incidenten, liet zien waaruit de preventieve en repressieve aanpak van incidenten bestaat, welke (landelijke) maatregelen zijn genomen om daders sneller en harder te straffen, en wat daar van terecht komt. Daarbij lag de nadruk op de regio Utrecht. Omdat gezag in het geding is, lag de nadruk op *gezagsondermijnende* incidenten, in plaats van geweldsincidenten.

Hieronder worden eerst de belangrijkste algemene bevindingen besproken, met specifieke aandacht voor de regio Utrecht, en aansluitend specifieke bevindingen, aan de hand van de eerste drie deelvragen uit hoofdstuk 1. Tot slot wordt naar aanleiding van de vierde deelvraag aandacht besteed aan de implicaties van dit onderzoek.

5.2 Algemene bevindingen

Het probleem van geweld tegen gezagsdragers is mede dankzij intense media-aandacht de laatste jaren een eigen leven gaan leiden. Incidenten worden zonder nuance met andere incidenten in verband gebracht, waardoor het een *structureel* probleem is geworden. Ondanks de ontoelaatbaarheid van geweld en de terechte zorgen rond gezagsondermijning, moet het vraagstuk echter in perspectief geplaatst worden. Agressie en geweld horen in zekere zin bij politiewerk en politiek bestuur, omdat politieagenten en politieke bestuurders omwille van algemene belangen als het ware 'tegen' individuele belangen in (kunnen) werken. Gezagsdragers kunnen bovendien zelf geweldsuitingen in de hand werken of zelfs versterken. De cijfers wijzen daarnaast uit dat het probleem de laatste jaren *niet* explosief gegroeid is. Wat *wél* problematisch is, is dat allerlei gezagsondermijnende incidenten vaker *onverwacht* lijken plaats te vinden, en/of vaker met *excessief* geweld gepaard gaan. De gezagsondermijning baart vooral zorgen wanneer agressie of geweld gegeven de taken onverwacht plaatsvinden, vooral in gevallen waarin agenten hulp verlenen. Wanneer agressie en geweld op zich te verwachten zijn, zoals bij aanhouding of bij surveillance in uitgaansgebieden, is het probleem vooral groot wanneer het geweld buiten proportie is. De cijfers bevatten indicaties dat dit aan de hand is; het aantal incidenten is min of meer stabiel, het aantal incidenten met letselschade neemt toe. Een dergelijke nuance ontbreekt echter in het publieke en politieke debat.

Dit rapport laat tevens zien dat de aanpak van geweldsincidenten tegen gezagsdragers een *bestuurlijk project* is geworden, dat hoge verwachtingen bij betrokkenen en burgers genereert, de druk op instanties opvoert, en het juridische instrumentarium in allerlei opzichten *overvraagt*. Die aanpak gaat er te zeer van uit dat de afhandeling van geweldsincidenten een *gegarandeerde* uitkomst kent, namelijk van snelle en hoge straffen alsmede succesvol schadeverhaal, en dat de repressieve aanpak van specifieke incidenten daadwerkelijk een halt toeroept aan incidenten en daarmee de *preventie* van mogelijke nieuwe incidenten mogelijk maakt. Wanneer deze verwachtingen vervolgens niet worden ingelost, kan dat op bestuurlijk niveau aanleiding geven tot een 'spiraal' van nieuwe maatregelen die, wanneer nieuwe incidenten desalniettemin plaatsvinden, het vertrouwen in de overheid aantast. Het gezag dat de overheid geniet om het geweldsmonopolie uit te oefenen via het strafrecht, wordt dan ondermijnd. Geweld van raddraaiers en andere geweldplegers komt zo naast de overheid te staan. Het uitblijven van een passende reactie van de overheid kan dan gezagsondermijnd werken.

5.3 Regio Utrecht

Bestuur en recht zullen samen moeten werken om in geval van onverwachte en/of excessieve gevallen tot een integrale, sluitende oplossing te komen. Zij moeten van elkaar weten wat zij kunnen en moeten in termen van mogelijkheden en verplichtingen. Alleen dan kan een 'integrale' aanpak tot stand worden gebracht. In de regio Utrecht zijn de condities daarvoor niet ongunstig. Openbaar bestuur, politie en OM hebben aandacht voor de problematiek, en hebben vooral in geval van geweld tegen politieagenten procedures in het leven geroepen die de aanpak vergemakkelijken. Het geweldsprotocol dat de aanpak van incidenten regelt, treedt standaard in werking als zich incidenten aandienen, de aanpak wordt administratief ondersteund, en in de keten (politie en OM) zijn afspraken gemaakt om de afhandeling te bespoedigen. Om incidenten te voorkomen, wordt via toerusting van agenten getracht deëscalerend op te treden, en via communicatie wordt in meer symbolische zin (ook publiekelijk) aandacht aan de problematiek besteed.

Toch kunnen *kwetsbaarheden* worden geconstateerd. De toepassing van het geweldsprotocol verschilt van geval tot geval, mede afhankelijk van het gedrag van agenten en leidinggevendenden. De (administratieve) ondersteuning bij de afhandeling is beperkt, en dat geldt ook voor de communicatie *in* de keten, vooral wanneer de afhandeling van zaken vertraging oploopt, of wanneer bij de rechter voor betrokkenen een minder bevredigende uitkomst kent. Bovendien is de aanpak vooral gericht op de afhandeling van gevolgen voor *individue*n, en minder voor de *organisatie*, bijvoorbeeld als het gaat om verzuimschade. Registratie van verzuimschade is weinig gedetailleerd en er is weinig systematische aandacht voor de relatie met verzekeraars. Voor politieke bestuurders is, tot slot, weinig geregeld.

5.4 Specifieke bevindingen

De hoofdvraag van dit rapport luidde:

Hoe worden instrumenten voor de preventieve en repressieve aanpak van geweld tegen gezagsdragers daadwerkelijk gebruikt?

De meer specifieke conclusies laten zich aan de hand van de drie deelvragen uit hoofdstuk 1 als volgt samenvatten.

1. *Wat zijn geweldsincidenten, en hoe vaak komen ze voor?*

Een incident kan worden gedefinieerd als “een geval van gezagsondermijnd gedrag dat kan bestaan uit het verrichten van geweldshandelingen, het uitoefenen van verbaal geweld, gedrag dat gezagsuitoefening frustreert zonder gewelddadig te zijn dan wel een combinatie van deze soorten van gedrag, waarbij het gezagsondermijnd gedrag zich kan richten tot de persoon van de gezagsdrager, objecten van gezag en/of relevante derden.”

De cijfers, landelijk én regionaal, wijzen uit dat geweld tegen politie en politici een substantieel *probleem* vormt, maar *niet* dat er sprake is van een onverwachte of explosieve toename.

- De ‘werkelijke’ aard en omvang van het probleem is lastig hard te maken; cijfers blijken niet eenduidig en de interpretaties van die verschillende cijfers strijden om voorrang; de afbakening van het probleem (typen incidenten, soorten publieke functionarissen, onderbelichte oorzaken van het geweld tegen gezagsdragers) is diffuus, ook voor direct betrokkenen.
- Het aantal incidenten waarbij politieagenten in de regio Utrecht geweld wordt aangedaan, is de laatste tijd (2004-2009) relatief stabiel.
- De *ernst* van deze incidenten lijkt toe te nemen, aangezien het aantal incidenten met letselschade toeneemt: meer dan in het verleden wordt huisarts- en ziekenhuisbezoek geregistreerd.
- Maar over verzuim en verzuimschade bestaat weinig duidelijkheid.
- Het aantal incidenten waarbij politici getroffen worden is in absolute zin zeer gering, al kunnen incidenten op zich zeer ernstig zijn, en kan ook de *dreiging* van incidenten belastend zijn. Bij dat laatste gaat het niet enkel om de politieke bestuurder, maar tevens over zijn of haar gezin.

2. *Hoe zien de huidige aanpakken van geweldsincidenten eruit?*

Op landelijk niveau is de laatste jaren een veelheid aan onderzoeken, deelprojecten, maatregelen, en acties geïnitieerd, met als doel de effectiviteit van de aanpakken te vergroten en de mogelijkheden te verruimen om daders van geweldsincidenten sneller en hoger te straffen. Dat is onderdeel van het genoemde 'bestuurlijke project'. Daarbij ligt de nadruk zowel op het basisinstrumentarium, dat wil zeggen strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten om zaken af te doen, als op additionele instrumenten. Bij dat laatste kan vooral gedacht worden aan betere meldingen en registraties, Arbo-wetgeving, en communicatie.

- Mede doordat de aanpak van incidenten een bestuurlijk project is geworden, zijn de verwachtingen over de effectiviteit daarvan sterk gegroeid.
- In de regio Utrecht werken deze landelijke initiatieven *deels* door, waarbij de aandacht vooral is uitgegaan naar het geweldsprotocol, en mede daarmee verband houdend, naar samenwerking tussen politie en OM.
- Ook zijn registraties verbeterd, en wordt er bewuster gecommuniceerd, binnen en buiten de (politie)organisatie.
- Maar voor het overige contrasteert de landelijke bestuurlijke 'drukte' met de relatieve bestuurlijke 'rust' op regionaal niveau.

3. *Zijn de aanpakken een adequaat antwoord?*

Die relatieve rust is niet zonder meer problematisch. Ondanks de roep om nieuwe krachtige mogelijkheden, blijkt namelijk dat nieuwe instrumenten *niet* zomaar effectief zijn. De nieuwe maatregelen wekken te hoge verwachtingen rond snel en hard straffen.

- De maatregelen gaan sterk uit van een gegarandeerde juridische uitkomst, terwijl juridische vertalingen en processen hun eigen logica kennen.
- Nieuwe maatregelen, zoals supersnelrecht, zijn niet zonder meer werkbaar; zulke maatregelen hebben vooral politieke symboolwaarde.
- De preventieve werking van repressieve maatregelen moet niet overschat worden; er moet een onderscheid worden gemaakt tussen speciale en generale preventie.
- Een duidelijker nadruk op Arbo-wetgeving zou niet veel effect sorteren; een adequate aanpak van de *menselijke* kant van de preventie en aanpak van incidenten is zinvoller.

- De mate waarin betrokkenen, en vooral politici, het probleem als urgent en erg ervaren, is mede bepalend voor mogelijke acties; als burgemeesters en andere gezagsdragers zich weinig bedreigd voelen, gebeurt er niet zo veel.

In de regio Utrecht wordt in allerlei opzichten effectief met het bestaande instrumentarium gewerkt, maar soms moet de ervaring nog worden opgebouwd en zijn verbeteringen mogelijk.

- Bij de Utrechtse politie is het regionale geweldsprotocol voor alle betrokkenen *het* kader waarbinnen de aanpak van incidenten gestalte krijgt.
- Zo'n soort kader is er overigens niet voor geweld jegens politici (wat gegeven het geringe aantal incidenten begrijpelijk is).
- Bij de politie wordt het kader consistent toegepast, en is het omgeven met duidelijke procedures rond registratie en melding, alsmede afhandeling, ook richting OM. Al blijkt het proces kwetsbaar, mede doordat het afhankelijk is van de inzet van individuen. Valt een functionaris met een specifieke rol in het proces (om wat voor reden dan ook) uit, dan frustreert dat de aanpak volgens het geweldsprotocol.

Hoe het vervolgens feitelijk (verder) gaat met zaken, is even wel met de nodige onzekerheid omgeven.

- De straf hoeft niet overeen te komen met een verwachte straf; de gevolgtrekkingen verschillen, mede afhankelijk van hoe agenten zelf en vooral leidinggevendenden daarin opereren.
- Tussen politie en OM zijn afspraken gemaakt, maar de terugkoppeling van de uitkomsten naar betrokkenen kent beperkingen, vooral als de afhandeling van zaken vertraging kent.
- De meer organisatorische ondersteuning bij het afhandelen van geweldsincidenten is beperkt; voor een deel vindt deze ondersteuning zelfs buiten de eigen organisatie plaats, bijvoorbeeld bij verzekeraars.
- Het verhalen van individuele schade is beter georganiseerd dan het verhalen van *organisatorische* schade. Loonderving naar aanleiding van verzuim en andere organisatorische kostenposten worden niet systematisch geregistreerd, behandeld en verhaald op daders.

5.5 Aanbevelingen

Aan het slot van het rapport worden hieronder drie soorten verbeteringen gepresenteerd, om (1) het aanjagen van verwachtingen te temperen, (2) bestaande aanpakken te verfijnen, en (3) kwetsbaarheden rond het gebruik van instrumenten in de regio Utrecht te verminderen.

(1) Verwachtingen

- Houd rekening met het feit dat geweld tegen gezagsdragers, mede door de media-aandacht voor reeksen van incidenten, als structureel probleem wordt beschouwd.
- Waak voor de introductie van al te veel nieuwe instrumenten, projecten en maatregelen, waarmee een 'spiraal' aan actie, verwachtingen en frustratie wordt versterkt.
- Pas bij de aanpak van gezagsondermijnende incidenten op voor het wekken van te hoge verwachtingen en het overvragen van het (juridische) instrumentarium.
- Zorg in de communicatie voor een balans tussen het benadrukken dat elk incident er een te veel is, en het benadrukken dat er grenzen zijn aan een snelle en harde aanpak.
- Richt de bestuurlijke aandacht vooral op *onverwachte* en *excessieve* incidenten.

(2) Verfijning

- Houd er rekening mee dat de effectiviteit van aanpakken mede bepaald wordt door de betrokkenen die er mee werken, en de ondersteuning die ze ondervinden.
- Blijvende aandacht voor de equipering van agenten, en voor het gedrag van leidinggevendenden is op zijn plaats, bijvoorbeeld tijdens functioneringsgesprekken.
- Investeer permanent in het samenspel tussen openbaar bestuur, politie, OM, als mede in de dialoog met de zittende magistratuur.

(3) Vermindering van kwetsbaarheden

- Zorg ervoor dat betrokkenen op de hoogte blijven van het verloop van de afhandeling van zaken, en dat de uitkomst begrepen wordt en betekenisvol is.
- Besteed daarnaast consequent aandacht aan de organisatorische gevolgen van gezagsondermijnende incidenten, en daarbij tevens aan de relaties met onder meer verzekeraars.

Dat laatste pleit ervoor om de aanpak van geweld tegen gezagsdragers niet alleen als bestuurlijke, maar tevens als *maatschappelijke* opdracht te zien. Andere partijen dan openbaar bestuur, politie en OM zijn nodig om het probleem van gezagsondermijning te reduceren, vooral daar waar agressie en geweld onverwacht en/of excessief zijn.

Literatuurlijst

- Aa, S. van der, Vorm, B. van der, Pemberton, A, Kesteren, J. van, en R. Letschert (2008), *Evaluatie van de strafvorderingrichtlijn kwalificerende slachtoffers*. Tilburg: Intervict
- Abraham, M., van Hoek, A., Hulshof, P. en J. Pach (2007), *Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden*. Amsterdam: DSP-groep BV.
- Bovenkerk, F. *et al.* (2005), *Bedreigingen in Nederland*. Utrecht: Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht.
- Bossche, S.N.J. van den, en J.F. Ybema (2003), *Geweld tegen ambtenaren: opvang van slachtoffers en schadeafhandeling in vier politiekorpsen*. Hoofddorp: TNO.
- Directie Arbeidszaken Openbare Sector, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Confrontaties met agressie: Een onderzoek naar agressie tegen overheidspersoneel door burgers en collega's*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Esselink, S.H., Raven, J., Broekhuizen, J. en F.M.H.M. Driessen (2007), *Agressie en geweld tegen ambtenaren van de gemeente Amsterdam in 2004 en 2007*. Utrecht: Bureau Driessen.
- Jaarverslagen politie Utecht (2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007), zie: <http://www.politie.nl/Utrecht/Overdtkorps/resulaten.asp>.
- Knaap, L. van der, Nijssen, L. T. J. en S. Bogaerts (2006), *Geweld verslagen? een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*. Den Haag: WODC.
- Leiden, I. van, en H. Ferwerda (2008), *Bont en Blauw: Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het Openbaar Ministerie*. Arnhem: Advies- en onderzoeksgroep Beke.
- Middelhoven, L.K. en F.M.H.M. Driessen (2001), *Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte*. Utrecht: Bureau Driessen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Politie (2005), *Handreiking voor 'protocol geweld tegen de politie'*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *Handboek Agressie en Geweld: voorkomen, beperken, afhandelen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Naeyé, J. en R. Bleijendaal (2008), *Agressie en geweld tegen politiemensen: beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Den Haag Reed Business.
- Politie Utrecht (2007), *Geweldsprotocol*. Utrecht (intern document).
- Politie Utrecht (2008), *Analyse geweldsprotocol 2008*. Utrecht (intern document).
- Q-consult (2008), *'Het verhaal bij de daad voegen': Hoe schade verhaald kan worden bij agressie en geweld tegen de publieke taak*. Arnhem: Q-consult. Zie: <http://www.hetccv.nl/binaries/ccv/dossiers/samenleven-en-wonen/geweld/verhaalbijdaadvoegen.pdf>.
- Sikkema, C.Y., Abraham M. en S. Flight (2007), *Ongewenst gedrag besproken: ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. Den Haag: DSP-groep BV.
- Staatscourant (2006) *Beleidsregels Openbaar ministerie. Wijzigingen Polarisstrafmaatrichtlijnen*. Staatscourant 13 november 2006, nr. 221, p. 10.
- Stokkom, B. van (2005) *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Amsterdam: Politieregio Amsterdam-Amstelland.
- Timmer, J. (2005), *Politiegeweld: Geweldsgebruik van en tegen de politie in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Velt, C. *et al.* (2003), *Politie en geweld*. Apeldoorn: Reed Business.

Bijlage 1: Samenstelling Stuurgroep

Gemeenten:

Mw. A. van Vliet- Kuiper: burgemeester Amersfoort, tevens voorzitter

Dhr. P.C. van den Brink: burgemeester IJsselstein

Politie:

Dhr. P. den Os: regionaal managementteam/programmamanager

Openbaar Ministerie (OM):

Dhr. mr. W.J. Nijkerk: officier van justitie, arrondissementsparket Utrecht

Ministerie van BZK:

Dhr. J. Krombeen: programmamanager Veilige Publieke Taak

Ambtelijke ondersteuning Amersfoort:

Mw. E. van Eijk: hoofd afdeling Openbare Orde en Veiligheid

Bijlage 2: Overzicht van respondenten

Verkenning

- Dhr. K.-J. de Vet, oud burgemeester van Leusden, tegenwoordig directielid VNG
- Dhr. mr. M.C.W.M Nimwegen, oud hoofdofficier van justitie arrondissementsparket Utrecht, tegenwoordig lid van het College van procureurs-generaal
- Dhr. mr. A. Wolfsen, burgemeester Utrecht
- Dhr. C.J. Heijnsman, korpschef politieregio Utrecht

Bijeenkomst politiebureau Amersfoort, met o.a.:

- Mevr. dr. G. ter Horst, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Drie agenten die met geweld geconfronteerd zijn
- Staf politie Utrecht, district Eemland-Zuid

Veldwerk

Openbaar ministerie:

- Dhr. mr. W.J. Nijkerk, officier van justitie, arrondissementsparket Utrecht
- Dhr. I. Lauvenberg, Beleidsadviseur Bewaken, Beveiligen & Crisisbeheersing, arrondissementparket Utrecht
- Dhr. R. Maanach, juridisch medewerker arrondissementsparket Utrecht
- Mevr. M. van Seumeren, juridisch medewerker arrondissementsparket Utrecht
- Mevr. mr. Ph. van Logten, officier van justitie, arrondissementsparket Utrecht

Bestuur:

- Dhr. P.C. van den Brink, burgemeester IJsselstein
- Mevr. J. Smid, beleidsmedewerker OO&V, gemeente Utrecht
- Dhr. W. van Leeuwen, hoofd afdeling OO&V, gemeente Utrecht
- Mevr. E. van Eijk, hoofd OO&V, gemeente Amersfoort
- Dhr. J. van Oostrum, burgemeester Rhenen

Politie:

- Dhr. A. Werkmeester, plv. districtchef, bureau Utrecht-Noord

- Dhr. P. den Os, waarnemend districtchef bureau Utrecht-Zuid
- Mevr. V. Kleczewski, casemanager Geweldsprotocol
- Dhr. C.J. Heijnsman, korpschef politieregio Utrecht
- Enkele door geweld getroffen politieagenten

Bijlage 3: Onderzoekers

- Prof.dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar Bestuurs- en Organisationswetenschap, i.h.b. Publiek Management, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, UU (*projectleider*)
- Prof.mr. François Kristen, hoogleraar straf(proces)recht, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, departement Recht, UU
- Prof.mr. Ivo Giesen, hoogleraar privaatrecht, i.h.b. aansprakelijkheidsrecht en burgerlijk procesrecht, departement Recht, UU
- Drs. Martijn van der Meulen, docent/onderzoeker, departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, UU (*project coördinator*)
- Mevr. mr. Evelien de Kezel, docent/onderzoeker privaatrecht, departement Recht, UU, en advocaat te Brussel
- Dirk van Leeuwen, BA, junior-medewerker, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, departement Recht, UU



USBO ADVIES



Universiteit Utrecht



Colofon

Uitgave

Universiteit Utrecht

Faculteit Recht, Economie, Bestuurs- & Organiseringswetenschap (REBO)

USBO Advies

Bijlhouwerstraat 6

3511 ZC Utrecht

www.uu.nl/usboadvies

Voor meer informatie

Prof.dr. M. (Mirko) Noordegraaf

e-mail: M.Noordegraaf@uu.nl

Opdrachtgever

Regionale Driehoek, Politieregio Utrecht

Financiering

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van BZK,

Programma Veilige Publieke Taak

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Vermenigvuldiging van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Utrecht, Mei 2009



USBO ADVIES



Universiteit Utrecht

