



Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden

Manja Abraham
Anneke van Hoek
Paul Hulshof
Joram Pach

Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden

Amsterdam, april 2007

Manja Abraham
Anneke van Hoek
Paul Hulshof
Joram Pach

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
Samenvatting en conclusies	4
Aanbevelingen	7
1 Inleiding	10
1.1 Geweld tegen de politie	10
1.2 Onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek	10
1.3 Methode van dataverzameling	11
1.4 Inhoud van het rapport	14
2 Geweld tussen politie en burgers	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Geweldgebruik door de politie	15
2.3 Geweld tegen de politie	15
2.4 Definitie van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden	16
2.5 Conclusie	17
3 Analysemodel geweld tegen de politie in uitgaansgebieden	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Bestaande analysemethoden en modellen	18
3.3 Analysemodel geweldsincidenten tegen politie in uitgaansgebieden	20
3.4 Conclusie	23
4 Daders, slachtoffers en situationele kenmerken	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Kenmerken van de daders	26
4.3 Kenmerken van de slachtoffers	30
4.4 Omgevingsfactoren	35
4.5 Overige factoren	40
4.6 Conclusies	41
5 Verloop van een incident: de interactie	42
5.1 Inleiding	42
5.2 Interactiemodel voor verloop geweldsincidenten	42
5.3 Uitkomsten verloop geweldsincidenten burgerpolitie	46
5.4 Conclusies	56
6 Integraal veiligheidsbeleid en samenwerking met externe partners	58
6.1 Inleiding	58
6.2 Tegengaan van uitgaansgeweld en –overlast in het algemeen	59
6.3 Beter benutten van overleg met externe partners	61
6.4 Het opstellen en benutten van gespecificeerde risicoanalyses	63
6.5 Benutten van voorlichtingsmogelijkheden	64
6.6 Conclusies	65
7 Kenmerken van de politieorganisatie	67
7.1 Inleiding	67
7.2 Geweldsbeleid	68
7.4 Registratiebeleid	73
7.5 Preventief en repressief politieel handhavingbeleid	73

7.6	Informatievoorziening	74
7.7	Overige organisatorische kenmerken	75
7.8	Conclusies	76
	Bijlagen	
Bijlage 1	Literatuurlijst	79
Bijlage 2	Nadere aanbevelingen	82

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Samenvatting en conclusies

Er is al veel onderzoek gedaan naar geweld tegen de politie in het algemeen, geweld in uitgaansgebieden tussen burgers onderling, en van burgers tegen de politie. Wat echter nog ontbreekt, is een totaaloverzicht van alle duwende en remmende factoren die van invloed zijn op het ontstaan en verloop van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden, en hun onderlinge verband. Op ministerieel niveau is er behoefte aan dieper inzicht in het daadwerkelijke verloop van geweldsincidenten tussen de politie en burgers in uitgaansgebieden.

Daartoe dient voorliggend onderzoek naar geweld tegen de politie in uitgaansgebieden, dat DSP-groep heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK. Het onderzoek vormt onderdeel van het landelijke actieprogramma Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, waarvan BZK portefeuillehouder is.

Het veldwerk voor dit onderzoek is verricht in vijf verschillende gemeenten verspreid over het land (Den Haag, Eindhoven, Gemert-Bakel, Leiden en Purmerend) waarbij uiteindelijk 22 geweldsincidenten van burgers tegen de politie in uitgaansgebieden intensief zijn onderzocht.

Twee vragen staan centraal dit onderzoek:

- 1 *Welke factoren en/of omstandigheden zijn bij het politieoptreden in uitgaansgebieden van invloed op het ontstaan van een situatie waarin een burger geweld gebruikt tegen een politieambtenaar?*
- 2 *Welke factoren leiden ertoe dat tijdens een politieoptreden in uitgaansgebieden een interactie tussen een burger en een politieambtenaar zonder geweldsgebruik verloopt?*

Onder geweld tegen de politie wordt in dit onderzoek zowel verbaal geweld als fysiek geweld verstaan.

Er blijkt in de literatuur en op de werkvloer geen éénduidige definitie te bestaan voor gedragingen die vallen onder 'geweld tegen de politie'. Of een gedraging wordt ervaren als geweld tegen de politie, is en blijft een subjectieve kwestie die, ondanks opgestelde bejegeningsprofielen, verschilt per situatie, per persoon en per team. Voor veel beambten lijkt enig scheld, duw en trekwerk er bij te horen als risico van het vak; dit wordt niet ervaren als geweld tegen de politie. Over ernstiger situaties is men het vaak wel eens. Geweldsgedragingen worden in de praktijk ook niet altijd vervolgd.

Met behulp van een specifiek door DSP-groep ontwikkeld analysemodel kunnen de factoren die van invloed zijn op het ontstaan van geweld tegen de politie inzichtelijk worden gemaakt. Het model bestaat uit vier clusters. De buitenste twee clusters hebben betrekking op beleidsmatige, organisatorische en fysieke factoren waarbinnen politiefunctionarissen in uitgaansgebieden werken. Deze factoren zijn *indirect* van invloed zijn op het ontstaan van geweldsincidenten.

De twee binnenste clusters staan voor de kernfactoren die inspelen op de interactie tussen de politie en de burger. Deze factoren zijn *direct* van invloed op het ontstaan van een geweldsincident en bestaan onder andere uit kenmerken van de dader, het slachtoffer en de situatie.

Ons analysemodel is toegespitst op de interactie tussen politie en burger in uitgaansgebieden. Het concept van de directe en indirecte factoren, de laagdrempeligheid van het model en de omvattende factoren, is echter ook bruikbaar om interacties onder andere omstandigheden in kaart te brengen. De keuze van de factoren zal dan wel moeten worden aangepast.

Directe factoren

De dadergroep bestaat veelal uit mannen in de leeftijd 18-25 jaar, met antecedenten. De meesten hebben de Nederlandse nationaliteit. Drank- en druggebruik in combinatie met groepsprocessen blijken een rol te spelen bij het gedrag van de daders. Een probleem van deze typologie is dat een groot deel van het uitgaanspubliek voldoet aan deze eigenschappen, de vraag is dus in hoeverre dit houvast kan bieden.

Bij de slachtoffers zijn geen overeenkomstige kenmerken gevonden; elke politiefunctaris kan slachtoffer worden van geweld. De slachtoffers zijn politiebeambten van alle leeftijden met uiteenlopende rangen en ervaring, duidelijk herkenbaar als politie. Kenmerken die door politiemensen zijn genoemd ter verkleining van de kans op slachtofferschap zijn communicatieve vaardigheden, fitheid, zelfvertrouwen (vechtsportervaring) en het op niet te autoritaire wijze uitstralen van gezag.

Situationele factoren die van invloed kunnen zijn op het ontstaan van geweld zijn het tijdstip, de locatie, sfeer in het gebied en de hoeveelheid omstanders. De meeste onderzochte incidenten vonden plaats aan het einde van de avond (uitgaansnacht), op locaties waar vaker problemen voorkomen, op plaatsen waar een groot aantal mensen bijeenkomt. In uitgaansgebieden is doorgaans veel publiek aanwezig waardoor er een hectische situatie kan ontstaan, te meer als omstanders zich actief gaan bemoeien met een incident.

Overige factoren die mogelijk samenhangen met het ontstaan van geweldsincidenten zijn feestdagen (waarop mensen 'een keer helemaal los gaan') en weersomstandigheden (slecht weer zorgt er voor dat minder mensen blijven hangen). Ten slotte wijzen politiebeambten ook op het negatieve beeld dat de media van de politie schetst en een afnemend normbesef en verharding in de maatschappij.

Interactie

Geweldsincidenten blijken zich te ontwikkelen in een aantal fasen waarbinnen verschillende (directe en indirecte) factoren op elkaar inspelen.

Tijdens de interactie tussen burger en politie zijn vijf fasen te onderscheiden: aanleiding, bekendheid van het incident (kritische overdrachtsmomenten), handelwijze van de politie, rol van de omstanders en het soort geweld tussen burger en politie.

Bij de analyse van de verschillende geweldsincidenten zijn de volgende aanleidingen waargenomen: een vechtpartij/ruzie, vordering/aanspreken van de burger door de politie en een provocatie van de burger naar de politie. Ingrijpen bij een vechtpartij leidt meestal tot kort en handelend optreden van politie. Een provocatie van een burger leidt juist tot een lange en bemiddelende handelwijze. Bij noodmeldingen gaat de politie sneller omhoog in de geweldsspiraal. Ook wenden burgers, wanneer omstanders zich met de situatie gaan bemoeien, dan eerder fysiek geweld aan. Surveillances leiden doorgaans tot lagere geweldsmiddeleninzet van de politie, maar hebben geen invloed op het soort geweld dat de verdachte aanwendt. Zowel een bemiddelende als interveniërende handelwijze van de politie kan tot zowel fysiek als verbaal geweld van de verdachte leiden.

De kritische overdracht- en beslismomenten ontstaan allereerst in de voorfase. Bij noodmeldingen blijkt juist de kwaliteit van de melding van belang voor het maken van een juiste inschatting van de situatie. Maar ook tijdens een interactie ontstaan dergelijke beslismomenten; zo wordt bij vechtpartijen meestal snel ingegrepen, waarbij een hectische en onoverzichtelijke situatie kan ontstaan.

Het gedrag van de omstanders speelt een belangrijke rol. Als een verdachte eenmaal fysiek geweld gebruikt en onderdeel uitmaakt van een groep, is de kans groot dat omstanders ook geweld gaan gebruiken tegen de politie. Omstanders blijken over het algemeen een onberekenbare groep te vormen die in geen enkel onderzocht incident een de-escalerende rol aannam.

Al met al is geweld tegen de politie in uitgaansgebieden niet te voorspellen. Het kan alle politiebeambten overkomen. Daders behoren vaak tot het algemene uitgaanspubliek. Wel is van specifieke risicogroepen bekend waar ze zich op bepaalde dagen en tijdstippen bevinden. Zo zijn er ook algemene hotspots waar (voornamelijk rond sluitingstijd) veel divers publiek bij elkaar komt waardoor een verhoogd risico op geweld ontstaat.

Risico's zijn nooit helemaal in te dammen, maar de politie kan wel trachten zoveel mogelijk remmende factoren te creëren en duwende factoren tegen te gaan. Dit dient te gebeuren in de eigen organisatie en in samenwerking met externe partners.

Indirecte factoren

Ten aanzien van de indirecte factoren die van invloed zijn op het ontstaan van geweldsincidenten is de samenwerking met externe partners en de eigen politieorganisatie van belang. Externe partners zijn bijvoorbeeld de gemeente, horecaondernemers, portiers, het openbaar vervoer en taxichauffeurs.

Samen met externe partners kan een speciaal beleid worden opgesteld, en kunnen risicoanalyses worden uitgevoerd. Er blijken tussen de onderzochte gemeenten grote verschillen te bestaan op deze punten. Zo vormt in geen enkele onderzochte gemeente geweld tegen de politie een apart beleids-thema in het kader van het integrale veiligheidsbeleid, noch in de in dat kader uitgevoerde risicoanalyses. De aard van de overlegstructuren en de intensiteit waarmee overleggen worden gehouden, blijken bepalend voor de wijze waarop beleid wordt opgesteld en uitgevoerd. In kleine gemeenten waar over het algemeen minder intensief overleg plaatsvindt, worden minder strakke afspraken gemaakt tussen de verschillende partners. De externe samenwerkingspartners bundelen in dit verband veel minder hun kennis, ervaring en inzet.

Ook binnen de verschillende politieorganisaties is het beleid ten aanzien van geweldsincidenten en horeca verschillend.

Op het gebied van geweldsbeleid kan het hanteren van een bejegeningprofiel bijdragen aan het verminderen van de incidenten. In dit profiel zijn richtlijnen vastgesteld over de handelwijze van de politie, externe partners en voorlichting van de regels aan de burgers. Ten aanzien van het Arbobeleid en de nazorg voor agressie en geweld hebben de meeste teams hun zaken op orde. Een geweldsprotocol zorgt voor algemene richtlijnen, maar wordt in de praktijk matig tot slecht geïmplementeerd. Verder blijkt een open cultuur met betrokken leidinggevenden bij te dragen aan zowel goede nazorg als vervolging van daders van geweld.

Ten slotte is het belangrijk dat andere afdelingen binnen de eigen organisatie (zoals recherche) en externe organisaties (OM, rechtelijke macht) dezelfde prioriteit geven aan vervolging van geweldsincidenten tegen de politie. Bij verschillende onderzochte casussen zijn de daders van geweld niet- of (naar mening van de politie) licht gestraft.

Een algemeen probleem bij de vervolging van geweldsincidenten tegen politie is dat er geen centrale registratie is van dergelijke incidenten. Twee van de vijf onderzochte wijkteams hielden zelf een registratie bij van deze incidenten.

Tenslotte blijkt er een verschil tussen de politie met een regiofunctie en de politie in de stad. Regionale politieteams hebben te maken met een aantal specifieke factoren die het risico op slachtofferschap van geweld door uitgaanspubliek vergroot. De aanrijtijden zijn langer en het aantal beschikbare collega's is kleiner dan in stedelijke gebieden. Op het moment dat een dreigende situatie ontstaat, zijn zij geneigd sneller te stijgen in de geweldsspiraal. Daarbij worden er binnen de regionale teams minder briefing gehouden en worden er minder ervaren politiebeambten ingezet.

Al met al bestaan er flinke verschillen tussen de teams onderling, maar elk team kan haar beleid en organisatie op bepaalde punten verbeteren. Onderstaand doen wij hiervoor de eerste aanbevelingen.

Aanbevelingen

Alhoewel DSP-groep geen kwantitatief onderzoek heeft verricht en derhalve geen uitspraken kan doen over de omvang van de problematiek, bestaat de indruk dat geweld door uitgaanspubliek tegen de politie een ernstig en structureel probleem vormt voor de politie, dat niet eenvoudig te beheersen is. Politiekorpsen kunnen zelf, samen met haar samenwerkingspartners, het nodige doen om de problematiek enigszins tegen te gaan. Op bepaalde punten zou echter een extra impuls vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wenselijk zijn.

Wij doen in deze paragraaf een aantal suggesties voor zulke ondersteuning.

➤ Aanbeveling 1: Verbeteren vervolgingsbeleid

Kijk of er op landelijk niveau betere afspraken gemaakt kunnen worden met de Procureurs Generaal ten aanzien van de vervolging van geweld tegen publieke functionarissen. Het Ministerie van BZK zou hierbij een voorttrekkersrol kunnen spelen in het kader van hun recent gelanceerde landelijke 'Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken'. Het is verstandig om enerzijds andere branches te laten leren van de slechte ervaringen van de politie op dit gebied, en anderzijds het gewicht van het landelijke actieprogramma te benutten om de situatie voor de politie te verbeteren.

➤ Aanbeveling 2: Verbeteren handhavings- en bejegeningbeleid

Zero tolerance is niet voor alle korpsen haalbaar. Maar het is wel belangrijk om per team collectief de grenzen te stellen ten aanzien van agressieve uitingen tegen de politie die wel en niet worden geaccepteerd. Hierbij moet dus één lijn getrokken worden.

➤ **Aanbeveling 3: Extra ondersteuning van regionale teams**

Meer dan stedelijke teams hebben plattelandsteams te kampen met een gebrek aan capaciteit en snelle back-up tijdens uitgaansavonden. Zij kunnen daardoor minder slagvaardig optreden. De langere aanrijtijden zorgen in de praktijk nog wel eens voor situaties waarbij een incident al geëscaleerd is, waardoor het geweldsniveau ernstiger kan zijn.

Tijdens een expertsessie met deskundigen uit politieteams van zowel grote(re) steden als plattelandsgemeenten, zouden oplossingen voor dit probleem aangedragen kunnen worden.

In aansluiting daarop zou er een pilot gehouden kunnen worden waarbij diverse vormen van bejegening en handhaving voor verschillende typen incidenten worden uitprobeerde.

➤ **Aanbeveling 4: Registratie geweld tegen politie verbeteren**

De registratie van geweld tegen de politie laat in de praktijk te wensen over. Er moet landelijk een specifieke registratiecode worden ingevoerd. Daarmee kunnen vervolgens alle geregistreerde geweldsincidenten tegen de politie inzichtelijk worden gemaakt. Hierbij geldt als voorwaarde dat er een eenduidige definitie moet komen voor gedragingen die beschouwd worden als geweld tegen de politie.

➤ **Aanbeveling 5: Kwantitatief onderzoek uitvoeren**

Tot nu toe is er nog geen grootschalig kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar geweldpleging tegen de politie in uitgaansgebieden. Omdat de registratie van deze geweldsincidenten zeer te wensen overlaat, is het niet zinnig om dergelijk onderzoek te baseren op geregistreerde geweldsincidenten. Een kwantitatief onderzoek zou daarom bij voorkeur dienen te bestaan uit een slachtofferenquête onder een representatieve steekproef van politiefunctionarissen die werkzaam zijn in een uitgaansgebied. Dit onderzoek kan een goede basis vormen voor verdere beleidsvorming op zowel nationaal als lokaal niveau.

➤ **Aanbeveling 6: Verbeteren preventief Arbobeleid op dit gebied**

Anders dan andere vormen van geweld waar de politie mee te maken krijgt en die vaak zeer onverwachts en incidenteel plaatsvindt, is geweld tegen de politie in uitgaansgebieden een elke week terugkerend probleem. Deze incidenten manifesteren zich meestal op vaste tijden en plekken. Dit leent zich goed voor nadere analyse en preventief Arbobeleid.

Er kan een pilot gestart worden met het maken van een RI&E toegespitst op geweld tegen de politie in uitgaansgebieden. Binnen deze pilot zou dan nauw samengewerkt moeten worden met de Arbo-afdeling. Er heerst nu de indruk dat weinig contact bestaat tussen Arbo en de werkvloer, terwijl juist op de vloer de kennis zit over de risico's en de gewenste maatregelen.

Uiteindelijk kan dan op grond van de bevindingen van deze lokale pilots op landelijk niveau de RI&E toegespitst op geweld tegen de politie in uitgaansgebieden verder worden ontwikkeld.

➤ **Aanbeveling 7: Informeel leren stimuleren rondom dit thema**

Informeel leren krijgt steeds meer aandacht binnen de politiewereld. Onderzoek van Politie en Wetenschap overweegt een lectoraat op het gebied van informeel leren.

Politie mensen stimuleren tot leren op de werkplek werkt het beste indien dit is gericht op een concreet thema, waar flink leerrendement valt te behalen. Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden vormt bij uitstek een geschikt thema.

Er kan een pilot gestart worden met informeel leren gericht op het verbeteren van het politieoptreden in uitgaansgebieden, waarbij gebruik gemaakt kan worden van collectieve leermomenten (briefing, overleg, evaluatie van instrumenten en beleid etc.).

➤ **Aanbeveling 8: Nader verkennen haalbaarheid en wenselijkheid van specialisatie**

Tijdens de dienst in een uitgaansgebied lopen agenten de kans om slachtoffer te worden van geweld. Er wordt gewerkt in specifieke moeilijke omstandigheden met uitgaanspubliek dat veelal in een veranderde bewustzijnstoestand verkeerd. Specialisatie lijkt hierbij een goede optie. Een beperkt aantal specifiek bijgeschoolde en getrainde politiefunctionarissen zou wellicht effectiever kunnen optreden en bovendien hun eigen veiligheid en dat van hun collega's beter kunnen beschermen dan een grotere groep minder goed geoutilleerde generalisten.

In dit verband verdient het overweging om een expertmeeting te organiseren, waarin de haalbaarheid en wenselijkheid van specialisatie op dit gebied centraal staat.

➤ **Aanbeveling 9: Stappenplan ontwikkelen voor korpsen**

In elk korps en voor elk wijkteam zou een stappenplan gemaakt kunnen worden voor de aanpak van uitgaansgeweld. Dit stappenplan begint met analyse van de problematiek. Hierbij is het door DSP-groep ontwikkelde analysemodel mogelijk bruikbaar.

Uiteindelijk kan het stappenplan worden uitgewerkt in een speciale handleiding, die wordt opgesteld in nauwe samenwerking met de lokale partners.

Onderwerpen die daarvoor in aanmerking zouden komen zijn:

- Een specifieke risicoanalyse van het uitgaansgebied maken. Wat zijn de risicogroepen, hotspots en knelpunten in het gebied en wanneer ontstaat er de grootste kans op geweld tegen politiemensen.
- Een overzicht opstellen van de duwende en remmende factoren in de eigen organisatie ten aanzien van geweld tegen collega's.
- Verbeterpunten opstellen voor de eigen organisatie.
- Een integrale aanpak opstellen om geweldsincidenten tegen politiemensen te verminderen.
- Structureel aandacht besteden aan geweld tegen de politie.

1 Inleiding

1.1 Geweld tegen de politie

Politiebeamten lopen bij de uitvoering van hun ambt risico om slachtoffer te worden van agressie en geweld door burgers. Met name tijdens uitgaansnachten en in grote steden vinden vrijwel ieder weekend incidenten met geweld tegen de politie plaats.

Op ministerieel beleidsniveau wordt de laatste jaren meer aandacht besteed aan geweld tegen de politie in het algemeen. Zo hebben in november 2000 de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een meerjarig actieprogramma opgesteld getiteld: 'Geweld tegen de politie'. In dit programma wordt voornamelijk aandacht besteed aan het vaststellen van tolerantiegrenzen en geweldsprotocollen. In deze protocollen staat beschreven hoe politiebeamten zelf zouden moeten omgaan met geweld, op welke wijze het korps hiermee dient om te gaan en hoe het OM een justitieel vervolg hieraan geeft. Uitgangspunt is dat er altijd een strafrechtelijke vervolging plaatsvindt van de verdachten van geweld tegen de politie. Het actieprogramma resulteerde onder andere in de handreiking voor het 'Protocol geweld tegen de politie' (november 2005).

Geweld tegen ambtenaren, zowel binnen als buiten de politiesector, krijgt recentelijk ook de politieke aandacht. In oktober 2006 is in dit kader het 'Actieprogramma voor de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken' gepresenteerd namens het Ministerie van BZK.

Het actieprogramma is gebaseerd op vier pijlers:

- Stellen van duidelijke grenzen.
- Wegnemen van het voordeel dat uit de agressie of het geweld is ontstaan.
- Registreren van de dader van agressie of geweld.
- Zorgen dat er altijd een duidelijke reactie vanuit de overheid volgt.

Er is al veel onderzoek gedaan naar geweld tegen de politie in het algemeen en naar factoren die van invloed zijn op het ontstaan en tegengaan van dergelijk geweld.

Vanuit het Ministerie van BZK ontstond echter de behoefte om meer diepgaand inzicht te krijgen in deze factoren en in de wijze waarop de verschillende belemmerende en stimulerende factoren met elkaar samenhangen toespitst op geweldsincidenten tegen de politie in uitgaansgebieden. Dit onderzoek levert daaraan een bijdrage.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek

Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is tweeledig en luidt:

- 1 Welke factoren en/of omstandigheden zijn bij het politieoptreden in uitgaansgebieden van invloed op het ontstaan van een situatie waarin een burger geweld gebruikt tegen een politieambtenaar?
- 2 Welke factoren leiden ertoe dat tijdens een politieoptreden in uitgaansgebieden een interactie tussen een burger en een politieambtenaar zonder geweldsgebruik verloopt?

De onderliggende onderzoeksvragen die beantwoord dienen te worden zijn:

- 1 Welke vormen van geweld zijn geuit tegen politieambtenaren in het uitgaansgebied?
- 2 Welke kenmerken van de burger/verdachte spelen een rol?
- 3 Welke kenmerken van de interacterende politieambtenaar spelen een rol?
- 4 Welke (IBT)-vaardigheden van de politieambtenaar spelen een rol?
- 5 Welke kenmerken van de locatie spelen een rol?
- 6 Hoe verlopen geweldsincidenten en geweldloze incidenten? Welke kenmerken van de interactie spelen hier een rol?
- 7 Wat is de reden van het contact tussen de burger en de politieambtenaar?
- 8 In welk stadium van het proces zitten kritische overdrachtsmomenten of beslismomenten?
- 9 Welke rol speelt de samenwerking met externe partners, zoals gemeente, horeca, OM?
- 10 Welke kenmerken van de politieorganisatie ten aanzien van beleid en organisatie, voorbereiding, follow-up et cetera spelen een rol?

Bovenstaande onderzoeksvragen worden in de loop van de rapportage beantwoord.

1.3 Methode van dataverzameling

Aard van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in welke factoren tijdens het geweldsproces bepalend zijn voor het al dan niet ontstaan van geweld. Voorliggend onderzoek is kwalitatief van aard: de nadruk in het onderzoek ligt niet op het schetsen van een representatief beeld, maar op het inventariseren en beschrijven van de diverse relevante factoren. Door de diepte in te gaan kunnen deze factoren vrij nauwkeurig worden beschreven en hun onderlinge samenhang worden bepaald.

Onderzoekslocaties

Er is veldonderzoek verricht in de volgende vijf gemeenten: Den Haag, Eindhoven, Gemert-Bakel, Leiden, en Purmerend.

Bij de keuze voor de gemeenten is er gedifferentieerd naar geografische ligging en gemeentegrootte (stad en platteland).

De keuze voor de gemeenten, de uitgaanslocatie binnen deze gemeenten en te beschrijven incidenten is *niet* random gemaakt. De focus ligt immers op diepgang en samenhang van factoren, en niet op (landelijke) representativiteit.

Onderzoeksinstrumenten

De volgende onderzoeksinstrumenten zijn hierbij ingezet:

- Literatuuronderzoek.
- Dossieronderzoek.
- Individuele interviews.
- Observaties.
- Groepsinterviews met een politieteam ter terugkoppeling en bespreking van de resultaten per wijkteam.

Literatuuronderzoek

Middels het bestuderen van onderzoeksliteratuur en beleidsstukken is het probleem nader geanalyseerd. Vervolgens is in kaart gebracht wat er al bekend is over geweld tegen de politie. Met behulp van de bestaande literatuur is een analysemodel opgesteld.

Daarnaast zijn methodieken, protocollen en andere instrumenten geïnventariseerd die de politie inzet bij geweld tegen de politie in het algemeen en in uitgaansgebieden in het bijzonder (good practices).

Voor het nader analyseren van de uitgaanslocatie zijn, per locatie, beleidsnotities van gemeente, horeca, politie en eventuele convenanten geraadpleegd. Doel hiervan is het zicht krijgen op het integraal veiligheidsbeleid.

Dossieronderzoek

Per onderzoekslocatie is er naar gestreefd vijf recente geweldsincidenten nader te onderzoeken via dossieronderzoek en interviews met betrokkenen. Uiteindelijk zijn er 22 casussen geselecteerd, die hebben plaatsgevonden in het afgelopen twee jaar (2005 en 2006). Verdeeld over de onderzochte gemeenten zijn dat er vijf in Den Haag, zes in Eindhoven, vier in Gemert-Bakel, vijf in Leiden en twee in Purmerend.

Er zijn geweldsincidenten geselecteerd waarvan voldoende gegevens waren te achterhalen om het incident volledig in kaart te brengen.

De selectie is gemaakt met behulp van een overzicht van recente processen verbaal. Dit heeft tot gevolg dat incidenten waarbij geen aanhouding heeft plaatsgevonden omdat deze 'minder ernstig' zijn, of waarbij de verdachte om een andere reden niet kon worden aangehouden of waarvan geen melding is gemaakt in een proces verbaal, niet zijn vertegenwoordigd in dit onderzoek. De geregistreerde incidenten vormen derhalve het topje van de ijsberg van de daadwerkelijke gevallen waarbij geweld is gepleegd tegen de politie in de beschouwde uitgaansgebieden.

Voor ieder te beschrijven incident is een inventarisatie en analyse gemaakt van de meldingen, processen verbaal, klachten en geweldsrapportages. Alle schriftelijk informatie van de politie die beschikbaar was rondom het incident en de daarbij betrokken personen (dader, slachtoffer, getuigen) is geanalyseerd. Het doel van dit dossieronderzoek was om inzicht te krijgen in de aanleiding en het verloop van het incident, inclusief de gevolgen van het incident.

Bij de selectie van de te analyseren geweldsincidenten zijn meer relevante factoren in kaart gebracht dan alleen in de dossiers zijn terug te vinden. Tijdens de interviews en terugkoppelingen zijn namelijk ook andere geweldsincidenten besproken.

Interviews

In het kader van het complete onderzoek zijn in totaal 74 interviews gehouden met diverse betrokkenen van de gemeente, politie, horeca, en burgers.

Om zicht te krijgen op het beleid waarbinnen de geweldsincidenten zich afspelen (integraal veiligheidsbeleid, horecabeleid), zijn telefonische interviews gehouden met *beleidsmakers bij de gemeente* en de *horeca* (regionale consulent van de Koninklijke Horeca en/of lokale woordvoerder, een ondernemer, een portier). In totaal zijn er zes interviews afgenomen met beleidsmakers van de gemeente en zes interviews met vertegenwoordigers uit de horeca.

Middels interviews met *leidinggeevenden en specialisten bij de politie* (wijkteamchef, portefeuillehouder geweld, eventuele taakaccenthouder/specialist horeca of operationele chef) is inzicht gekregen in de kenmerken van de politieorganisatie (voorbereiding, good practices, knelpunten, follow-up e.d.) en de kenmerken van de locatie. In totaal zijn er twaalf interviews gehouden die hierop waren gefocust.

Met behulp van een semi-gestructureerde vragenlijst zijn *politiebeambten die slachtoffer zijn geworden* van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden, geïnterviewd. Door middel van dit telefonische of face-to-face interview is inzicht verkregen in voorbereiding op de interactie, kenmerken van de interactie, kenmerken van de politiefunctionaris en kenmerken van de (geweldplegende) burger.

Naast het bespreken van het betreffende incident, is het interview breder getrokken, waardoor inzicht verkregen is in het verloop van andere incidenten (ook good practices, incidenten die zonder geweld verlopen), in de locatiemerkers, het beleid ter plekke en in kenmerken van de politieorganisatie. In totaal zijn er 21 interviews gehouden met slachtoffers van geweldsincidenten.

In totaal hebben we zeven *verdachten* van geweldplegingen tegen de politie ondervraagd. Het is lastig gebleken om verdachten te benaderen omdat vanwege de privacywetgeving hun namen en telefoonnummers niet zonder hun toestemming kunnen worden vrijgegeven. In alle gevallen heeft de politie het eerste initiatief genomen en de verdachte gevraagd of hij of zij wilde meewerken aan het onderzoek. Of, en de wijze waarop dit is gebeurd verschilde per onderzoekslocatie/politieteam.

De verdachten is duidelijk gemaakt dat anonimiteit was gegarandeerd en dat deelname aan het interview niet van invloed is op het verdere verloop van zijn of haar zaak.

De interviews met de verdachten leveren inzicht in de beleving van het incident door de verdachte, over de houding van de politie en zichzelf, en de beweegredenen om geweld te gebruiken. Met name de discrepantie tussen het verhaal van de verdachte en het verhaal van het slachtoffer (de politie) is interessant voor dit onderzoek.

Hoewel het uiteindelijke aantal geïnterviewde verdachten beperkt is, valt vaak ook uit afgelegde verklaringen informatie over de houding en beleving van de verdachte te halen.

Indien *getuigen* bekend zijn, is getracht een interview met hen te regelen. Dit is bij nagenoeg alle incidenten gelukt. Getuigen zijn vaak collega politiebeambten die ook over andere incidenten vertelden. Een enkele keer betreft het iemand van stadstoezicht of een horecaondernemer/portier. Uiteindelijk zijn er twintig interviews gehouden met politiefunctionarissen die getuige zijn geweest, waarvan één vrijwillige politiebeampte, één getuige Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) en één getuige portier.

Observaties

Ter aanvulling op de analyse van 'oude' geweldsincidenten is per locatie een observatie uitgevoerd voor en tijdens een uitgaansavond/nacht, door mee te lopen met de nachtdienst in de hoop getuige te zijn van 'nieuwe' incidenten en interacties. De observaties hebben zich toegespitst op de kenmerken van de interacties tussen burgers en politiefunctionarissen.

Met behulp van observatielijsten is het hele proces geobserveerd vanaf de voorbereiding op de uitgaansavond tot aan de evaluatie ervan. Hierdoor is

inzicht verkregen in de mate van voorbereiding en planmatig werken, de houding van politiemensen tijdens contactmomenten met burgers en het verloop van die contacten. Ook is er bekeken in hoeverre er een debriefing plaatsvindt en wat er dan zoal ter sprake komt.

Tijdens de observaties is tevens bekeken in welke mate beleid daadwerkelijk geïmplementeerd wordt en protocollen worden nageleefd. Ook is tijdens de observaties gesproken met verschillende politiemensen die dienst hadden en enkele portiers van horecagelegenheden.

Uiteindelijk zijn we slechts op één locatie getuige geweest van een incident. Bij alle observaties hebben we interacties beschouwd, gepraat met portiers, sfeer geproefd en verschillende gesprekken gevoerd met betrokken dienstdoende beambten.

Terugkoppeling

De voorlopige resultaten uit het onderzoek zijn aan het eind van de veldwerkfase getoetst en aangevuld in een groepsinterview met betrokken politieambtenaren. Daarnaast is de deelnemers gevraagd om de voorlopige aanbevelingen te prioriteren. In totaal zijn er drie terugkoppelsessies gehouden, waarbij in totaal twintig politiemensen aanwezig waren. Tijdens één sessie waren dat voornamelijk leidinggevenden (horecaprojectleiders en wijkteamchef) en bij de andere sessies een combinatie van 'mensen van de straat' en meer leidinggevende personen. Bij twee korpsen is het om verschillende redenen niet mogelijk geweest om binnen de termijn van het onderzoek een sessie te houden. Uiteindelijk is er door één van deze wijkteam telefonisch feedback gegeven.

1.4 Inhoud van het rapport

Dit rapport naar geweld tegen de politie in uitgaansgebieden opent met de samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

Na het inleidende hoofdstuk 1 waarin de onderzoeksvragen centraal staan, wordt in hoofdstuk 2 de aard van geweld tussen burger en politie uiteengezet op basis van de belangrijkste onderzoeksliteratuur.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op bestaande analysemethoden waarmee geweldsincidenten kunnen worden geanalyseerd. Op basis van deze bestaande modellen en kennis uit literatuur, wordt een model ontwikkeld ter verklaring van geweldsincidenten van burgers tegen politie in uitgaansgebieden. Dit model bestaat uit verschillende schillen die elk focussen op een ander aspect van het geweldsincident.

In de daaropvolgende hoofdstukken vullen we dit analysemodel aan de hand van de door ons bestudeerde geweldsincidenten nader in om zodoende antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen. Daarbij zullen we 'van binnen naar buiten' werken. Per hoofdstuk wordt aangegeven welke schil van het analysemodel wordt behandeld. In hoofdstuk vier wordt nader ingegaan op de kenmerken van daders, slachtoffers en situatie. Hoofdstuk vijf richt zich op het interactieproces tussen dader en slachtoffer, politie en burger. In hoofdstuk zes wordt het integrale veiligheidsbeleid en de samenwerking met externe partners behandeld. Ten slotte komen in hoofdstuk zeven de kenmerken van de politieorganisaties aan bod.

Per hoofdstuk zijn in afsluitende paragrafen de conclusies weergegeven. Zo mogelijk zijn er nadere aanbevelingen opgesteld, deze stansen vermeld in bijlage 2.

2 Geweld tussen politie en burgers

2.1 Inleiding

In Nederland zijn al verschillende onderzoeken geweest naar geweld tussen burgers en politie. De belangrijkste uitkomsten van deze onderzoeken worden besproken in het nu volgende hoofdstuk.

We gaan in op zowel geweldgebruik door politie tegen burgers als het geweld van burgers tegen politie. Geweld kan geweld oproepen en beide richtingen van geweld zijn nauw met elkaar verweven.

Vervolgens gaan we in op de definitie van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden en wat daar onder wordt verstaan in dit onderzoek.

2.2 Geweldgebruik door de politie

De wettelijke grondslag voor het gebruik van geweld door politiebeambten is verankerd in artikel 8 van de Politiewet (1993). Daarin staat als voorwaarde omschreven dat de inzet van geweld door politiebeambten 'noodzakelijk' en 'onvermijdelijk' dient te zijn. De politiefunctionaris in kwestie zal dus per situatie moeten afwegen of de risico's en de gevolgen van het geweldsgebruik evenredig zijn met het te bereiken doel (Timmer, 2005).

Op het moment dat een politieambtenaar geweld moet inzetten, dient hij dit te verantwoorden in een geweldsrapportage.

In het jaar 2000 werden in totaal 7155 geweldsmeldingen door politiebeambten gedaan. Dat zijn er gemiddeld bijna twintig per dag (Timmer, 2005). Opvallend veel geweld is aangewend tijdens de nachtelijke uren. Vooral de zaterdag en de zondag zijn dagen waarop de politiebeambten significant vaker geweld toepassen. In de helft van de situaties (51%) reageerde de politie op geweld dat de verdachte tegen de politie aanwendde en in iets mindere mate reageerde de politie op verzet van de verdachte (45%).

Slechts in een klein gedeelte van de gevallen (5%) startte de politie zelf met het toepassen van geweld (Naeyé, 2005).

2.3 Geweld tegen de politie

De politie heeft in grote lijnen drie taken, te weten strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde moet de politie vaak repressief optreden. In de uitvoering van dit optreden ondervinden politiebeambten nog wel eens verzet of tegenwerking van burgers. Ook het handhaven van de openbare orde is vaak niet zonder risico. Dit handhaven kan betrekking hebben op het beslechten van ruzies en ongeregeldeheden, waarbij het geweldsgebruik zich al snel tegen de politie kan keren.

Op basis van berichten in het nieuws lijkt het aantal geweldsincidenten tegen politiebeambten sterk toe te nemen. Dit is mede het gevolg van de grotere aandacht die er nu is voor geweld tegen andere publieke functionarissen zoals ambulancebroeders, medewerkers van de sociale dienst en brandweerpersoneel. In de politieregio Haaglanden is onlangs een onder-

zoek verricht naar geweldsincidenten tegen politiefunctionarissen binnen de regio (Schuppers, Salemink en Harland 2006). Uit HKS¹ gegevens bleek dat vooral in de periode 2002-2004 het aantal geweldsincidenten tegen politie-beambten sterk is gestegen.

In 2000 werden onder de regiopolitie 2663 gevallen gemeld waarbij politie-beambten geweld gebruikten. In 63 procent van de gevallen ging daar geweldsgebruik tegen de politie aan vooraf (Timmer, 2005). Bij deze incidenten zijn in totaal 253 politieambtenaren gewond geraakt. Of het aantal incidenten daadwerkelijk is toegenomen en in welke mate, is moeilijk te achterhalen. De voornaamste reden daarvoor is dat het ontbreekt aan een landelijke registratie van geweldsincidenten die zijn gericht tegen de politie. Eén van de eerste vereisten van een gedegen registratie, is het duidelijk maken *wat* er moet worden geregistreerd.

2.4 Definitie van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden

Timmer (2005) definieert geweld tegen de politie in zijn onderzoek 'Politiegeweld' als: 'het daadwerkelijk aanwenden van fysiek of wapengeweld, dat wil zeggen een dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis op personen of zaken (vergelijk Ambtsinstructie 1994, artikel 1 lid 3 sub b) en het daadwerkelijk belemmeren van ambtshandelingen (wederspanningheid, art. 184 Sr)'.
Concreet komt dat neer op 'het veroorzaken van schade en letsel bij de politie', 'dreigen met fysiek geweld' en 'verbale en non verbale agressie'.

Fysiek geweld is duidelijk te vatten in een definitie. Bij verbaal geweld ligt dat moeilijker; wanneer is een bedreiging serieus? Wanneer is er sprake van schelden of intimideren? Of schelden, bedreigen, intimideren wordt ervaren als geweld, is namelijk een *subjectieve* kwestie. Dat betekent dat iedere politieagent er anders mee omgaat. Binnen sommige korpsen wordt getracht één lijn te trekken. Een voorbeeld is de lijst met beledigende woorden die politie Amsterdam-Amstelland hanteert (Stokkom, 2005).

In de handreiking voor 'Protocol geweld tegen politie' (2005) wordt geen definitie gegeven maar is volstaan met de volgende driedeling van geweld. Deze komt in grote lijnen overeen met de indeling van Timmer.

- Verbaal geweld
- Bedreigingen
- Fysiek geweld

In ons onderzoek hanteren wij een tweedeling, tussen verbaal en fysiek geweld, die voortkomt uit de bovenstaande indeling. Onder verbaal geweld verstaan wij schelden, beledigen en dreigen. Tot de categorie fysiek geweld rekenen wij zaken als schoppen, slaan, duwen, knijpen, krabben en spugen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat fysiek geweld in de praktijk vaak gepaard gaat met of vooraf wordt gegaan door verbaal geweld en/of bedreigingen. Verbaal geweld kan derhalve worden opgevat als een alarmsignaal voor het bestaan van een verhoogde kans op fysiek geweld.

Noot 1 Herkenningsdienstsysteem; een landelijk dekkend systeem dat sinds 1986 door de politie gebruikt wordt om gegevens over verdachten (dus niet over veroordeelden) te registreren.

Het onderzoek beperkt zich tot politieoptreden in uitgaansgebieden. De uitkomsten moeten zicht geven op (aanvullende) maatregelen die nodig zijn om geweld tegen politie in uitgaansgebieden zoveel mogelijk te beperken. Uitgaansgebieden zijn openbare plaatsen met een hoge concentratie van uitgaansgelegenheden, veelal gaat het om het centrum van steden en dorpen.

We richten ons in dit onderzoek op openbare plaatsen. Daaronder wordt verstaan een plaats die krachtens bestemming of vast gebruik openstaat voor het publiek. Dit houdt in dat de ruimten in cafés, bars, discotheken, clubs et cetera zelf niet tot het onderzoeksgebied behoren.

2.5 Conclusie

Uit onderzoek blijkt dat geweld *door politie tegen burgers* dagelijks plaatsvindt. De meeste van deze incidenten worden geregistreerd in speciale geweldsrapportages. Geweld van de politie is vaak een reactie op geweld of verzet van de verdachte.

Er is nog weinig zicht op het aantal geweldsuitingen *van burgers tegen politie*. Dat heeft te maken met het ontbreken van een landelijk dekkend registratiesysteem en het ontbreken van een éénduidige definitie van geweld tegen politie. Fysiek geweld is nog wel te vatten in een definitie, maar voor verbaal geweld ligt dat anders. De mate waarin dreigen of schelden door een politiebeambte ook echt wordt ervaren als verbaal geweld is een persoonlijke kwestie. (Zie ook Nadere aanbevelingen in bijlage 2).

In dit onderzoek zal een tweedeling worden gehanteerd. Onder verbaal geweld verstaan wij schelden, beledigen en dreigen. Tot de categorie fysiek geweld rekenen wij zaken als schoppen, slaan, duwen, knijpen, krabben en spugen.

3 Analysemodel geweld tegen de politie in uitgaansgebieden

3.1 Inleiding

Er bestaan verschillende modellen waarmee diverse typen incidenten nader geanalyseerd kunnen worden.

Zo bestaat er een analysemethode aan de hand waarvan ongelukken geanalyseerd kunnen worden, het zogenaamde Tripod-beta model.

Op grond hiervan is door TNO en de politie Haaglanden het PAGAM-model (2006) ontwikkeld, dat geweld tegen de politie in het algemeen analyseert. Beke en het WODC (1999, 2001) reiken daarentegen op grond van onderzoek naar geweld op straat door onbekenden, diverse relevante factoren aan die van invloed zijn op geweld op straat in het algemeen en geweld in uitgaansgebieden in het bijzonder. Het betreft hier echter wel geweld tussen burgers, niet van burgers tegen de politie.

Er blijkt al met al nog geen specifiek model te bestaan dat bedoeld is ter analyse van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden.

In dit hoofdstuk zullen allereerst de bestaande modellen worden behandeld waarna vervolgens een door ons ontwikkeld analysemodel voor geweld tegen de politie in uitgaansgebieden wordt gepresenteerd.

3.2 Bestaande analysemethoden en modellen

Ongelukken: Tripod-beta analysemethode

De afdelingen industriële veiligheid van de universiteiten van Leiden en Manchester hebben gezamenlijk een methode ontwikkeld om ongelukken te analyseren. De methodiek is in eerste instantie ontwikkeld voor de analyse van ongevallen en wordt bijvoorbeeld gebruikt door de Onderzoeksraad voor Veiligheid.² De analysemethode gaat uit van twee aannames. Ten eerste dat ongevallen voor een belangrijk deel zijn te wijten aan menselijk falen en ten tweede dat menselijk falen vaak wordt toegeschreven aan de omgeving waarbinnen mensen opereren en aan de organisatorische kenmerken (latente factoren). Dat betekent dus dat mensen door werkomstandigheden of de werkomgeving worden verleid tot het maken van fouten.

De methodiek bestaat uit twee varianten. De eerste variant is de proactieve variant die gericht is op de indirecte factoren die van invloed zijn geweest op het ontstaan van ongelukken. De tweede variant spitst zich meer toe op de directe factoren die van invloed zijn geweest op het ontstaan van een incident.

Op basis van onderzoek zijn uiteindelijk de elf belangrijkste latente factoren benoemd, die betrekking hebben op hardware, design, onderhoudsbeleid, procedures, fouten afdwingende condities, orde, onverenigbare doelen, communicatie, organisatie, training en verdedigingsmechanismen (Davidse, 2003).

Noot 2 Zie bijvoorbeeld: http://www.onderzoeksraad.nl/publicaties/ovv/rapport_tailstrike_transavia.pdf

Tijdens de analyse van een gebeurtenis worden achtereenvolgens drie vragen gesteld: wat is er gebeurd, hoe is het gebeurd en waardoor is het gebeurd? Aan de hand van checklist wordt daarna getracht antwoord te krijgen op deze drie vragen zodat een dergelijk incident in de toekomst kan worden voorkomen.

Geweld tegen de politie: PAGAM-model politie Haaglanden

Er lijken verschillende factoren van invloed te zijn op het ontstaan van geweld tegen de politie. Zo maakt Uildriks (1996) onderscheid tussen kenmerken van de betrokken individuen, situationele aspecten en omgevingsfactoren. Deze factoren zijn ook terug te vinden in het PAGAM-model dat door de politie Haaglanden is ontwikkeld en dat specifiek gericht is op het analyseren van geweld tegen de politie.

De politie Haaglanden besteedt sinds enkele jaren grondig aandacht aan geweldsincidenten tegen politiebeambten. In samenwerking met TNO is er binnen de politie Haaglanden een methodiek ontwikkeld waarmee de verschillende factoren en omstandigheden inzichtelijk kunnen worden gemaakt die leiden tot het ontstaan van deze geweldsincidenten. PAGAM staat voor Politie Agressie- en Geweldsincidenten Analyse Methodiek. In de methodiek komen de elf 'latente factoren' uit de Tripod-betamethode terug, als de basisrisicofactoren. Deze factoren worden nu gemodelleerd met behulp van een zogenaamd 'vlinderdasmodel'; een oorzaak-en-gevolgmodel voor een systematische identificatie en evaluatie van gevaren en risico's in het algemeen, en voor het nemen van de efficiënte veiligheidsmaatregelen in het bijzonder. Het model lijkt - grafisch weergegeven - op een vlinderdas. Het incident staat centraal, links ervan staan de oorzaken en rechts de effecten. Aan beide zijden bestaan aangrijpingspunten voor het beïnvloeden van het verloop van de causale keten; enerzijds gaat het om het beheeren van gevaren en anderzijds om het beperken van gevolgen.

Het gaat er bij de analyse om de risico's voor het ontstaan van geweld zo klein mogelijk te maken (Marges 2006). Het doel ervan is drieledig: het verbeteren van de informatiepositie over het vóórkomen van dit soort incidenten, het op basis van deze informatie bijstellen en evalueren van beleid en het treffen van maatregelen voor preventie, interventie en nazorg.

De methodiek wordt nu nog verder ontwikkeld. Uit de voorlopige resultaten blijkt dat:

- Politieambtenaren vooraf niet goed afspreken hoe te handelen.
- Incidenten op onverwachte momenten voorkomen.
- Er niet voorziene reacties zijn.
- Politieambtenaren teleurgesteld zijn in de organisatie bij de afhandeling van incidenten.³

Hoewel in PAGAM – net als in ons onderzoek – het accent wordt gelegd op de samenhang van de factoren die leiden tot geweldsincidenten, is deze methodiek niet geschikt om te komen tot een beantwoording van de ons voorliggende onderzoeksvragen. PAGAM is sterk gericht op Arbobeleid en geeft volgens een deskundige beperkt zicht op wat er allemaal omgaat op geweldsincidentniveau. Zo komen de ontwikkelaars van PAGAM op basis van hun benadering tot de conclusie dat geweld tegen de politie in uitgaansgebieden niet vaak voorkomt. Dit is een conclusie die niet door ons

Noot 3 De PAGAM resultaten worden gepresenteerd na afronding van het (pilot) onderzoek.

onderzoek wordt onderbouwd. Het verschil valt mogelijk te verklaren door de gehanteerde selectieprocedures van de te analyseren incidenten. In het bijzonder ontbreekt bij PAGAM een visie op geweldsincidenten waarbij er geen sprake is van fysiek geweld. Daarbij zijn geweldsincidenten in horecagebieden bijzonder van aard omdat deze zich door vooral het alcoholgebruik van de dader onderscheiden van andere geweldsincidenten tegen de politie.

Geweld in uitgaansgebieden: model op grond van onderzoek van Beke en het WODC

In 1999 en 2001 heeft het onderzoeksbureau Beke in samenwerking met het WODC, een uitgebreid onderzoek verricht naar geweldsincidenten op straat tussen onbekenden. In het eerste deel van dit onderzoek is nagegaan hoe vaak geweld op straat voorkomt en zijn dader- en slachtofferprofielen beschreven. In het tweede deel van het onderzoek wordt een beperkt aantal geweldsincidenten nader bestudeerd door middel van extra zaaksinformatie uit interviews met daders, slachtoffers en omstanders. Zo is getracht inzicht te krijgen in de achtergronden en motieven van geweldplegers. De geweldsincidenten zijn in drie verschillende contexten ingedeeld, te weten het verkeer, het uitgaansgebied en de woonwijk. Binnen elk van deze drie contexten zijn 21 geweldsincidenten bestudeerd. Bij de analyse van deze incidenten is rekening gehouden met de verschillende factoren die van invloed zijn geweest op het verloop van een geweldsincident. Vooral de onderlinge samenhang van deze factoren is daarbij verder onderzocht. Tijdens de reconstructie van een incident is rekening gehouden met verschillende factoren die voor het ontstaan van het geweldsincident van invloed zijn. Deze factoren zijn grofweg in te delen in kenmerken van de dader, kenmerken van het slachtoffer en kenmerken van de situatie.

3.3 Analysemodel geweldsincidenten tegen politie in uitgaansgebieden

Om geweldsincidenten tegen politiebeambten in horecagebieden te analyseren, hebben wij een analysemodel opgesteld. In dit model pogen wij alle verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op geweld tegen de politie in uitgaansgebieden, overzichtelijk en samenhangend te ordenen. Het model is ontwikkeld op basis van de belangrijkste literatuur over politiegeweld, het onderzoek van Beke en het WODC, het PAGAM-model en onze eigen kennis over het onderwerp.

Het analysemodel bestaat in hoofdlijnen uit vier clusters of 'schillen'. Dit zijn: het beleidskader, de locatiekenmerken, situationele kenmerken en het geweldsincident zelf.

In de binnenste schil van ons model vindt het geweldsincident tegen de politie plaats. Factoren die van directe invloed zijn op het ontstaan van dat incident hebben te maken met kenmerken van de burger, kenmerken van de politieambtenaar en kenmerken van de interactie tussen deze twee personen (schil 1).

De situationele kenmerken tijdens het ontstaan van het incident liggen daar weer omheen (schil 2). Dat zijn onder andere het aantal aanwezige politiefunctionarissen, het uitgaanspubliek en de locatie. De factoren binnen de eerste twee schillen van het model beschouwen wij als de *directe factoren* die van invloed zijn op het ontstaan en verloop van het incident.

Samen staan de twee binnenschillen voor de kernactiviteiten die politiefunctionarissen en andere in het uitgaansgebied aanwezige functionarissen verrichten direct voor, tijdens en na de interactie met burgers. Deze activiteiten

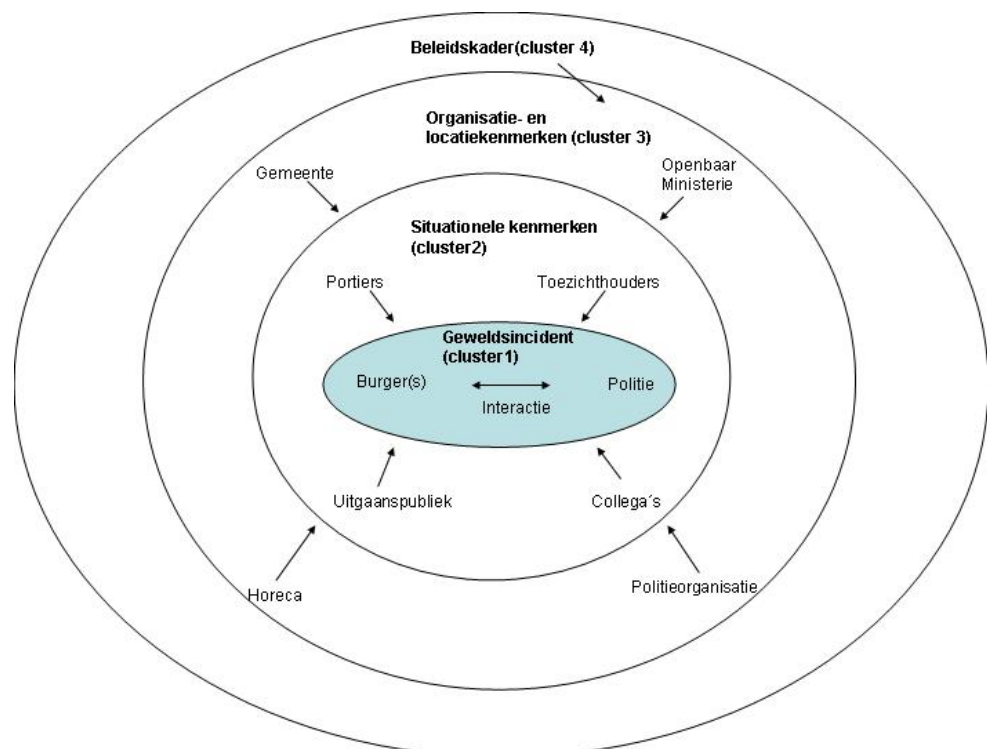
zijn in meer- of mindere mate direct te beïnvloeden door de betreffende politiefunctionarissen.

De factoren die te maken hebben met de organisatorische en locatiemarken (schil 3) en het beleidskader (schil 4), zijn geplaatst in de twee buitenschillen van ons model. Zij vormen de context waarbinnen politiefunctionarissen in uitgaansgebieden werken. In de twee buitenschillen zitten derhalve de zogenaamde *indirecte factoren*: factoren die van invloed zijn op geweld tegen de politie in uitgaansgebieden maar die slechts op indirecte wijze door de politiefunctionarissen zelf zijn te beïnvloeden. Het zijn de randvoorwaarden waarbinnen een incident kan ontstaan of kan worden voorkomen. Factoren van deze twee schillen zullen daarom niet meteen invloed hebben op het ontstaan dan wel voorkomen van de geweldsincidenten.

Alle factoren kunnen enerzijds een duwende werking hebben op het incident, en anderzijds een remmende werking.

Het ontwikkelde analysemodel is toegespitst op de interactie tussen politie en burger in uitgaansgebieden. Het concept van de directe en indirecte factoren, de duwende en remmende werking van de factoren, de gelaagdheid van het model en de omvattende factoren, is echter ook bruikbaar om interacties onder andere omstandigheden in kaart te brengen. De keuze van de factoren zal dan wel moeten worden aangepast.

Schema 1 Analysemodel Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden



Cluster 1

Het cluster waarbinnen het *geweldsincident* centraal staat is de resultante van de kenmerken van de dader, het slachtoffer en van alle omliggende clusters. De nadruk ligt op het verloop van het proces van het geweldsincident.

Factoren van de dader die hierbij van belang zijn:

- geslacht
- leeftijd
- etniciteit
- antecedenten
- drank- en druggebruik
- houding
- onderdeel van een groep
- opleiding

Factoren van het slachtoffer die hierbij van belang zijn:

- geslacht
- leeftijd
- ervaring en rang
- herkenbaarheid als politie
- groepsoptreden
- houding en karaktereigenschappen
- vaardigheden
- etniciteit

Cluster 2

Een geweldsincident tussen een burger en de politie speelt zich af binnen een bepaalde context.

Het cluster waarin deze *situationele kenmerken* zijn omvat bestaat uit factoren. Deze factoren zijn direct van invloed op het ontstaan van het geweldsproces:

- tijdstip
- hoeveelheid uitgaanslocaties
- aard en omvang van het publiek en omstanders
- sfeer in het gebied
- hoeveelheid mankracht en versterking

Cluster 3

Buiten het cluster van het geweldsincident en de situatiekenmerken liggen twee andere schillen, waarvan de factoren van indirecte invloed zijn op het ontstaan van een incident. Dit is ten eerste het cluster waarbinnen de *locatiekenmerken* en *organisatorische kenmerken van de politieorganisatie* van het uitgaansgebied vallen. De scheidslijn tussen deze schillen is soms diffuus, vooral wat betreft de kenmerken van de politieorganisatie. Binnen het derde cluster ligt de nadruk op de organisatie, het buitenste cluster gaat over integraal beleid. Factoren die hierbij van belang zijn:

- locatiekenmerken
 - omvang gebied
 - aantal horecagelegenheden
 - regionale of interregionale bezoekers

- organisatorische kenmerken politieorganisatie
 - beleid politieorganisatie
 - inzet en training speciale horecateams
 - Arbo- en personeelsbeleid (RI&E, preventie, opleiding, bijscholing, opvangbeleid)
 - geweldsbeleid (informatiebeleid, geweldsprotocol, bejegeningprofiel, andere relevante methodieken en richtlijnen, melding en registratie, aanwezigheid portefeuillehouder geweld, schade-expert)
 - cultuur (omgaan met procedures, belonen, geweldsopvattingen, leercultuur)
 - periodieke evaluatie (incidenten/protocollen e.d.)
 - aandacht voor vaardigheden en houding (tijdens geweldsuitingen) in functioneringsgesprekken
 - werkwijze
 - kwaliteit van de melding (indien noodhulp)
 - informatievoorziening/voorkennis
 - briefing en debriefing/nabespreking
 - planning, afspraken, inzet mensen en materieel
 - rol leidinggevende

Cluster 4

De buitenste schil omvat het *integrale beleidskader* binnen de gemeente en de politieorganisatie.

De factoren die hierbij van belang zijn:

- beleidskader
 - integraal veiligheidsbeleid (horecabeleid)
 - preventie: aard en omvang van de getroffen maatregelen
 - repressie: mate van gedogen of streng handhaven
 - afgesloten convenanten en operationele samenwerking
 - voorlichting over de gekozen aanpak richting burgers
 - overleggen gemeente, OM, horeca en politie
 - beschikbaarheid voldoende openbaar vervoer en taxi's

3.4 Conclusie

Voor het onderzoek naar geweld tegen de politie in uitgaansgebieden is een specifiek analysemodel ontwikkeld. Dit analysemodel bestaat uit verschillende clusters.

De twee buitenste clusters staan voor de beleidsmatige, organisatorische en fysieke context waarbinnen politiefunctionarissen in uitgaansgebieden werken. Deze context is niet direct te beïnvloeden door deze politiefunctionarissen, maar wel door beleidsmakers en leidinggevendenden, die dienen te werken aan het optimaliseren van deze context teneinde de mensen in de praktijk optimaal te faciliteren. In de twee buitenste clusters zitten de zogenaamde *indirecte* factoren: factoren die van invloed zijn op geweld tegen de politie in uitgaansgebieden maar die slechts op indirecte wijze door de politiefunctionarissen zelf zijn te beïnvloeden.

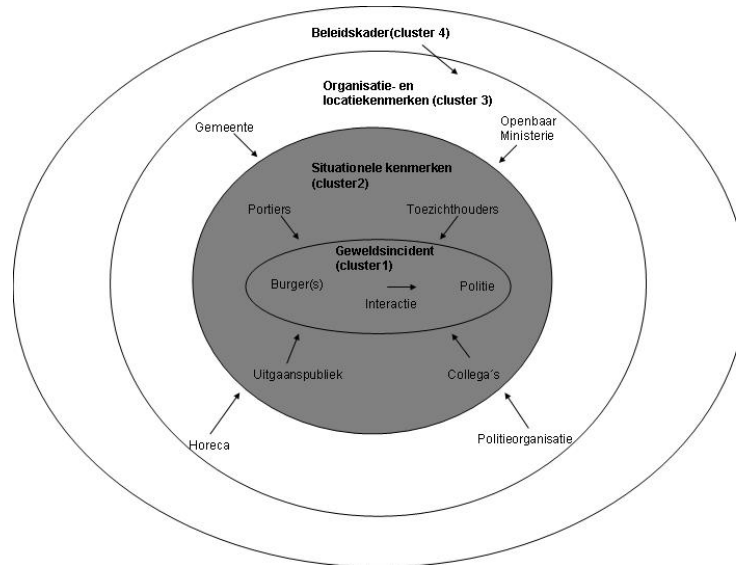
De binnenste clusters staan voor de kernactiviteiten die politiefunctionarissen en anderen in het uitgaansgebied aanwezige functionarissen verrichten direct voor, tijdens en na de interactie met burgers. Deze activiteiten zijn wel voor een deel in meer- of mindere mate *direct* te beïnvloeden door de betreffende politiefunctionarissen. Dit zijn kenmerken van de dader, het slachtoffer, en de situatie.

Doel van het analysemodel is het overzichtelijk en samenhangend ordenen van alle verschillende factoren die van invloed (kunnen) zijn op geweld tegen de politie in uitgaansgebieden. Daarnaast wordt hiermee verhelderd dat politiefunctionarissen die werkzaam zijn in een horecagebied, deels zelf invloed hebben op het ontstaan en verloop van geweld tegen hen, maar anderzijds werken binnen een beleidsmatige, organisatorische en fysieke context. Daarbij kunnen ook kenmerken van de dader en situatie van invloed zijn.

4 Daders, slachtoffers en situationele kenmerken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de kenmerken van de daders, slachtoffers en situaties van geweldsincidenten van burgers tegen politie. Dat zijn dus cluster 1 en cluster 2 van het analysemodel voor geweld van burgers tegen de politie in uitgaansgebieden:



De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- Welke kenmerken van de (zich verzettende) burger/verdachte spelen een rol?
- Welke kenmerken van de interacterende politiefunctionaris(sen) spelen een rol? Welke (IBT)-vaardigheden van de politiefunctionaris(sen) spelen een rol?
- Welke kenmerken van de locatie spelen een rol?
- Welke overige factoren spelen een rol?

Basis voor dit hoofdstuk vormen de 22 casussen die door ons zijn onderzocht in vijf verschillende gemeenten. Ook de bevindingen van onze vijf observaties zijn verwerkt in de gegevens.

De door ons bestudeerde literatuur omvat zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek dat door derden is uitgevoerd. Uitkomsten uit de literatuur worden vermeld en gebruikt om onze eigen bevindingen in een breder (en wanneer mogelijk kwantitatief) kader te plaatsen. In de onderstaande paragrafen gaan we achtereenvolgens in op de kenmerken van de betrokken daders en slachtoffers en de relevante omgevingsfactoren.

4.2 Kenmerken van de daders

4.2.1 Kenmerken daders volgens literatuuronderzoek

Uit geweldsonderzoeken blijkt dat er nog niet veel bekend is over de kenmerken van de daders van specifiek geweld tegen de politie. Uit één van de onderzoeken blijkt dat daders die na een opmerking van een politieambtenaar 'door het lint gaan' in te delen zijn in vier groepen (Kruize en Wijmer, 1994; van Stokkum, 2005):

- 'straatvechters' die bij het zien van politie wild worden;
- 'verstoorden' de psychisch/geestelijk gestoorden, alcoholisten en druggebruikers;
- 'verongelijken' die bij minste of geringste in conflict gaan met de politie, voornamelijk in geval van een aanhouding;
- 'gekrenkten' voelen zich door politieoptreden in hun eer en eigenwaarde aangetast.

Volgens het politionele geweldsonderzoek uit Den Haag zijn de meeste daders van geweld mannen binnen de leeftijdsgroep 18-34 jaar (Schuppers e.a. 2006). Veel van de daders zijn eerder met de politie in aanraking gekomen en één op de vijf is wel eens eerder veroordeeld voor geweld tegen een politiefunctionaris. Marokkaanse verdachten blijken relatief oververtegenwoordigd te zijn.

Een ander onderzoek wijst uit dat het aantal excessieve drinkers in de leeftijdscategorie 18-24 jaar het grootste is. Deze zelfde groep is oververtegenwoordigd als het gaat om dader- en slachtofferschap van geweldsincidenten. (Bieleman, Maarsingh en Meijer 1998). Een combinatie van zowel alcohol en drugs leidde in de onderzochte gevallen tot de meeste geweldsincidenten.

Ten slotte zijn ook groepsgedragingen van invloed op geweldsincidenten in de publieke ruimte. Zo komen minderjarige geweldplegers vooral tot geweldsdaden wanneer ze optrekken in een vriendengroep. Deze geweldsdaden komen voort uit de plicht op te komen voor hun vrienden (Bol, Terlouw, Blee en Verwers 1998). Groepsdruk en het krijgen van waardering en respect bleken de doorslag te geven in dat soort geweldssituaties. Er is dan sprake van zogenaamde groepsprocessen.

4.2.2 Kenmerken daders uit het casusonderzoek

Bij de 22 door ons onderzochte zaken zijn uiteindelijk 34 verdachten gehoord en/of aangehouden door de politie⁴.

Op basis van enkele gesprekken met de verdachten zelf, de betrokken politiefunctionarissen en getuigen hebben we verschillende kenmerken van de daders onderscheiden en opvallende elementen daaruit naar voren gehaald. De informatie uit deze gesprekken is aangevuld met gegevens uit de processen verbaal. Opvallend hierbij is dat de verhalen van de gesproken verdachten niet altijd geheel overeenstemmen met die van de politie. Beiden hebben soms een andere kijk op elkaars houding en het verloop van het incident.

Noot 4 Het gaat hierbij om de aanhoudingen in het kader van geweld tegen de politie.

Geslacht en leeftijd

Een eerste gemeenschappelijk kenmerk van de groep daders uit de onderzochte geweldsincidenten is dat het overgrote merendeel man is. Dit beeld strookt met de uitkomsten van het Haagse onderzoek (Schuppers e.a. 2006). Opvallend aan de enkele vrouwen die zijn opgepakt, is dat zij opkwamen voor een man. In het ene geval verhinderden zij de politie bij het oppakken van een mannelijk familielid en in het andere geval was de vrouw weerspanning toen politiebeambten een vriend van haar aanspraken op zijn gedrag.

De daders zijn relatief jong. De helft van de daders is tussen de 18 en 25 jaar. Verschillende politiebeambten beamen ook dat de 'jongere personen' vaak de meeste overlast veroorzaken omdat zij veel drank en drugs gebruiken en daar minder goed mee omgaan dan de oudere bezoekers. Dit wordt bevestigd door het onderzoek van Bieleman e.a. uit 1998.

Etniciteit

Het merendeel van de daders heeft de Nederlandse etniciteit. Verder zijn er Marokkanen, Surinamers, een Rus en een Zuid-Afrikaan betrokken bij de onderzochte incidenten. Opvallend aan de groep opgepakte Nederlanders is dat er negen woonwageneigenaren onder hen waren. Deze 'kampers' waren allen betrokken bij incidenten die zich hebben afgespeeld in twee gemeenten in het zuiden van het land. De betrokken politiebeambten uit die gemeenten bevestigen dat de politie daar vaker problemen heeft met kampers. Volgens de politie gedraagt deze groep zich geregeld provocerend en agressief tegen de politie, wat volgens de politie voortkomt uit een 'anti-politie cultuur' binnen hun gemeenschap. Tijdens terugkoppelsessies werd etniciteit, waarbinnen ook eergevoel een belangrijke rol speelt, in samenhang met een sterk groepsgevoel, een belangrijke voorspellende factor gevonden. Binnen betreffende korpsen is vaak bekend welke groepen dit zijn (dit verschilt per onderzochte locatie).

Dreigende kampers willen op de vuist met de politie

Na sluitingstijd loopt een groep van ongeveer vijftien woonwageneigenaren vanuit een discotheek langs twee surveillerende politiefunctionarissen. Eén van de kampers loopt zonder aanleiding naar de politiefunctionarissen toe en zegt: "jullie zijn geen partij voor ons, wij maken jullie helemaal af. Kom op jullie tegen ons, roep anders nog maar wat collega's van je." Deze bedreigingen gaan maar door en telkens loopt de man terug naar zijn vrienden die op afstand blijven kijken. Voor de politiefunctionarissen komt dit zeer bedreigend over. Uiteindelijk lopen vijf mannen uit de groep naar de politiefunctionarissen toe om de daad bij het woord te voegen. Zij worden uiteindelijk 'tegengehouden' door andere groepsleden en bij het arriveren van de hondenbrigade lopen de mannen weg.

Onderdeel van groep

Een hierbij aansluitend belangrijk kenmerk van de daders is dat zij in veel gevallen deel uitmaken van een grotere groep. De dynamiek van een groep en/of het gedrag van omstanders hebben in verschillende zaken de houding en het gedrag van de dader(s) beïnvloed, en zo een rol gespeeld in het escaleren van een situatie (zie ook Bieleman e.a. 1998 en Timmer 2005). Met

name geweldsincidenten die voortkomen uit een ogenschijnlijk onschuldige situatie, zijn vaak het gevolg zijn van groepsdynamiek die de houding van een dader plotseling doen omslaan, zo stellen de geïnterviewde politieambten. Aan de andere kant kan groepsdynamiek in sommige gevallen de zaak ook de-escaleren. Het aanspreken van de ogenschijnlijk meest redelijke persoon in de groep, niet zelden een vrouw, kan dit tot stand brengen, zo blijkt uit gesprekken. Deze persoon kan dan worden aangesproken op het gedrag van de groep als geheel en er vervolgens voor zorgen dat andere leden uit de groep tot rust worden gemaand.

Daarnaast geven politieambtenaren aan soms te worden geconfronteerd met een dadergroep die steeds groter wordt. Met behulp van een mobiele telefoon wordt door de verdachte soms versterking gevraagd aan andere 'leden' die nog niet ter plekke waren maar zich na diens oproep spoeden naar de plek van onrust.

Aanspreken brommerrijder leidt tot ernstige mishandeling politieambtenaar

Aan het einde van een uitgaansavond ziet een agent te fiets een grote groep jongeren uit een disco lopen. In het midden van de groep staat een jongen op een scooter met een meisje achterop. De politieman vermoedt dat de man heeft gedronken en spreekt deze aan zodra deze de groep uitrijdt. Als de jongen probeert weg te rijden, probeert de politieambtenaar dit te voorkomen. Ze komen beiden ten val en vanaf dat moment wordt de politieman belaagd door een grote groep personen. De politieman wordt zeer zwaar mishandeld en moet uiteindelijk door vijftien collega's worden ontzet.

Antecedenten

Tijdens de bestudering van de incidenten blijkt verder dat het tweederde van de daders antecedenten heeft. Het merendeel van deze antecedenten heeft betrekking op geweldpleging in het algemeen, ook diefstal, beledigen van politie, bedreiging en baldadigheid komen voor. Een kleiner aantal daders is 'goede bekende' van de politie die meerdere feiten op hun naam hebben staan.

Ook uit eerder onderzoek in Den Haag bleek dat het grootste gedeelte van de geweldplegers antecedenten had (Schuppers e.a. 2006).

Opmerkelijk is verder dat drie daders van het geweld toegaven een persoonlijk probleem te hebben met de politie. Deze antipathie kwam tijdens het incident tot uitbarsting. Tenslotte blijkt dat in de kleinste onderzochte gemeente alle daders tijdens het incident herkend zijn door de betrokken politieambtenaren, hetgeen tekenend is voor de kleinschaligheid van deze gemeente.

Tijdens de terugkoppelsessies en uit de interviews blijkt dat antecedenten niet specifiek kenmerkend zijn voor daders van geweld tegen de politie; er zijn daders met antecedenten, en daders zonder antecedenten.

Zware bedreigingen en beledigingen tegen drie surveillerende politieambtenaren

Na sluitingstijd van de horeca surveilleren drie politieambtenaren in een gebied waar het erg druk is op straat. Eén van de drie politieambtenaren ziet dat een 'grote bekende van de politie' in dronken toestand naar de drie politiebeambten toeloopt. Zonder enige aanleiding begint de man te schelden en te dreigen. Op dat moment zijn er erg veel mensen aanwezig die het incident aanschouwen. Nadat de man meerdere malen is gevorderd weg te gaan, volgt een aanhouding. Tijdens de aanhouding is er geslagen, geschopt en gespuugd. Achteraf verklaart de man dat toen hij één van de politieambtenaren zag, 'hij gek werd van woede en hem daarom wilde provoceren'. Hij had al vaker problemen gehad met de politieambtenaar en wilde hem nu publiekelijk aanpakken.

Drank- en druggebruik

Excessief drankgebruik wordt tijdens de terugkoppelsessies beschouwd als belangrijkste factor of oorzaak van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden. Nagenoeg alle beschouwde daders waren onder invloed van drank, waarbij een deel van de verdachten heeft toegegeven dat de drank ook een rol speelde in het ontstaan van het incident. Druggebruik is moeilijker te verifiëren, maar in een aantal gevallen zijn de slachtoffers en/of getuigen ervan overtuigd dat de verdachte 'niet alleen gedronken had'. In de verklaringen werd gesproken van 'een sterk vermoeden van middelengebruik', 'grote ogen en het strak blijven aankijken' en 'het hebben van een verhoogde pijngrens door vermoedelijk druggebruik'.

Politieambtenaren die in uitgaansnachten werkzaam zijn verklaren ook dat bezoekers van uitgaansgebieden vaak totaal niet voor rede vatbaar zijn omdat zij onder invloed zijn. Veel bezoekers komen al in besonken toestand naar het horecagebied en veroorzaken al snel problemen. Bij aankomst van de politie is dan, volgens gesproken ambtenaren, communicatie met de verdachten moeilijk en kunnen de gedragingen van de verdachten zeer onberekenend zijn.

In een van de terugkoppelsessies ontstond naar aanleiding hiervan een discussie of er nu wel of niet valt te communiceren met dronken uitgaanspubliek. Hierover wordt verschillend gedacht en als gevolg wordt er door de politie verschillend gehandeld (bemiddelend optreden wanneer de beambte inschat dat communicatie mogelijk is, harder ingrijpen wanneer dit niet het geval is). Ook deze bevindingen stroken met eerder onderzoek (Bieleman e.a. 1998 en Timmer 2005).

Man slaat ruit café in en gaat daarna de politie te lijf

Tijdens een reguliere uitgaansavond krijgt de politie een melding binnen van een dronken man die agressief is buiten een café. Bij aankomst zien politieambtenaren dat de man een ruit van een café inslaat. Na de mededeling van de politie dat de man is aangehouden, begint deze wild om zich heen te slaan. Met pepperspray wordt de man onder controle gebracht en afgevoerd. Achteraf verklaart de man zich weinig meer te herinneren van het voorval.

Houding

Na de bestudering van de incidenten hebben we de houdingen van de verdachten ingedeeld in vier groepen. Het gaat daarbij om het gedrag van de daders voorafgaand aan de escalatie van de interactie. Hoewel het moeilijk is om de feitelijke houding in kaart te brengen, is hierbij vooral uitgegaan van de houding zoals deze is geschetst door de politie (slachtoffer en getuigen) of naar voren komt uit processen verbaal.

De eerste groep daders had bij aankomst van de politie al een agressieve houding, die in de meeste gevallen was veroorzaakt door een vechtpartij waarbij deze personen waren betrokken. Het merendeel van de incidenten valt in deze categorie. Vaak intervenueert de politie om de situatie te kalmeren. Volgens enkele geïnterviewde politieambtenaren gaat dit negen van de tien keer goed. Een enkele keer mondt de situatie echter uit in een incident waarbij één of beide vechtende partijen zich tegen de politie keren.

De tweede groep daders gedroeg zich in reactie op politiebeambten recalcitrant en probeerden te verhinderen dat de politie haar werk kon uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarin de politie iemand wil aanhouden waarna enkele omstanders dit belemmeren.

De derde groep gedroeg zich zonder dat hiervoor een duidelijke aanleiding was provocerend of 'bij de hand' toen de politie arriveerde. Hierbij moet gedacht worden aan het maken van 'leuke opmerkingen' aan het adres van de surveillerende politie.

Ten slotte was er ook nog een groep daders die machogedrag vertoonde tegenover de politie en niet door hen wenste te worden aangesproken. In de meeste gevallen kwamen dit soort gedraging voort uit groepsgedrag waarbij enkele personen zich wilden profileren of laten gelden tegenover de rest.

4.3 Kenmerken van de slachtoffers

4.3.1 Kenmerken slachtoffers volgens literatuuronderzoek

Wat betreft slachtofferschap onder de politie blijkt uit onderzoek van Middelhoven en Driessen (2001) dat mannelijke politiebeambten een grotere kans lopen slachtoffer te worden van serieuzere bedreigingen. Wat betreft de lichtere vormen van verbaal en fysiek geweld, blijkt er geen verschil te zijn tussen mannen en vrouwen. Vooral de politiebeambten in de leeftijd 18-32 jaar zijn relatief vaak slachtoffer. De etniciteit en het opleidingsniveau hebben geen invloed op het slachtofferschap van politiebeambten.

Timmer (1999) heeft weinig bewijs gevonden voor de stelling dat meer ervaring in het werk de kans op gewelddadige incidenten doet verkleinen. Politieambtenaren die echter negatiever/cynischer tegenover hun vak staan, gebruiken vaker geweld in de uitoefening van hun werkzaamheden. De verwachting is dat het zelf aanwenden van geweld weer leidt tot een verhoogde kans op geweldsgebruik door de burger.

Andere kenmerken van de politiebeambte die de kans op geweld vergroten zijn: uiten van waardeoordelen, te snel opnemen voor één partij, gebrek aan respectabele omgangsvormen, onvoldoende uitleg geven over het waarom van bepaalde handelingen, gebrek aan duidelijkheid, negeren van de verdachte en zogenaamd maken van 'leuke opmerkingen' (Uildriks 1996). Deze kenmerken hebben dus betrekking op de wijze waarop men tijdens de interactie omgaat met de burger.

Naast deze kenmerken die de kans op slachtofferschap vergroten zijn er ook kenmerken die juist het slachtofferschap kunnen verkleinen. Voorbeelden hiervan zijn een goed perceptievermogen, beoordelings- en beslissingsvermogen en de motorische vaardigheden van de politieambtenaren. Hierbij wordt gedacht aan een goede woordkeus, juiste lichaamstaal, uitstralen van kalmte en evenwichtigheid, resoluut optreden en het beschikken over improvisatievermogen (Timmer 1999). Op incidentniveau is het belangrijk dat er een goede voorbereiding is, bestaande uit het inwinnen van informatie, het tijdig maken van een doel/middel afweging, een goede taxatie van de eventuele risico's, het onderkennen van emotie en daadwerkelijk leren benutten van alternatieven. Er is namelijk aangetoond dat wanneer er een goede beoordeling tijdens de initiële beoordelingsfase heeft plaatsgevonden (voor het eerste contact met de burger), de situationele beoordeling sterk wordt verbeterd en vergemakkelijkt (Pauwels, Helsen en Wuyls 1994). Er wordt daarom bepleit om het benaderingsaspect onderdeel te maken van de training voor politieambtenaren (Adang en Timmer, 2005). Het trainen en opleiden van de verschillende politiebeambten vormt de basis voor het goed omgaan met dit soort gevaarlijke incidenten (Timmer 1999, 2005 en Van Stokkum 2005). In de praktijk maken politiebeambten te weinig gebruik van de hen aangeleerde vaardigheden (Kop, Spaan, Van der Leij en Driessen 1997). Een belangrijk onderdeel van de training van politiebeambten vormt de Integrale Beroepsvaardigheids Training (IBT). Een conclusie van het onderzoek van Timmer (2005) luidt dat 'het omgaan met agressie en geweld van burgers nog verder kan worden geprofessionaliseerd binnen de basispolitiezorg'. Kernpunten hierbij zijn informatiegebruik, registratie, evaluatie, situatiegeoriënteerde training en procedures op basis van *best practice* scenario's.

4.3.2 Kenmerken slachtoffers volgens casusonderzoek

Net als bij de daders zijn ook de kenmerken van de slachtoffers van de incidenten aan de zijde van de politie geanalyseerd. Bij de meeste incidenten waren meerdere politiebeambten betrokken. We hebben echter alleen de kenmerken van de directe slachtoffers in ogenschouw genomen.

Geslacht en leeftijd

In bijna alle zaken was het slachtoffer een mannelijke politiebeampte. In één geval betrof het een vrouw. Dat is op zich geen vreemde uitkomst, omdat uit ons onderzoek blijkt dat voornamelijk mannelijk politiebeambten zich bezighouden met het nachtelijk werken in de horecagebieden. Ook kan het zo kunnen zijn dat mannelijke politieambtenaren eerder dan hun vrouwelijke collega's er voor kiezen om zelf geweld te gebruiken. Dat verhoogt de kans slachtoffer te worden; in het algemeen lokt geweld weer geweld uit.

Verder blijkt al eerder dat het overgrote deel van de daders man was. Het is waarschijnlijk dat mannen eerder gewelddadig zullen zijn tegen een mannelijke politieambtenaar, dan tegen een vrouwelijke, zeker als het gaat om fysiek geweld.

Over het algemeen wordt het als weinig eervol gezien om een vrouw te slaan. Eerder onderzoek wijst ook al uit dat mannelijke politiefunctionarissen tijdens hun werkzaamheden meer kans hebben slachtoffer te worden van geweld (Middelhoven en Driessen 2001).

Bij de door ons onderzochte incidenten waren net zoveel jonge als oudere politieambtenaren betrokken. Ook tijdens terugkoppelsessies wordt het verband tussen leeftijd (en meer algemeen: het profiel van het slachtoffer) en

het slachtofferschap niet bevestigd. Uit eerder onderzoek naar geweld tegen politie blijkt echter dat jongere politiebeambten in het algemeen een grotere kans hebben slachtoffer te worden van geweld dan de oudere politiebeambten (Middelhoven en Driessen 2001). Mogelijk wordt dit verschil verklaard door het feit dat in de onderzochte gemeenten in de horecadiensten relatief veel ervaren en dus wat oudere politieambtenaren worden ingezet.

Ervaring en rang

In de onderzochte incidenten blijken slachtoffers te beschikken over een zeer diverse ervaring en rang. Dit heeft er mogelijk mee te maken dat er binnen de meeste onderzochte teams naar wordt gestreefd om koppels te laten bestaan uit een mix van ervaren én minder ervaren politiebeambten. Overigens gaf een betrokken politieambtenaar naar aanleiding van een van de onderzochte incidenten wel aan dat een gebrek aan ervaring bij sommige betrokken politieambtenaren tot problemen leidt (zie herkenbaarheid en groepsoptreden). De meeste slachtoffers waren agent, hoofdagent of brigadier. Verder waren er nog een BOA, een vrijwillige politieagent en een agent in opleiding betrokken.

Dit lijkt er op te wijzen dat ervaring en rang geen rol spelen bij het ontstaan van een incident, een conclusie die deels aan sluit bij de bevindingen van Timmer (1999), die stelt dat meer ervaring niet zondermeer leidt tot minder kans op een geweldsincident.

Vechtpartij op uitgaansplein

Aan het einde van de dienst komt er een melding binnen van een vechtpartij op het uitgaansplein. In drie auto's gaan zes politieambtenaren naar het plein. Als ze daar aankomen blijkt er inderdaad een grote vechtpartij aan de gang tussen twee groepen jongeren. De politieambtenaren beginnen meteen met het scheiden van de groepen. Daarbij raakt echter een van de onervaren politieambtenaren geïsoleerd, waardoor haar collega's plotseling een dubbele taak krijgen: haar ontzetten en de groepen scheiden. Achteraf heeft een van de ervaren politieambtenaren veel kritiek op het groepsoptreden in deze zaak, die binnen het team uitgebreid is geëvalueerd. Als de groepen gescheiden zijn blijft een van de vechtersbazen steeds terugkomen. De politieambtenaren vorderen hem tot drie keer toe om weg te gaan, maar dat doet hij niet. Vervolgens wordt hij aangehouden. De dader probeert met een kopstoot de autoruit te breken en spuugt vervolgens naar de politieambtenaar. Als die daarop het hoofd van de dader probeert weg te draaien, beledigt hij de politieambtenaar.

Herkenbaarheid en groepsoptreden

Alle slachtoffers, op één na, waren in duidelijk herkenbaar politietenue werkzaam. In sommige uitgaansgebieden werken politieambtenaren zelfs met fluorescerende kleding met daarop duidelijk het woord 'politie'. Uit de processen verbaal blijkt dat politieambtenaren nog voor het ingrijpen vaak duidelijk roepen dat zij van de politie zijn. Op basis van onze gegevens kunnen we dus niet stellen dat duidelijke herkenbaarheid leidt tot minder geweldsincidenten. Sommige politieambtenaren gaven aan dat zij door hun herkenbaarheid ook meer worden aangesproken. In een deel van de gevallen gaat het dan om grappig bedoelde opmerkingen of commentaar op het handelen van de politie.

In nagenoeg alle zaken waren de politiebeambten met meerdere collega's aanwezig. Dat komt omdat in horecadiensten vrijwel altijd gewerkt wordt in koppels. Door met meer collega's een incident aan te pakken, kan het publiek beter op afstand worden gehouden, zo geven sommige politiefunctionarissen aan. Hierdoor kan gerichter worden opgetreden, hetgeen de kans op meer geweld tegen de politie verkleint. Groepsoptreden vergt echter wel de nodige ervaring en afstemming. In sommige gevallen werd dit gemist, zo bleek bijvoorbeeld bij het hieronder beschreven incident.

Over de vraag of een massale aanwezigheid van de politie geweld kan voorkomen verschillen de meningen. Enerzijds zijn er politieambtenaren die aangeven dat incidenten effectief kunnen worden voorkomen door 'de boel plat te surveilleren'. Anderen stellen echter dat een massale aanwezigheid van de politie provocerend kan werken en daardoor juist conflicten en uiteindelijk geweld tegen de politie in de hand werkt. Dit laatste is vooral het geval bij groepen. Ook uit onze observaties blijkt geen helder verband tussen de massaliteit van het politieoptreden en het ontstaan van incidenten. In de gemeenten waar wordt gewerkt met 'bikers' (politieambtenaren op de fiets) is men hier heel tevreden over. Doordat de politieambtenaren rondfietsen zijn zij erg zichtbaar voor het publiek, zonder dat er veel politieambtenaren tegelijkertijd op de zelfde plek zijn. Zo hebben burgers het gevoel dat er steeds politie in de buurt is, zonder dat zij geprovoceerd worden door een overmacht aan politieambtenaren. Bikers nemen ook veel meer waar, waardoor sneller kan worden opgetreden. Enerzijds kunnen hierdoor incidenten in de kiem worden gesmoord en geweld worden voorkomen, anderzijds is er meer contact en daardoor ook meer kans op incidenten, zo stellen meerdere politiemensen.

Politieambtenaar in burger belaagd

Twee politieambtenaren hebben horecadienst op een drukke zaterdagavond. De ene politieambtenaar is gekleed in burger en de andere politieambtenaar is biker. De biker ziet dat zijn collega in burger bezig is met het uitschrijven van een bekeuring en assisteert hem daarbij, mede gezien het grote aantal omstanders. Op een gegeven moment zien de politieambtenaren twee groepen de disco uitlopen. De ene groep van acht personen herkennen zij als een groep lokale hooligans. Snel daarna ontstaat er een flinke knokpartij tussen beide groepen. De biker fietst naar de vechtpartij, roept "politie!" en gooit zijn fiets in het midden van de groep ten einde de vechtenden te scheiden. Op hetzelfde moment pakt de politieambtenaar in burger, roepend "politie!", één van de personen uit de hooligangroep vast in een poging hem aan te houden. Dan keert de hele groep zich tegen de politiefunctionarissen. De politieambtenaar in burger, die inmiddels op de grond aan het worstelen is met de verdachte, wordt door vrienden van de verdachte geschopt en geslagen. Gedesoriënteerd moet de burgeragent de verdachte loslaten. Opnieuw krijgt hij klappen en schoppen te verwerken. Uiteindelijk weet hij de verdachte toch nog aan te houden. Inmiddels zijn er veel collega's ter plaatse die uiteindelijk ervoor zorgen dat het geweld stopt.

Een van de verdachten die de politieambtenaar heeft geslagen verklaart later dat hij opkwam voor zijn vriend die werd gepakt door een voor hem onbekende man (politieambtenaar in burger). Had hij geweten dat het een politieambtenaar was dan had hij nooit zo agressief gereageerd, dan was het immers geen bedreiging geweest voor zijn vriend.

Houding en karaktereigenschappen

Wat betreft de houding of karakterkenmerken van de politiefunctionarissen is het zeer moeilijk een algemene uitspraak te doen. Uit de interviews en de processen verbaal konden we opmaken dat ongeveer de helft van de politiefunctiearissen een zeer assertieve houding aannam en de andere helft een meer terughoudendere houding. Deze houding wordt volgens de betrokkenen enerzijds bepaald door de situatie op het moment zelf en anderzijds door de gemoedstoestand van de politieambtenaar. Uit de observaties bleek wel degelijk dat sommige politiebeambten sneller ingrijpen dan anderen en dat de ene politieambtenaar zich sneller beledigd voelt dan de andere politieambtenaar. In de processen verbaal werd gesproken over politiefunctiearissen die een "kort lontje" hadden en een politieambtenaar die fysieke problemen had. Ook uit gesprekken met verdachten kwam het beeld naar voren dat politiefunctiearissen (te) snel hard optreden. Om harde uitspraken te kunnen doen over het effect van de houding van politiebeambten, zouden veel meer observaties dienen plaats te vinden dan de vijf die er nu zijn gehouden, waarin de veronderstelde verbanden kunnen worden getoetst. Onderzoeken van Kop (1999) en Timmer (1999) hebben wel uitgewezen dat repressief optreden vaker leidt tot weerstand bij de burgers en dat politiefunctiearissen die negatiever en cynischer in hun vak staan eerder geweld gebruiken hetgeen weer kan sneller zal leiden tot tegengeweld door de burger(s). Verder is het goed mogelijk dat tegen het einde van de dienst niet alleen het publiek later op de avond vermoeid en wat prikkelbaar is (overigens ook meer dronken), maar ook de politiebeambten. Dit wordt mede beïnvloed door de fitheid (en vermoeidheid) van de beambten.

Intrappen ruit leidt tot achtervolging

In de nieuwjaarsnacht fietst een jongen samen met een paar vrienden naar huis. Ze zijn wat gefrustreerd omdat ze te laat waren om ergens binnen te komen. Als ze langs een café fietsen dat al dicht is, schopt de jongen de grote ruit van het café in. Twee politiefunctiearissen die op de fiets aan het surveilleren zijn zien dit gebeuren en gaan naar de jongen toe. Eén van de politiefunctiearissen pakt hem vast, maar hij weet los te komen en rent weg. De politieambtenaar rent achter hem aan en stapt even later in een auto van stadstoezicht. De tweede politieambtenaar ziet dat de auto de verkeerde kant op rijdt en gaat op de fiets achter de jongen aan. Omdat de portofoon niet goed werkt kan hij niet met zijn collega communiceren. De politieambtenaar op de fiets is als gevolg van een medische behandeling erg moe en geprikkeld; hij voelt echter wel sterk de behoefte om de dader te pakken. Als hij merkt dat zijn lichaam eigenlijk niet meer kan roept hij in zijn wanhoop: "stop of ik schiet" (waarbij hij overigens niet zijn wapen trekt). De dader stopt niet, maar even later kan de politieambtenaar hem toch bijna aanhouden. Om hem onder controle te krijgen spuit hij met pepperspray. De dader duikt echter weg, waardoor de politieambtenaar die achter hem aanrijdt door de nevel van zijn eigen pepperspray fietst. Hierdoor wordt zijn zicht sterk beperkt. Iets verderop gooit de dader een losstaande fiets voor de fiets van de politieambtenaar, die daardoor ten val komt. Uiteindelijk wordt de dader door de eerste politieambtenaar opgevangen.

Vaardigheden

De wijze van ingrijpen en omgang met het publiek blijkt ook af te hangen van de cultuur binnen de gemeente of het wijkteam (zie ook hoofdstuk 5). In sommige beschouwde teams worden speciale trainingen of opleidingen verplicht gesteld voor de politiefunctionarissen die werken in de horecadiensten. Een voorbeeld hiervan is de Situatie Gerichte Beroepsopleiding (SG-BO), waarin politiefunctionarissen wordt aangeleerd om te werken in drukke onoverzichtelijke gebieden. Uit onze gegevens kunnen we echter niet concluderen dat er een verband is tussen training en slachtofferschap.

Tijdens interviews met politiefunctionarissen en hun leidinggevendenden zijn wel verschillende vaardigheden genoemd die een pré zouden zijn voor het werken in een horecagebied. De belangrijkste daarvan zijn de communicatieve eigenschappen van politiefunctionarissen. Politiefunctionarissen moeten in een horecagebied niet onnodig autoritair over willen komen, omdat dit conflicten kan uitlokken, maar moeten ook niet te vriendelijk zijn, omdat anders geen gezag wordt uitgestraald naar het publiek. Het goed om kunnen gaan met beschonken mensen en mensen onder invloed van andere middelen zijn zaken die voortkomen uit communicatieve vaardigheden van een politiefunctionaris. Overigens geven politieambtenaren ook aan dat communicatie met een deel van deze mensen vrijwel onmogelijk is. Deze vaardigheden kunnen voor een deel worden aangeleerd in trainingen, of voorgeschreven in bejegeningprofielen, maar worden ook beïnvloed door het karakter van de beambte in kwestie.

De geïnterviewde politiebeambten gaven aan dat de in de IBT geoefende geweldsmiddelen in de praktijk niet voldoende zijn omdat deze worden getraind in niet realistische situaties. Dit geldt met name voor de grepen die worden geoefend op stilstaande collega's en niet op bewegende of wegrenzende verdachten.

Daarbij hebben enkele grepen onvoldoende effect op mensen die onder invloed zijn; vooral wanneer er sprake is van druggebruik blijkt dat daders moeilijk onder controle te krijgen zijn omdat zij minder gevoelig zijn voor pijnprikkels. In de trainingen wordt echter niet op dat soort situaties geoefend, aangezien dat gebeurt met nuchtere collega's.

Sommige politiebeambten noemden het hebben van vechtsportervaring als een voordeel. Hierdoor voelen de politieambtenaren zich zekerder, hebben meer zelfvertrouwen en stralen dat ook uit naar het publiek. Keerzijde hiervan is dat deze politieambtenaren mogelijk (te) snel inspringen op potentieel gevaarlijke situaties.

4.4 Omgevingsfactoren

4.4.1 Kenmerken omgeving volgens literatuuronderzoek

Omstanders kunnen een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van geweldsincidenten. Omstanders, vaak beneveld, zoeken actie en gaan zich bemoeien met een handeling van de politiebeambten. Wanneer een dergelijke belemmering leidt tot een aanhouding is de kans aanwezig dat een hele groep zich met geweld tegen de politie gaat verzetten (Timmer 2005).

Volgens een Amerikaans onderzoek is het lijden van gezichtsverlies de grootste voorspeller voor het ontstaan van geweld tegen de politie (Brown en Levinson, 1987). Gezichtsverlies wordt vooral geleden wanneer er meer toeschouwers getuige zijn van een voorval.

Daarnaast lijkt ook de reden van het contact tussen de burger en de politie een rol te spelen bij het ontstaan van geweld. Het Haagse geweldsonderzoek toont aan dat bijna 80 procent van de incidenten ontstond na een aanhouding (30%), bekeuring (26%) of verbaal optreden (22%) van de politie-beambten. Slechts in 12% van de gevallen was er sprake van geweld zonder enige aanleiding (Schuppers e.a. 2006). Deze interactie tussen de politie en de burger leidde dus uiteindelijk in gewelddadig gedrag van de burger. Dit soort incidenten ontstaat vaak later op de avond. Verder blijkt ook dat wanneer de anonimiteit tussen politie en publiek groter is, de drempel om tot geweld over te gaan, lager is (Uildriks 1996). In uitgaansgebieden kunnen daders al snel opgaan in een grotere massa, wat de anonimiteit van een individu vergroot.

Ten slotte kunnen ook de fysieke indeling en locatie van het gebied van invloed zijn op het ontstaan van geweldsincidenten. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan de hoeveelheid verlichting, en de mate van overzichtelijkheid en sociale controle in het gebied. Ook zijn er verschillen tussen plattelandsgemeenten en steden. Jongeren in plattelandsgemeenten drinken excessiever, en geweldsincidenten tussen (grote) groepen jongeren komen daar relatief vaker voor (Bieleman e.a. 1999).

4.4.2 Kenmerken omgeving volgens casusonderzoek

De beschouwde geweldsincidenten zijn ontstaan in verschillende situaties en op verschillende locaties. In deze paragraaf wordt hiervan een beschrijving gegeven.

Tijdstip

Vrijwel alle incidenten vonden plaats op een tijdstip diep in de nacht. Ook uit interviews met de betrokken politiebeambten komt duidelijk naar voren dat aan het einde van de uitgaansnacht de meeste problemen ontstaan, vaak rond de sluitingstijd van de grotere uitgaansgelegenheden. Veel mensen hebben dan al een hele avond gedronken en komen massaal de straat op. Eventuele eerdere onenigheden tussen personen in een uitgaansgelegenheid worden vervolgens op straat beslecht. Het beleid ten aanzien van openings- en sluitingstijden van de horeca is volgens betrokkenen van grote invloed op het ontstaan van incidenten. Zo is in een bepaalde gemeente besloten dat uitgaansgelegenheden die onder het convenant vallen tot zes uur mogen open blijven, maar na twee uur geen nieuwe mensen meer mogen binnenlaten. In de praktijk betekent dat wel dat er vaak rond twee uur spanningen kunnen ontstaan, omdat grote groepen bezoekers nog snel de clubs in willen. De verlenging van de openingstijden heeft echter wel weer als voordeel dat grote groepen bezoekers verspreid op straat komen te staan. De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat de meeste problemen ontstaan wanneer alle bezoekers tegelijkertijd op straat komen (en deze blijven hangen). Ook uit onze observaties bleek dat het vooral aan het einde van de avond druk is op straat, waardoor de druk op de politieambtenaren toeneemt. Er worden dan diverse opmerkingen naar de politieambtenaren gemaakt en een klein incident kan door de drukte en de daarmee gepaard gaande onoverzichtelijkheid in een kort tijdsbestek uitmonden in een chaotische situatie.

Ook de afstemming van de sluitingstijden van de 'natte horeca' (cafés, disco's) en de 'droge horeca' (eetgelegenheden) is van belang. In enkele onderzochte gemeenten zijn de eetgelegenheden langer open dan de cafés en discotheken. Als gevolg hiervan verplaatst het uitgaanspubliek zich na slui-

tingstijd en masse naar de eetgelegenheden. Dit leidde regelmatig tot conflicten die in de woorden van enkele politiebeambten werden getypeerd als 'het gevecht om de frikadel'. In andere gemeenten is er om deze redenen voor gekozen de sluitingstijden van natte en droge horeca gelijk te trekken. Hierbij speelt ook dat juist de mix van het publiek dat rondloopt voor een explosieve situatie zorgt. Verschillende groepen gingen gesegregeerd uit in hun eigen scène, nu komen ze allen bij elkaar.

Verder is ook de afstemming van de sluitingstijden met vervoersvoorzieningen van groot belang, zo blijkt tijdens de terugkoppelsessies. Wanneer er vervoer voorhanden is (taxi, nachtbussen) lost de mensenmassa zich redelijk snel op en vallen er minder incidenten voor.

Uitgaanslocaties

De uitgaansgebieden die onderzocht zijn hebben elk een uniek karakter. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat bepaalde omstandigheden een rol spelen bij het ontstaan van geweldsincidenten. In een onderzochte stad bestaat het uitgaansgebied maar uit twee locaties, waarbij elke locatie een eigen publiek trekt. De horeca is daar dus geconcentreerd rond een plein en een lange straat. In een andere grote stad is de horeca veel meer verspreid over het hele centrumgebied. In de kleinere gemeenten is er vaak sprake van één centraal plein of één centrale straat waar de horeca zich bevindt. Locaties waar de meeste incidenten zich afspelen zijn vooral de plekken waar al het publiek zich verzamelt na sluitingstijd. De politie weet in alle gevallen precies te vertellen wat de plekken zijn waar regelmatig geweld voorkomt, zo bleek tijdens de observaties. Belangrijk hierbij zijn vooral de aantallen en typen bezoekers die het betreffende gebied aantrekt. Zo bleek bijvoorbeeld dat in gebied X vooral Antillianen, kampers en harde kernvoetbalsupporters uitgaan, terwijl in gebied Y grote groepen jongere mensen te vinden zijn. In gebied Y zijn er elke uitgaansavond verschillende opstootjes en vechtpartijen, maar deze zijn niet zozeer dreigend voor de politie. In gebied X daarentegen zijn weinig incidenten, maar de incidenten die er plaatsvinden zijn meestal zeer dreigend voor de politie.

Het type publiek kan ook verschillen per avond. Vooral de donderdagavond trekt in veel gemeenten een specifiek publiek. In sommige gemeenten zijn dat studenten, in een andere militairen of zelfs een mix tussen die twee groepen. Op basis van deze ervaringskennis maakt de politie vaak per gebied een karakterschets van de bezoekers en de mogelijke problemen die de politie er kan verwachten.

In de enige plattelandsgemeente die in dit onderzoek is meegenomen doen zich vooral problemen voor met vechtpartijen tussen jongeren uit verschillende gemeenten in de regio. Daar doet het grootste deel van de problemen zich voor bij één bepaalde club of café of op het centrale plein.

Ten slotte kunnen bepaalde evenementen ook nog incidentverhogend werken. Voorbeelden die in de gesprekken werden genoemd zijn hardcore feesten, voetbalavonden en R&B-concerten, maar ook Oud en Nieuw of een stadsfestival.

Politiefunctionaris wordt geslagen en besprongen

In een disco is een R&B- en Hiphopfeest aan de gang. Voorgaande edities van het feest zijn al meerdere malen uit de hand gelopen. Tegen sluitingstijd begeven verschillende eenheden zich naar het plein buiten de disco. Vanaf die positie zien de politieambtenaren al dat er binnen schermutselingen plaatsvinden. Als een hele stroom publiek eenmaal buiten is, ontstaan er overal vechtpartijtjes. Vlak voor een politiefunctionaris is een man in gevecht met een paar andere mannen. De politiefunctionaris roept dat hij van de politie is en springt in de groep. Meteen daarna wordt hij vanaf de andere kant op zijn hoofd geslagen. In de worsteling die volgt weet een andere collega een belager van de rug van de politiefunctionaris te slaan. De man die had geslagen wordt uiteindelijk aangehouden en zou verklaren de politiefunctionaris 'niet gezien te hebben'.

Publiek en omstanders

Het merendeel van de door ons onderzochte incidenten vond plaats midden in een uitgaansgebied. Het feit dat er tijdens een uitgaansavond veel mensen op straat zijn en dat een groot deel van hen uit sensatiezucht zich naar een incident beweegt (zie ook Timmer 2005), wanneer zich dat voordoet, leidde in veel gevallen tot een hectische situatie. Een politieambtenaar moet te allen tijde overzicht houden over de situatie. Veel publiek zorgt ervoor dat hij zijn aandacht moet verdelen tussen de hoofdverdachte en de omstanders. Een dergelijke situatie vraagt ook veel van de afstemming tussen verschillende politieambtenaren en eenheden. Bij door ons onderzochte incidenten die plaatsvonden net buiten het uitgaansgebied was vaak (veel) publiek betrokken.

Het aanwezig zijn van meerdere omstanders heeft voor de politiebeambten verschillende gevolgen voor de situatie. Ten eerste is het gevaar van veel omstanders dat zij zich met het incident gaan bemoeien en zich daardoor massaal verzetten tegen het politieoptreden. Omstanders geven bijvoorbeeld geen gehoor aan een vordering weg te gaan. Ten tweede leiden politiebeambten sneller gezichtsverlies, omdat het optreden van hen nauwlettend wordt gevolgd door het publiek. Het gezag van de politie is dan direct in het geding. Hierdoor zal de politie sneller ingrijpen bij een belediging omdat men zich eerder voelt aangesproken. Dit soort overwegingen zagen wij verschillende keren vermeld in processen verbaal als reden om direct op te treden tegen verbaal geweld van de verdachte(n). Hierbij wordt vaak expliciet gesteld dat 'de opmerking van de verdachte voor een ieder luid en duidelijk te horen was en dat wij [de politie] ons in goede naam en eer voelden aangetast'.

Betrokkenen benadrukten dat in elke situatie een nieuwe afweging gemaakt moet worden tussen de wil om de verdachte aan te houden en het daarmee samenhangende gezichtsverlies te voorkomen tegenover de kans dat een hele groep zich tegen de politie gaat keren en dat daardoor collega's in gevaar gaan komen. In één op de drie van de door ons onderzochte zaken is het publiek zich uiteindelijk direct gaan bemoeien met en/of verzetten tegen de politie in een situatie.

Tenslotte worden politiebeambten naar eigen zeggen in toenemende mate geconfronteerd met omstanders of mensen die behoren tot de groep van de dader(s) die met hun mobiele telefoon opnamen maken van een incident. Die opnamen gebruiken zij soms om een klacht in te dienen tegen het optreden van de politie. Vaker nog worden de filmpjes gepubliceerd op het

internet. Met name het laatste kan bedreigend zijn voor politieambtenaren omdat dit kan leiden tot negatieve reacties van burgers die het filmpje zien en vervolgens een politiefunctionaris op straat herkennen. Enkele politieambtenaren gaven aan dat zij hierdoor het gebruik van geweld bij incidenten beperken.

Sfeer in het gebied

In ongeveer de helft van de gevallen was er volgens de betrokkenen sprake van een 'grimmige sfeer' in het gebied waar het incident plaatsvond. Meestal heeft de politie al eerder op de avond aanhoudingen moeten verrichten. Tijdens dit soort momenten is de politie dan ook extra alert op het ontstaan van nieuwe incidenten, waardoor ze daar dan in een vroegtijdig stadium konden ingrijpen.

Slechts in enkele gevallen was er op de avond van het incident een speciaal evenement of feest (geweest) in het horecagebied. Dit soort evenementen zorgt er vooral in de proactieve fase voor dat de politie extra toezicht zal houden. Mogelijk heeft dit een preventieve werking ten aanzien van geweldsincidenten.

Mankracht en versterking

In bijna alle onderzochte geweldssituaties waren er meerdere politie-eenheden inzetbaar en was de versterking snel ter plaatse. Hierdoor kon de politie ook direct optreden tegen de daders en ervoor zorgen dat het publiek op afstand werd gehouden. Soms leidden situaties waarin meerdere personen moesten worden aangehouden echter tot zeer hectische situaties, namelijk wanneer er onvoldoende mankracht overbleef om ook nog het publiek op afstand te houden. Daarbij spelen mogelijk ook de eerder beschreven problemen ten aanzien van groepsoptreden en onderlinge afstemming een rol. In sommige van dergelijke gevallen konden portiers de politie te hulp schieten. De politie handelde dan de aanhoudingen af, terwijl de portiers ervoor zorgden dat het publiek op afstand werd gehouden.

Portiers schieten politiemensen te hulp bij vechtpartij

Een surveillanceauto met twee politieambtenaren krijgt een noodmelding binnen van een vechtpartij bij een discotheek. Bij aankomst is er een hectische situatie: jongeren rennen rond en portiers schreeuwen 'dat de politie de jongeren moet aanhouden voor openlijke geweldpleging tegen één van hu collega's'. De portiers zijn compleet door het dolle en proberen jongeren vast te pakken en tegen de grond te duwen. Hierbij worden van beide kanten flinke klappen uitgedeeld. De politie besluit partij te kiezen voor de portiers en helpt samen met hen de verdachten aan te houden.

Achteraf bleek dat portiers waren geïntimideerd en dat dit uiteindelijk uitmondde in een vechtpartij met drie jongens. Zowel de jongeren en de portiers hebben daarbij klappen uitgedeeld. Het kiezen van de juiste partij door de politie is dan erg lastig, zeker als de situatie zo hectisch was als tijdens dit incident.

In tegenstelling tot de steden zijn in de beschouwde plattelandsgemeente vaak weinig eenheden beschikbaar. Hierdoor zijn de aanrijtijden lang. Dit heeft een duidelijke invloed op het handelen van politiebeambten bij incidenten, zo bleek uit de interviews en observaties. De betrokken politiebeambten staken in die situaties aanvankelijk veel lager in en probeerden er door be-

middeling voor te zorgen dat de situatie niet verder zou escaleren. Met deze handelswijze trachtten de eenheden tijd te winnen tot het moment dat er meerdere eenheden ter plaatse waren. Als gevolg van de beperkte mankracht werden deze situaties echter ook eerder bedreigend voor de betrokken politieambtenaren of zelfs onhoudbaar. Dan waren de eenheden ook geneigd veel sneller omhoog te gaan in de geweldspiraal en naar zwaardere geweldsmiddelen te grijpen (knuppel, pepperspray).

Sommige betrokkenen benadrukken dat het voor een goede inschatting van de situatie belangrijk is precies te weten hoeveel versterking er voor handen is en hoe snel die aanwezig kan zijn.

4.5 Overige factoren

In de voorgaande paragrafen zijn de factoren behandeld uit de eerste twee schillen van het analysemodel, die direct van invloed zijn op het ontstaan van geweld van burgers tegen de politie. Toch zijn er nog andere factoren die volgens de betrokken politiemensen bij kunnen dragen aan het ontstaan van dergelijke geweldsincidenten.

Zo kan de media een rol spelen doordat een verslag van eerdere incidenten en het beeld dat daardoor van de politie wordt geschetst invloed hebben op de houding van burgers tegenover politiebeambten.

Verder kan een bepaalde historie of traditie een rol spelen op sommige avonden. Tijdens Nieuwjaar of lokale feestdagen kan er sprake zijn van een ander publiek en kunnen mensen zich anders gedragen. Ze gaan bijvoorbeeld 'eens even helemaal los'.

Ook weersomstandigheden zijn genoemd als belangrijke factor. Veel problemen doen zich voor wanneer grote groepen tegelijk op straat staan.

Wanneer het niet prettig is om buiten te zijn gaan mensen sneller weg terwijl ze bij mooi weer juist blijven hangen – dit heeft invloed op het aantal incidenten dat zich voordoet. Ook wordt er bij mooi weer meer gedronken.

Mobiele telefoons kunnen een rol spelen doordat verdachten soms versterking oproepen om een gevecht met de politie aan te gaan. Een enkele keer worden mobiele telefoons ook gebruikt (bijvoorbeeld door omstanders die bij de verdachte horen) om opnamen te maken van een incident. Het filmpje kan dan worden gebruikt om een klacht in te dienen of kan op internet worden geplaatst.

Hoewel feitelijk de volgende factoren van een andere orde zijn, leveren ze in de ogen van de gesproken politiefunctionarissen een relevante bijdrage aan (het ontstaan van) incidenten. We noemen ze daarom toch op deze plek in het rapport.

Allereerst zijn dat de ouders en opvoeding; weinig verrassend speelt opvoeding een belangrijke rol ten aanzien van de attitude van jongeren tegenover geweld. Ook hebben ouders vaak moeite te erkennen dat hun kind een fout heeft gemaakt, daarom laten sommige politieambtenaren jongeren die dronken en vervelend zijn ophalen door hun ouders, soms zelfs op straat.

Ten tweede worden het afnemend normbesef en een verharding van de maatschappij genoemd. Veel politieambtenaren constateren dat geweld steeds gewoner en vooral harder is geworden in de afgelopen decennia. Dit heeft te maken met excessief alcohol- en druggebruik, maar ook met een afnemend normbesef in de samenleving als geheel en het belangrijker worden van een waarde als respect.

Overigens komen de meeste van deze factoren vaak aan de orde in de brieftings aan het begin van horecadiensten, zo bleek uit de observaties.

4.6 Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat een groot deel van de plegers van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden bepaalde overeenkomstige kenmerken hebben. Het gaat daarbij vaak om mannen, waarvan de meeste in de leeftijd 18-25 jaar zijn. Ze hebben bijna allemaal de Nederlandse nationaliteit. Specifieke risicogroepen zijn bijvoorbeeld woonwageneigenaren, militairen, voetbal supporters en/of andere specifieke lokale probleemgroepen. De meeste daders hadden gedronken en/of waren onder de invloed van drugs. Het merendeel van de daders had antecedenten en maakten onderdeel uit van een grotere groep. De meeste daders namen bij aankomst van de politie al een agressieve houding aan.

Het probleem van deze “dadertypologie” is echter dat een vrij groot deel van het uitgaanspubliek voldoet aan veel van deze kenmerken. Vandaar dat een analyse van specifieke risicogroepen essentieel is en meer houvast biedt.

Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we niet zeggen dat bepaalde kenmerken van politieambtenaren vaker leiden tot een incident dan andere kenmerken. Elke politiefunctaris kan slachtoffer worden van geweld. De slachtoffers waren van alle leeftijden en hadden uiteenlopende rangen en ervaring. Bijna alle dienders waren herkenbaar als politie en er was minimaal één collega ter plaatse toen het geweldsincident zich voltrok. Bovenstaande typologie biedt dus weinig houvast. Wel werden tijdens de interviews kenmerken genoemd die een voordeel kunnen zijn voor het werken in een horecagebied. Dat zijn communicatieve vaardigheden, fitheid, zelfvertrouwen (vechtsportervaring) en het op niet te autoritaire wijze uitstralen van gezag. Volgens politiebeambten schieten de IBT vaardigheden in de praktijk tekort bij optreden in uitgaansgebieden.

Er zijn verschillende factoren van invloed op de situatie waar een incident plaatsvindt. Bijna alle incidenten hebben plaatsgevonden aan het einde van de uitgaansavond op plekken waar veel mensen samenkomen. Een grimme sfeer in het gebied kan een signaal zijn voor problemen later op de avond. Het soort publiek verschilt per locatie en per avond. Vooraf is door de politie een redelijke inschatting te maken van het soort problemen dat verwacht kan worden.

Als een incident zich afspeelt middenin een uitgaansgebied, kan dat door de vele omstanders leiden tot een hectische situatie. Dit vergt extra vaardigheden van de politie, te meer omdat omstanders zich nogal eens actief kunnen bemoeien met een incident. Het voorhanden hebben van meerdere eenheden of helpende portiers, kan ervoor zorgen dat publiek op afstand wordt gehouden.

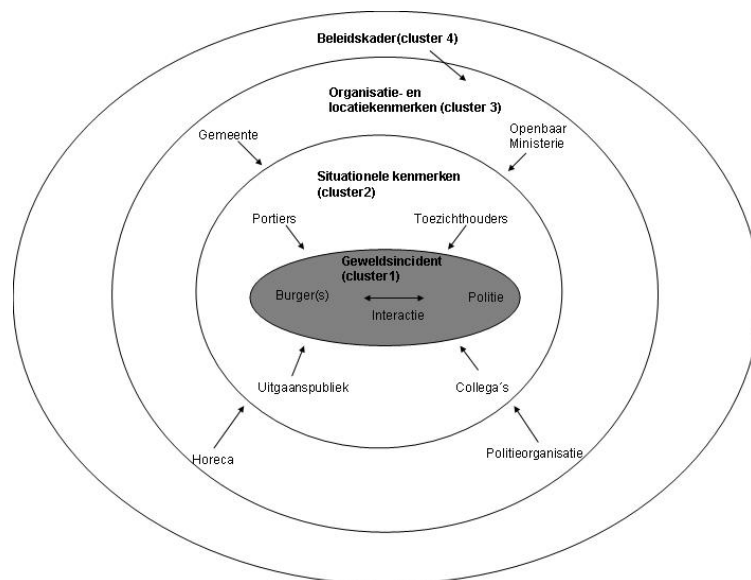
In de plattelandsgemeenten heerst de cultuur laag in te steken. De aanrijtijden zijn meestal langer en het aantal beschikbare collega's is kleiner dan in stedelijke gebieden. Op het moment dat een dreigende situatie ontstaat, zijn zij geneigd sneller te stijgen in de geweldsspiraal.

Er zijn nog andere factoren genoemd die niet in het analysemodel staan, maar die wel degelijk van invloed kunnen zijn op het ontstaan van geweldsincidenten. Dat zijn het beeld dat in de media van de politie wordt geschetst, bepaalde feestdagen (trekken een ander publiek en mensen drinken excessiever), en slechte weersomstandigheden (zorgen ervoor dat er minder mensen blijven rondhangen na sluitingstijd). Ten slotte constateren agenten een afnemend normbesef en verharding in de maatschappij.

5 Verloop van een incident: de interactie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trachten wij meer inzicht te geven in het verloop van een incident. Het verloop van een geweldsincident is te beschouwen als een samengaan van factoren van de dader, het slachtoffer, de situatie waardoor een interactie ontstaat. In het voorgaande hoofdstuk zijn de verschillende factoren besproken die van directe invloed lijken te zijn op het ontstaan van een geweldsincident. Een incident vindt echter nooit plaats op basis van één factor of kenmerk, maar is in de praktijk juist een dynamisch proces waarbij meerdere factoren op elkaar inspelen. Dit proces speelt zich af in het binnenste cluster van ons analysemodel:



De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- Wat is de reden van het contact tussen de burger en de politieambtenaar?
- Hoe verlopen geweldsincidenten en welke kenmerken van de interactie spelen hier een rol?
- In welk stadium van het proces zitten kritische overdrachtsmomenten of beslismomenten?

Aan de hand van een interactiemodel proberen we de samenhang tussen de verschillende factoren inzichtelijk te maken. Eerst wordt een model opgesteld, vervolgens worden de onderzochte casusvoorbeelden getoetst op het model.

5.2 Interactiemodel voor verloop geweldsincidenten

Om meer zicht te krijgen in het uitgaansgebied vlak voor, tijdens en direct na afloop van een incident tussen burgers en de politie, is in het kader van dit onderzoek een tweede model ontwikkeld: het zogenaamde interactiemodel.

Dit model is ontwikkeld analoog aan een bestaand interactiemodel (zie hieronder) dat met behulp van scenario's geweldsincidenten tussen burgers onderling in kaart brengt.

Model voor verloop geweldsincidenten tussen burgers onderling

In een onderzoek van Beke en het WODC (2001) naar geweld tussen burgers op straat, is gebruik gemaakt van een interactiemodel dat is gebaseerd op geweldscenario's. Zij gaan er van uit dat een geweldsincident verloopt volgens een drietal fasen: de aanloop, de interactie en de afloop.

Onder de aanloop wordt in dat onderzoek verstaan 'de serie acties en reacties tussen de betrokken partijen die voorafgaan aan het daadwerkelijke geweldsgebruik'. Te denken valt hierbij aan eerdere confrontaties in bijvoorbeeld een café, het uitwisselen van blikken of het tegen elkaar stoten met de schouders. Deze eerdere confrontaties kunnen de aanleiding vormen voor de latere interacties. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen incidenten met een lange aanloop en de incidenten met een korte aanloop.

De interactie is het moment waarop door één persoon het initiatief wordt genomen tot een fysieke actie met een ander persoon. Dit moment wordt gemarkeerd als de feitelijke escalatie. Deze interactie kan éézijdig zijn wanneer de bereidheid hiertoe uitgaat van slechts één van de twee partijen. Van tweezijdigheid is sprake wanneer beide partijen bereid zijn over te gaan tot een fysieke handeling. Ten slotte wordt in dit onderzoek ingegaan op het aantal betrokkenen bij een incident en of deze betrokkenen reeds bekenden van elkaar zijn.

De afloop van een incident markeert de beëindiging van de interactie tussen de partijen.

Model voor verloop geweldsincidenten tussen burgers en de politie

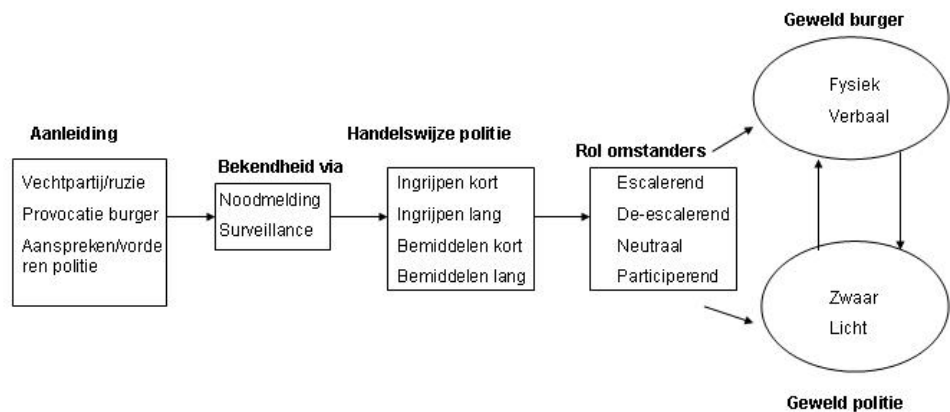
Geweld van burgers tegen de politie is anders dan geweld tussen twee burgers onderling. Het model van Beke kan niet zonder meer worden gebruikt voor het analyseren van geweldsincidenten van burger(s) tegen de politie in uitgaansgebieden omdat het niet volledig en niet specifiek genoeg is.

Uit dit onderzoek is al gebleken dat naast de factoren van de burger en de factoren van de politiefunctionaris, ook de situationele kenmerken en overige factoren een rol spelen bij het ontstaan van een geweldsincident tussen de burger en de politie. Deze aspecten moeten daarom in het model ter beschrijving van geweld tegen de politie worden meegenomen. Ook de toevoeging van de locatie, uitgaansgebieden, geeft een eigen karakter aan de door ons te beschouwen geweldsincidenten.

Daarom is naar het idee van het model van Beke, een toegespitst interactiemodel ontwikkeld. Het interactiemodel zoomt in op de interactie tussen politie en burgers en het verloop van een geweldsincident tussen burgers en de politie. Daarbij wordt ingezoomd op de wijze waarop de kenmerken van de verdachten, slachtoffers, omstanders en situatie met elkaar samenhangen en elkaar kunnen beïnvloeden. Het nut van dit model is enerzijds dat het bewustwording en ordening biedt en anderzijds aangrijpingspunten aanreikt voor verbetering.

Het model bestaat uit een vijftal fasen, die elk zijn onderverdeeld in een aantal factoren. Hierbij is uitgegaan van de factoren die volgens de onderzoeksliteratuur en ons eigen veldwerk het meest bepalend zijn voor het ontstaan en verloop van een geweldsincident van burger(s) tegen de politie in een uitgaansgebied. Het model ziet er als volgt uit:

Schema 2 Interactiemodel: verloop geweldsincident tussen burger(s) en de politie in uitgaansgebieden



1 De aanleiding

Er zijn verschillende aanleidingen denkbaar voor een contact waardoor contact tussen één of meerdere burgers en de politie tot stand komt. We onderscheiden de volgende.

- Een *vechtpartij of ruzie* tussen bezoekers onderling of tussen bezoekers en portiers. In uitgaansgebieden wordt veelvuldig gevochten tussen (groepen) personen en de aanleidingen van dergelijke gevechten en ruzies zijn vaak zeer futiel (Beke e.a. 2001). Over het algemeen wordt er verlangd van de politie in te grijpen als dit soort incidenten zich voordoen.
- Situaties waarin personen de politie *provoceren* en uit zijn op een reactie van de politie. Uit onze observaties in de uitgaansgebieden bleek dat politieambtenaren vaak worden aangesproken door het publiek. In bepaalde gevallen werden daarbij 'grappige opmerkingen' gemaakt, beledigingen geuit of werd de politie uitdagend aangekeken.
- Een *vordering of het aanspreken* van burgers door de politie. De reden van aanspreken of vorderen kunnen uiteen lopen, maar zullen over het algemeen betrekking hebben op kleinere overtredingen van burgers of onwenselijk gedrag van hen in het gebied. Ook kan het gaan om situaties waarin de politie werkruimte moet creëren en daarom mensen moet vragen zich te verwijderen. Vaak begint dit proces naar aanleiding van iets relatief kleins als wildplassen. Er ontstaat een geweldsspiraal die groeit en uitmondt in een geweldsincident.

Overigens blijkt uit de terugkoppeling met de politieteams, dat de politie in een bepaalde situatie er ook voor kan kiezen om niet in te grijpen maar op afstand aanwezig te blijven en te observeren. Wanneer dan bijvoorbeeld een vechtpartij ten einde is, kan de politie alsnog over gaan tot het aanhouden van de verdachte(n). Als ten slotte de politie besluit helemaal niet meer in te grijpen, maar op afstand te blijven, gaan wij ervan uit dat het uiteindelijk niet tot een interactie tussen politie en publiek is gekomen en er dus ook geen geweld van een burger tegen de politie heeft plaatsgevonden.

2 Bekendheid via noodmelding of surveillance

Bij elk incident is onderzocht op welke wijze de politie en de burger met elkaar in contact kwamen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee mogelijkheden.

- Politieambtenaren krijgen een *noodmelding* van de centrale meldkamer waarin wordt opgeroepen in te grijpen of te assisteren bij een voorval. Via de zgn. horecatelefoon kunnen portiers rechtstreeks melding maken

aan de meldkamer, in plaats van de algemene meldnummers van de politie (0900 8844 of 112) te moeten gebruiken. Deze meldingen worden verder gewoon behandeld als een noodhulpoproep. Wat deze meldingen echter bijzonder maakt is dat portiers extra getraind zijn in het goed doorgeven van meldingen, waardoor de kwaliteit van de doorgegeven informatie vaak hoger is dan van een gemiddelde melding van een burger. Verder is bijzonder dat de melder, de portier, ter plekke is en dus indien nodig nadere informatie kan verschaffen of kan assisteren tijdens het incident.

- Politieambtenaren komen tijdens hun *surveillance* in een incident terecht. Ze zijn tijdens de *surveillance* getuige van een voorval of de politie wordt tijdens de *surveillance* aangesproken door het publiek.

In één van de onderzochte gemeenten worden ook camera's ingezet bij de *surveillance*. Op deze manier kan onrust op straat in een vroeg stadium worden waargenomen en daar kan de politie op reageren. Deze incidenten zijn meegerekend met de incidenten die via *surveillance* bekend waren.

3 Handelswijze politie

Tijdens het contact tussen de politie en de burger kan de politie op grofweg vier verschillende manieren te werk gaan. Hierbij zijn zowel de wijze van optreden als de tijdsduur van de interactie tussen burger en de politie van belang.

- De politie *grijpt kort in* en maakt direct een einde aan een incident. Hierbij moet men denken aan het direct stoppen van een vechtpartij en de aanhouding van de vechtersbazen of het direct aanhouden van een verdachte van bijvoorbeeld vernieling.
- De politie *grijpt in*, maar het duurt uiteindelijk *lang* voordat de situatie is beëindigd. Voorbeelden hiervan zijn een langdurige worsteling met een verdachte, het uitgebreid uiteenzetten van het hoe en waarom van de aanhouding of een situatie waarin opmaken van het proces verbaal veel tijd kost.
- De politie treedt *kort*, maar *bemiddelend* op. Voorbeelden hiervan zijn het erop wijzen dat het verboden is om met glas over straat te lopen of dat twee personen moeten ophouden met naar elkaar te schelden, zonder dat daarbij meteen een proces verbaal wordt opgemaakt of de daders worden aangehouden.
- De laatste mogelijkheid is de *lange bemiddeling*, waarbij de politiefunctie-onaris een terughoudende houding heeft en middels uitgebreide argumentatie een bemiddelende rol speelt in een conflict tussen burgers onderling of tussen politie en de burger. Ook in deze situatie schrijft de politie niet direct een proces verbaal uit en houdt ook niet aan.

4 Rol omstanders

Zoals eerder aangegeven is er in een uitgaansgebied doorgaans veel publiek aanwezig. De rol van dit publiek kan op diverse manieren van invloed zijn op het verloop van een incident. Ten aanzien van incidenten wordt gesproken over 'omstanders'. Hiermee wordt het publiek bedoeld dat in een uitgaansgebied geen directe band heeft met de dader(s) en zichzelf (althans in eerste instantie) ook niet schuldig maakt aan geweld, maar wel getuige is van een voorval tussen politie en de burger.

Omstanders kunnen tijdens een incident tussen burger en de politie vier verschillende rollen aannemen, zo blijkt uit onze observaties en analyses van incidenten.

- Omstanders kunnen een *escalerende werking* hebben op het incident, waarbij zij een incident erger maken. Een voorbeeld hiervan is het verbaal opjutten van de verdachte tegen de politie.
- Omstanders kunnen ook *de-escalierend* optreden, waarbij zij juist voorkomen dat een incident uit de hand loopt. De omstanders kalmeren een boze burger of trekken deze weg bij een politiefunctionaris.
- Ook kunnen omstanders *neutraal* blijven en dus alleen maar 'toekijken' bij een incident. Hierbij moet men denken aan omstanders die uit sensatiezucht blijven kijken bij een zich ontwikkelend incident tussen de burger en de politie.
- Verder kunnen de omstanders zelf *actief betrokken* raken in een incident en ook verbaal of fysiek geweld gaan gebruiken tegen de politie. Hun rol verandert dan in die van omstander naar dader.

5 Geweld burger

De burger kan tijdens een incident op twee manieren gewelddadig zijn tegen de politie, namelijk via.

- *Fysiek geweld* waarbij de dader slaat, schopt, spuugt of zich bijvoorbeeld al duwend en remmend tracht te onttrekken aan de aanhouding.
- *Verbaal geweld* zoals het schelden en bedreigen van de politiefunctionaris in kwestie.

6 Geweld politie

Als gevolg van een incident kan de politiefunctionaris in kwestie zich genoodzaakt zien om een gewelddadig middel in te zetten ter bescherming van zichzelf of zijn collega's. Bij de analyse van de incidenten wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen geweld door de politie.

- *Lichtere vormen* van geweld zoals het vastpakken of duwen van de verdachte.
- *Zwaardere vormen* van geweld zoals alle aangewende gewelddadige middelen (pepperspray, knuppel, handboeien) en/of het vechten en/of klemmen van de verdachte (IBT-vaardigheden).

5.3 Uitkomsten verloop geweldsincidenten burgerpolitie

Met behulp van het interactiemodel wordt getracht meer inzicht te krijgen in de onderlinge samenhang van de verschillende factoren die een rol spelen in de verschillende fasen van de onderzochte geweldsincidenten.

Omdat de analyses zijn gebaseerd op 22 selectief gekozen geweldsincidenten kunnen deze daardoor - net als in hoofdstuk 4 het geval is - geen breed representatief beeld geven, maar wel een verdieping van de mogelijke scenario's die voorkomen. Hierbij moet nogmaals worden opgemerkt dat we in dit onderzoek alleen geweldsincidenten beschouwen, worst case scenario's dus.

We kunnen en zullen zodoende geen uitspraken doen over welke vorm van bejegening het vaakst dan wel het minst vaak leidt tot geweld en escalatie. Daar is apart onderzoek voor nodig, waarbij ook zaken worden betrokken waarin het contact goed verliep.

Tijdens het verloop van een geweldsincident zullen zowel verdachte, politie als omstanders meerdere gedragingen uiten. De politie kan bijvoorbeeld tijdens het eerste contact nog een licht gewelddadig middel inzetten, terwijl tijdens de escalatie een zwaar gewelddadig middel ingezet moet worden (gewelddadig spiraal).

5.3.1 Aanleiding van het contact

Invloed van ruzies of vechtpartijen op handelswijze politie

In de meeste gevallen waarbij een vechtpartij of ruzie de aanleiding vormde, handelde de politie middels 'ingrijpen kort'. In enkele gevallen trachtten de politieambtenaren om na het scheiden van de vechtpartij de situatie te bemiddelen en werd dus niet gekozen voor een aanhouding.

Bij de door ons bestudeerde cases blijkt de handelswijze van de politie van korte duur. De politie hanteerde bij het beëindigen van ruzies of vechtpartijen zowel zwaardere als lichtere geweldsmiddelen.

Een vechtpartij of ruzie kan zeer snel ontstaan in een uitgaansgebied, maar is vaak ook weer heel snel afgelopen. Het idee achter de korte handelswijze van de politie is dat dit soort conflicten zo snel mogelijk beëindigd moet worden, om grotere ordeverstoringen te voorkomen. Dat dit risico reëel is, blijkt ook uit de volgende situatie.

Massale vechtpartij na R&B-feest

Tijdens een drukke uitgaansavond krijgt de politie een melding van een discotheek binnen dat er spanningen zijn. Bij aankomst ziet de politie van buitenaf dat er binnen al geduwd en getrokken wordt. Ondertussen staan er al meerdere politie-eenheden verspreid over het plein. Nadat het publiek massaal naar buiten is gestroomd ontstaan er links en rechts verschillende vechtpartijen.

Vlakbij één van de aanwezige politieambtenaren belaagt een groepje personen een andere man. Over en weer vallen rake klappen. De politiefunctionaris twijfelt geen seconde en stapt tussen de groep om het geweld te laten stoppen. Vrijwel meteen krijgt de politieman een klap van achteren tegen het hoofd. Een alerte collega weet uiteindelijk met de wapenstok de verdachten van zijn collega 'af te slaan'.

Dit voorbeeld laat zien dat politiebeambten vaak in een 'split second' moeten beslissen of en op welke wijze zij een einde maken aan een vechtpartij. Vechtpartijen zorgen al snel voor een onoverzichtelijke en hectische situatie, waarbij politieambtenaren alle (aangeleerde) vaardigheden moeten gebruiken om toch nog overzicht te kunnen houden. Daarbij is de kans aanwezig dat de vechtenden zich als één blok tegen de ingrijpende politie keren.

Invloed van provocaties burger op handelswijze politie

In alle gevallen waarbij een provocatie de aanleiding vormde, nam de politie een bemiddelende handelswijze aan. De dader werd bijvoorbeeld gemaand door te lopen en 'zich niet te bemoeien' met een incident of er werd gevorderd op te houden met het roepen van 'domme dingen'.

Het provocerende gedrag van de dader leidde zowel tot fysiek geweld van de dader als tot verbaal geweld. Opvallend is dat de politie bij alle provocatiezaken uiteindelijk zware geweldsmiddelen heeft ingezet. Blijkbaar kan een kleine aanleiding uiteindelijk grote gevolgen hebben. Onderstaande casus geeft daar een voorbeeld van.

Dronken man stopt politiewagen

Tijdens een surveillance met de auto ziet een politieambtenaar een man midden op de weg lopen, waardoor deze de surveillanceauto blokkeert. Zijn collega is zojuist al uitgestapt om een groep hangjongeren iets verderop aan te spreken op hun gedrag. De man op de rijbaan legt zijn handen op de motorkap en is niet van plan weg te gaan. De politiebeambte verzoekt de man vriendelijk en rustig om weg te gaan. Dan loopt de man naar het geopende portier en brult hard 'klootzak' tegen de politiemans. Volgens zijn collega hebben de hangjongeren verderop deze opmerkingen gehoord, waardoor de politiefunctaris zich nog meer beledigd voelt. Hierop vraagt de politiefunctaris de man zich te legitimeren. Dat weigert de man onder het roepen van nog meer scheldwoorden. Inmiddels is ook de andere collega ter plaatse en staan er drie vrienden van de dader bij de politiewagen. Als de politie tegen de man zegt dat deze is aangehouden en hem vastpakt, loopt de situatie uit de hand. De man begint te schreeuwen, te duwen en te trekken. Hierbij wordt hij geassisteerd door een vriend van hem in een rolstoel die telkens met volle kracht tegen de benen van de politiefunctaris aanrijdt. Uiteindelijk zet de politie peperspray in om de dader aan te kunnen houden.

Een ogenschijnlijk rustige situatie kan uiteindelijk zwaar escaleren, waardoor politieambtenaren zelfs zwaardere geweldsmiddelen moeten inzetten. Provocaties van burgers kunnen dus een zeer onvoorspelbaar verloop hebben. De uiteindelijke agressie van de burger tegen de politie lijkt daardoor meer verband te houden met het verdere verloop van een incident dan met de aanleiding. De tijdsduur van dit soort incidenten is meestal lang en de politie neemt dikwijls aanvankelijk een bemiddelde houding aan. Het is mogelijk dat de dader hierdoor meer tijd heeft om zich te ergeren aan de politiefunctaris. Een andere mogelijkheid is dat de dader tijdens deze langere interactie een inschatting heeft gemaakt dat hij de politiefunctaris (fysiek) de baas is. Het kan ook zo zijn dat wanneer de lange en bemiddelende handelswijze van de politie uiteindelijk overgaat in een van aanhouden en/of opmaken van een proces verbaal, dit leidt tot onbegrip en teleurstelling bij de dader. De verdachte zal dan meer verzet bieden en de politiefunctaris is op zijn beurt weer sneller geneigd om zwaardere geweldsmiddelen in te zetten.

Invloed van vordering of aanspreken burger op handelswijze politie

Opvallend aan de zaken die begonnen met het aanspreken of vorderen van de politie, is dat het verloop van dergelijk incident onzeker en niet te voorspellen is. In twee derde van de zaken trad de politie uiteindelijk handelend op, in de andere zaken hanteerde de politie een bemiddelende handelswijze.

Er lijkt ook geen verband te bestaan tussen het soort geweld dat de verdachte en de politie aanwenden en het vorderen/aanspreken.

Uit de processen verbaal en observaties bleek dat politieambtenaren omstanders soms moesten vorderen weg te gaan terwijl de politie bezig was met aanhouden van personen. Nadien ontstonden soms schermutselingen tussen politie en burgers.

Invloed van aanleiding op geweld burger

Bij een derde van de beschouwde incidenten gebruikte de dader verbaal geweld tegen de politie. Alle typen aanleidingen (vechtpartijen/ruzie, provocatie en aanspreken/vorderen) leidden bijna even vaak tot zowel fysiek geweld als verbaal geweld van de verdachte. Er is geen aanwijzing gevonden dat een bepaald type aanleiding eerder tot fysiek geweld zou leiden dan een andere soort aanleiding.

5.3.2 Wijze van informatievoorziening

Invloed van noodmelding of surveillance op handelswijze politie

De politie trad na noodmeldingen bijna altijd handelend op terwijl bij surveillances vaker volstaan werd met een bemiddelende handelswijze. Bij surveillances kunnen de betrokken politieambtenaren een (beginnend) incident observeren en de ernst daarvan (beter) inschatten. Politieambtenaren zijn in dit soort situaties ook in een vroeger stadium ter plaatse.

Bij noodmeldingen zijn politieambtenaren veel meer afhankelijk van de kwaliteit van de melding en de daaruit volgende inschatting van de situatie. Situaties waarbij een noodmelding wordt gedaan zijn meestal al uit de hand gelopen en dus vaker van een hoger risicogehalte dan situaties die tijdens een surveillance worden waargenomen. In een korps werd gerept over het feit dat in het weekend de centrale meldkamer bemand werd door burgers, die zich een minder goed beeld konden schetsen van de lokale situatie en de werkwijze van politiemensen, waardoor de melding meer tijd kostte en van mindere kwaliteit was.

Bij het merendeel van de incidenten volgde het eerste contact tussen de burger en de politie uit een surveillance. De helft van de surveillances leidde tot een lange en bemiddelde handelswijze van de politie. Slechts in enkele gevallen trad de politie kort en door middel van ingrijpen op. Dat tijdens een surveillance de politie vaker lang en bemiddelend optreedt is te verklaren vanuit het feit dat tijdens een surveillance politieambtenaren meteen kunnen ingrijpen bij een zich ontwikkelend conflict.

Bij de incidenten die voortkwamen uit een noodmelding greep de politie meestal kort in. Bij een noodmelding is veelal sprake van een escalatie, waardoor de politie niet meer kan praten maar meteen dient te handelen. Of zoals enkele gesproken beambten het verwoordden "de boel staat dan al in brand."

Er is ook gekeken naar degene die het initiatief nam voor het contact tussen de burger en de politie. Bij een noodmelding gaan wij ervan uit dat dit altijd de politie zelf is. Bij surveillance bleek dat vaker de politie te zijn. Dit is te verklaren vanuit het feit dat surveillerende politieambtenaren in een uitgaansgebied vaker pro-actief werken. Men wil ervoor zorgen dat onenigheden tussen burgers niet ontaarden in grotere incidenten, waar steeds meer mensen bij betrokken raken.

vechtpartij tussen portiers en publiek

Tijdens hun dienst met de noodauto krijgen twee politieambtenaren een melding binnen dat 'de vlam in de pan is geslagen' buiten bij een disco. Bij aankomst zien de politieambtenaren dat portiers en publiek aan het vechten zijn. Verschillende personen rennen schreeuwend rond en de politie wordt door oververhitte portiers aangesproken dat zij bepaalde personen moeten aanhouden. Tijdens de aanhoudingen ontstaat er een zeer chaotische situatie. Zowel familieleden van de verdachten als de portiers bemoeien zich met de aanhoudingen. De politie heeft de grootst mogelijke moeite om het werk uit te voeren. Ze worden geduwd en bedreigd door de familie en moeten tijdens de aanhoudingen ervoor waken dat de portiers de zaak niet verder laten escaleren. Drie personen worden 'gepepperd' en een al aangehouden verdachte weet de deur van de politieauto open te trappen en probeert daarna opnieuw de confrontatie met de politie aan te gaan. Uiteindelijk weet de politie met opgeroepen assistentie de zaak te controleren.

Invloed van noodmeldingen/surveillances op geweld verdachte

Er blijkt uit onze gegevens geen verband tussen de wijze waarop het eerste contact tussen de burger en politie wordt gelegd en het uiteindelijke geweld dat de dader aanwendt. Incidenten die begonnen met een noodmelding eindigden met zowel fysiek als verbaal geweldsgebruik van de verdachte. Een surveillance eindigde iets vaker in fysiek dan verbaal geweld door de verdachte.

Invloed van noodmeldingen/surveillances op geweld politie

Bij alle incidenten heeft de politie een bepaalde vorm van geweld gebruikt, in bijna drie kwart van de gevallen was dit uiteindelijk zwaar geweld. Bij de noodmeldingen bleek het in alle gevallen om zwaar geweld te gaan. De situatie is dan vaak al geëscaleerd en de politie dient meestal meteen in te grijpen. Er is geen tijd om een uitgebreide inschatting van de situatie te maken, waardoor de dreiging voor de agent groter zal zijn. Tijdens surveillances ging het soms om lichte en soms om zwaardere geweldsmiddelen. Bij surveillances heeft de politie vaak meer tijd om een incident in te schatten. Ze belandt daarom wat minder vaak in onverwacht dreigende situaties die noodzaken tot het gebruik van zwaardere geweldsmiddelen.

5.3.3 Handelswijze van de politie

Invloed handelswijze politie op soort geweld verdachte

Tijdens de meeste door ons onderzochte geweldsincidenten heeft de verdachte naast verbaal geweld ook fysiek geweld gebruikt tegen de politie.⁵ Een korte en op ingrijpen gerichte handelswijze en een lange en bemiddelende handelswijze leidden even vaak tot fysiek geweld door de dader.

Noot 5 Een mogelijke verklaring voor het feit dat verbaal geweld alléén weinig voorkomt, is dat dit soort incidenten niet ernstig genoeg worden bevonden door de politie om hiervan werk te maken. Er is geen proces verbaal en het incident kon zodoende niet worden geselecteerd ten behoeve van dit onderzoek.

De handelswijze van de politie lijkt dus nauwelijks van invloed te zijn op het soort geweld dat de dader aanwendt.

Verder blijkt dat als de politie het initiatief neemt tot het contact, de kans groter is dat de burger uiteindelijk fysiek geweld aanwendt tegen de politie. Wellicht worden de burgers sneller boos op de politie wanneer de politie hen ergens op aanspreekt. Zij kunnen zich hierdoor onrechtvaardig behandeld voelen of ze leiden gezichtsverlies (Brown en Levinson, 1987).

Zware mishandeling politiefunctionaris door groep

Bij het uitlopen van de disco, zien een bikeragent en een motoragent dat twee jongens en meisje onenigheid hebben. De drie schreeuwen naar elkaar. De motoragent rijdt met de motor tussen de drie personen in om hen te scheiden. De jongens zeggen tegen de politiefunctionaris dat er niets aan de hand is, maar blijven wel tegen elkaar schreeuwen en pakken elkaar vast. De politiefunctionaris trekt beide jongens uit elkaar en duwt één van hen weg in de richting van een straat. De jongen loopt aanvankelijk weg, maar draait zich dan om en roept: "ik maak je hartstikke dood, kankermongool." De politieman pikt dit niet, ook omdat er veel omstanders staan, en loopt achter de verdachte aan om hem aan te houden. Plotseeling draait de jongen zich om en geeft de politiefunctionaris een vuistslag in het gezicht, waardoor deze op de grond valt. Uiteindelijk wordt de jongen met hulp van andere collega's aangehouden. Tijdens die aanhouding slaat de jongen wild om zich heen en de politieambtenaren hebben uiteindelijk de grootste moeite hem onder controle te krijgen.

Invloed handelswijze op soort geweld politie

Nagenoeg altijd leidde het kort ingrijpen van de politie tot het aanwenden van zwaarder geweld. Dit is te verklaren vanuit het feit dat bijna alle verdachten zich hebben verzet tegen hun aanhouding, waardoor de politie genoodzaakt is om zwaardere geweldsmiddelen in te zetten (geweldsspiraal). Een lange en bemiddelde handelswijze van de politie leidde zowel tot het aanwenden van zwaardere als lichtere vormen van geweld tegen de verdachte.

In één zaak heeft de politie gehandeld middels 'lang ingrijpen'. Dit leidde uiteindelijk tot de inzet van lichter geweld door de politie.

In één zaak waarbij de politie kort en bemiddelend optrad, moest uiteindelijk zwaar geweld worden gebruikt.

Invloed soort geweld verdachte op soort geweld politie

Fysiek geweld van de verdachte tegen de politie leidde in het merendeel van deze gevallen tot het aanwenden van zwaar geweld door de politie. Verbaal geweld van de verdachte leidde echter in de helft van de gevallen tot zwaardere inzet van geweldsmiddelen door de politie. Het lijkt er dus op dat als antwoord op fysiek geweld van de verdachte de politie eerder moet opschalen in de geweldsspiraal (zwaarder geweldsmiddelen moet inzetten) dan wanneer de verdachte verbaal geweld gebruikt. In gesprekken met betrokken politieambtenaren werd ook verteld dat de politie tijdens haar optreden mee moet gaan in de geweldsspiraal. Dus wanneer de verdachte meer geweld gebruikt, moet de politie automatisch ook zwaarder geweld inzetten om deze aanvallen te kanaliseren. De politie moet daarbij wel zoveel mogelijk onder het geweldsniveau van de verdachte blijven.

Het geweldsniveau van de politie is volgens betrokkenen ook afhankelijk van andere factoren die tijdens een incident spelen. Voorbeelden hiervan zijn het aantal omstanders, de dreigende houding van de verdachte, het aantal aanwezige collega's en de mogelijkheid om versterking in te roepen. Tijdens één incident bleek zelfs de lichamelijke en geestelijke gesteldheid van de politiefunctionaris doorslaggevend te zijn.

Vermoeide politiefunctionaris dreigt met schieten

Een buurtagent heeft tijdens zijn dienst zware lichamelijke klachten, omdat hij vanwege een naderende operatie geen medicijnen mag gebruiken. Aan het einde van zijn dienst fietst de politiefunctionaris met de collega nog een laatste ronde door de buurt. Op een gegeven moment zien zij een jongen al fietsende een grote winkelruit intrappen. De twee politieambtenaren overmeesteren de jongen, maar tijdens de worsteling weet deze zich los te trekken en rent weg. Eén van de twee politieambtenaren stapt in een toevallig naderende auto van Stadstoezicht en zet de achtervolging in. De verzwakte politiefunctionaris springt op de fiets en gaat ook achter de jongen aan. Na enkele meters voelt de politiefunctionaris dat hij de achtervolging 'fysiek niet trekt' en dreigt de verdachte hem neer te schieten als hij niet stopt. Na een achtervolging in een steeg spuit de politiefunctionaris in paniek nog met pepperspray, waarvan hij uiteindelijk een groot gedeelte in het eigen gezicht krijgt. Vanaf de andere kant van de steeg weet de collega van de politiefunctionaris de jongeman uiteindelijk te arresteren.

5.3.4 Rol omstanders

Invloed omstanders op soort geweld verdachte

In de door ons onderzochte incidenten spelen de omstanders óf een neutrale rol, óf een escalerende rol óf een participerende rol. Wij hebben geen enkel incident waargenomen waarbij omstanders trachtten de situatie te de-escaleren.

Wanneer er bij een incident sprake was van verbaal geweld van de dader tegen de politie, bleven de omstanders in ruim de helft van de incidenten neutraal.

Bij alle gevallen waar omstanders participeerden in het incident, gebruikte de verdachte fysiek geweld. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat zowel verdachte als omstanders worden opgejut bij het zien van fysiek geweld. De aanwezigheid van omstanders legt ook meer druk op de verdachte, het brengt spanning en sensatie in combinatie met het gevoel dat men met een groep samen tegen de politie vecht. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat in de meeste gevallen waarbij de dader fysiek geweld gebruikte, de dader al met een groep was.

Invloed rol omstanders op geweldsgebruik politie

In alle gevallen waarbij omstanders neutraal bleven tijdens een incident heeft de politie toch zwaardere geweldsmiddelen moeten inzetten. Tijdens incidenten waarbij omstanders een escalerende rol aannamen heeft de politie even vaak zwaarder als lichter geweld gebruikt. Ten slotte hanteerde de politie in twee van de drie situaties waarbij omstanders participeerden in de geweldpleging zwaardere geweldsmiddelen.

De rol die de omstanders aannamen lijkt dus niet van invloed te zijn geweest op het soort geweld dat de politie aanwendde. In alle gevallen moest de politie in ongeveer twee van de drie gevallen de zwaardere geweldsmiddelen inzetten. Blijkbaar heeft het aanwenden van zwaardere of lichtere geweldsmiddelen door de politie dus met andere factoren te maken, zoals houding verdachte, aantal collega's ter plaatse, mogelijkheid tot oproepen versterking, et cetera.

Invloed aanleiding op rol omstanders

In de onderzochte gevallen waarbij de aanleiding een vechtpartij/ruzie of een vordering/aanspreken door politie was, speelden omstanders soms een neutrale rol, soms een escalerende rol en soms een participerende rol. In de gevallen waarbij een provocatie de aanleiding vormde zijn de omstanders neutraal gebleven. Het blijkt dus zeer lastig te zijn om de reactie van de omstanders in te schatten en dat maakt deze groep erg onberekenbaar. De meeste omstanders zullen zelf ook onder invloed van drank- en/of drugs zijn waardoor niet is in te schatten hoe zij in een bepaalde situatie gaan reageren. Dat de houding en rol van omstanders grote gevolgen kan hebben voor een incident, blijkt bijvoorbeeld uit de volgende casus.

Politieambtenaren en verdachte belaagd door grote groep

Aan het einde van hun surveillance per auto zien twee politieambtenaren een busje met hoge snelheid een parkeerterrein oprijden. Het rijgedrag van de bestuurder trekt de aandacht van de politieambtenaren en ze besluiten om te keren en het parkeerterrein op te rijden.

Bij aankomst zien de politieambtenaren dat het portier aan de bestuurderszijde openstaat en dat er twee mannen met elkaar aan het vechten zijn. Om de twee mannen heen staat een groep van twintig beruchte hangjongeren. De politieambtenaren springen uit de auto en weten de twee mannen te scheiden. Al snel blijkt dat de bestuurder van de bus de aanstichter is. Politieambtenaren weten de groep omstanders te kalmeren en nemen de verdachte mee naar hun auto. De groep reageert aanvankelijk heel rustig. Tijdens de wandeling naar de auto wordt de verdachte plotseling van achter de rug van de politieambtenaren op zijn gezicht geslagen. Meerdere omstanders proberen de verdachte te belagen. Er ontstaat hierdoor een duw en trekwerk tussen politieambtenaren en een grote groep belagers. De politieambtenaren weten met de grootste moeite de verdachte in de auto te zetten, maar verschillende keren wordt een portier van de politieauto opengetrokken en krijgt de verdachte klappen. De overmacht van de omstanders is op dit moment te groot en versterking kan niet snel ter plaatse zijn. De politieambtenaren voelen zich bedreigd, maar weten uiteindelijk zichzelf en de verdachte te ontzetten en rijden weg met de auto.

Invloed aantal betrokken personen op rol omstanders

Als er sprake was van geweldsgebruik door een grotere groep tegen de politie, bleven omstanders soms neutraal, participeerden soms en escaleerden soms. De handelswijze van de omstanders bleek anders te zijn bij incidenten waarbij één individu betrokken was. Tijdens het merendeel van de incidenten waarbij een individu geweld gebruikte tegen de politie, bleven de omstanders juist neutraal. Mogelijk achtten de omstanders de kans groter dat ze worden opgepakt tijdens een incident waarbij slechts één individu

betrokken is dan tijdens een incident waarbij meerdere personen zijn betrokken. Wellicht is dan de anonimiteit wat minder groot, waardoor omstanders zich terughoudender gaan gedragen (Uildriks 1996). Daarbij moet wel worden gesteld dat in enkele gevallen waarbij sprake was van een individuele dader, deze persoon aanvankelijk zelf omstander was. Slechts bij één incident waren helemaal geen omstanders.

5.3.5 Verschillen tussen groep en individu

Invloed van aantal bij incident betrokken personen en geweldsgebruik van politie en verdachte

Bij de incidenten waarbij slechts één burger betrokken was, hanteerde de dader in de meeste gevallen fysiek geweld en zette de politie een zwaarder geweldsmiddel in. Bij de incidenten waarbij een groep betrokken was, hanteerde de dader(s) in het merendeel van de gevallen fysiek geweld en de politie zette ook hier de politie een zwaarder geweldsmiddel in. Kortom nagenoeg alle onderzochte incidenten hadden betrekking op fysiek geweld van de verdachte, ongeacht of deze verdachte alleen handelde of vanuit een groep.

Handelswijze politie ten aanzien van een groep en ten aanzien van individu

De politie handelt vaak (maar niet altijd) anders bij het aanpakken van een groep dan bij het aanpakken van een individu. Tijdens incidenten waarbij een dader deel uitmaakte van een groep en tijdens incidenten waarbij één individu betrokken was, hanteerde de politie in ruim de helft van de gevallen een op ingrijpen gerichte handelswijze.

De politie geeft zelf aan iets vaker in te grijpen wanneer slechts één individu betrokken is bij een incident dan wanneer de politie tegenover een grotere groep staat. Het aanpakken van één persoon is over het algemeen minder riskant is dan het aanpakken van een hele groep. Het voorbeeld van de politieambtenaren die bedreigd worden door de grote groep kampers is daarvan een duidelijke illustratie. De politiebeambten maakten in die situatie de inschatting dat zij met te weinig menskracht waren om de hele groep aan te kunnen pakken. Een week erna, toen één van de verdachte alleen door het gebied liep, werd deze alsnog aangehouden.

Kijken we naar degene die het eerste initiatief neemt voor het contact, dan is dat bij een groep even vaak de burger als de politie. Bij een incident waarbij één individu is betrokken is dat vaak de politie. Wellicht dat burgers in groepen sneller iets tegen de politie durven te zeggen dan wanneer zij alleen zijn. Bepaalde groepsprocessen kunnen daarbij een rol spelen, naast het feit dat individuen in een grotere groep wat anoniemer kunnen optreden dan wanneer zij alleen zijn.

De inzet van het aantal mankrachten is een kwestie van maatwerk. In bepaalde gevallen, zoals bij speciale evenementen, werkt het inzetten van veel en duidelijk herkenbare politie preventief. Maar meer is niet altijd beter. Uit de terugkoppelsessies en interviews blijkt dat een grote groep politieambtenaren ook juist provocerend en uitdagend kan werken, vooral op groepen (potentiële) verdachten. Zij delen de ervaring dat vooral optreden door één of twee politieambtenaren beter en bemiddelend werkt.

5.3.6 Verschillen tussen grote en kleine gemeenten

Tijdens onze analyse hebben we een onderscheid gemaakt tussen incidenten die plaatsvonden in een stad en incidenten die plaatsvonden in een kleinere gemeente.

Zowel in de steden als in de kleinere gemeenten handelde de verdachte in ongeveer tweederde van de zaken vanuit een groep. Opvallend is dat in de stad veel vaker incidenten aanvingen vanuit een vordering of het aanspreken van de verdachte.

In een kleinere gemeente kwam het eerste contact tussen de burger en de politie bijna altijd voort uit een noodmelding terwijl dat in de steden juist andersom bleek te zijn. Uit verschillende interviews met betrokken politiefunctionarissen kwam naar voren dat de bezetting tijdens de horeca-avonden in een kleinere gemeente veel lager is. Dat betekent dat er in de kleine gemeenten vrijwel uitsluitend gewerkt wordt met een noodhulpauto die reageert op noodmeldingen. In de grotere steden werd veel vaker gesurveilleerd vanwege de beschikking over meerdere politie-eenheden.

Tijdens de incidenten die plaatsvonden in de steden handelde de politie vaker middels 'ingrijpen'. In kleinere gemeenten echter werd een incident wat vaker bemiddelend afgehandeld. Deze uitkomsten werden ook bevestigd tijdens de interviews en terugkoppelsessies. Politie mensen in de kleinere gemeenten gaven aan lager in te steken bij incidenten. "Wij hebben te weinig mensen om door te pakken en proberen daarom vaker situaties dood te praten." In de twee grootste steden werd vaker een zero-tolerance aanpak uitgevoerd, waarbij sneller een proces verbaal of aanhouding volgde. In alle gevallen waarbij de politie in een kleinere gemeente bemiddelend optrad eindigde het incident in fysiek geweld van de verdachte. In de steden leidde het bemiddelende optreden juist even vaak tot fysiek geweld als tot verbaal geweld.

De politie in de kleinere gemeente zette in bijna alle gevallen een zwaar geweldsmiddel in als antwoord op het gedrag van de verdachte(n). De politie in de grotere steden echter, hanteerde zowel lichtere als zwaardere geweldsmiddelen als antwoord op het gedrag van de verdachte(n). In kleinere gemeenten zijn politieambtenaren over het algemeen met minder collega's ter plaatse. Ook versterking laat over het algemeen langer op zich wachten dan in een grote stad. Dit leidt er wellicht toe dat politieambtenaren in de kleinere gemeenten sneller en hoger moeten inzetten in de geweldspiraal. Als een incident namelijk toch escaleert en er zijn niet veel collega's ter plaatse, zal dit een grotere bedreiging opleveren dan wanneer hetzelfde incident plaatsvindt terwijl er meerdere eenheden ter plaatse zijn.

Wat betreft de rol van de omstanders blijkt dat in steden omstanders soms neutraal blijven, soms een escalerende rol spelen en in een paar gevallen zelfs participeren in het incident. In een kleinere gemeente blijven de omstanders in de meeste beschouwde gevallen neutraal. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat politiefunctionarissen in kleinere gemeenten de meeste bezoekers van het gebied van gezicht kennen. Hierdoor kunnen omstanders minder snel vanuit de anonimiteit optreden tegen de politie, waardoor zij zich eerder neutraal opstellen.

Mishandeling barman na ruzie om rekening

Aan het einde van de middag krijgt de politie in een kleine gemeente een melding binnen dat er onenigheid is over het betalen van de rekening. De politieambtenaren maken de inschatting dat zij met z'n tweeën kunnen bemiddelen bij de ruzie en hebben hun dienstwapen achtergelaten in het bureau. Bij aankomst staan er veel mensen buiten en de politie gaat het café binnen om aan de eigenaar te vragen wat er aan de hand is. De eigenaar doet beneden in het keukentje zijn verhaal en vertelt dat twee kampers de rekening niet willen betalen en dat hij al klappen heeft gekregen van de grootste van de twee. Als de politieambtenaren weer boven zijn, blijken de twee mannen het aan de stok te hebben met de barvrouw. De politieambtenaren sommeren de mannen weg te gaan, maar deze vordering maakt niet veel indruk. Ineens ziet één van de twee mannen kans om naar de barman te springen. Hij slaat hem tegen de grond en terwijl de barman ligt, wordt deze tientallen keren op het hoofd geslagen.

De situatie wordt zeer hectisch en de politieambtenaren krijgen de man niet onder controle. Tijdens de worsteling wordt een van de politieambtenaren geslagen door een vriend van de vechtende man. Versterking laat lang op zich wachten omdat de dichtstbijzijnde auto twintig minuten verderop is. Politieambtenaren spuiten allebei hun complete pepperspraybus leeg en met hulp van de later gearriveerde collega's worden de verdachten afgevoerd.

5.4 Conclusies

Geweldsincidenten blijken zicht te voltrekken binnen verschillende fasen. Met behulp van een interactiemodel worden vijf fasen en hun onderliggende factoren onderscheiden, die van invloed zijn op het verloop van een geweldsincident tussen de burger en de politie. Dit zijn de aanleiding van het incident, hoe het incident bekend/gemeld wordt, de handelswijze van de politie, de rol die omstanders spelen, het uiteindelijke geweld dat wordt gebruikt (door burger en politie).

De reden van het contact tussen de burger en de politie zijn onder te verdelen in drie soorten. Het eerste contact bij de onderzochte incidenten bestond uit: ingrijpen vechtpartij/ruzie, vordering/aanspreken van de burger door de politie en een provocatie van de burger naar de politie. Het gaat hier om de eerste fase uit het interactiemodel.

Er zijn overeenkomsten in het verloop van geweldsincidenten. Verschillende factoren blijken hierbij van invloed te zijn op elkaar.

Zo leidt ingrijpen bij een vechtpartij tot kort en handelend optreden van politie en een provocatie van een burger juist tot een lange en bemiddelende handelswijze. Uiteindelijk kan zowel de politie als de burger overgaan tot zwaar geweldsgebruik.

Verder zorgen noodmeldingen ervoor dat de politie sneller omhoog gaat in de geweldsspiraal, en dat burgers eerder fysiek geweld aanwenden als omstanders zich met de situatie gaan bemoeien. Surveillances echter leiden vaker tot lagere geweldsmiddeleninzet van de politie, maar hebben geen invloed op het soort geweld dat de verdachte aanwendt.

Een bemiddelende of interveniërende handelswijze van de politie kan tot zowel fysiek als verbaal geweld van de verdachte leiden.

De kritische overdrachtmomenten en beslismomenten komen voor in verschillende fasen van een geweldsincident.

Allereerst is de informatie voorziening in de vroege fase bepalend. Wanneer de politie tijdens een surveillance in contact komt met de burger is het belangrijk dat er een goede inschatting gemaakt wordt van de situatie. Bij noodmeldingen is juist de kwaliteit van de melding bepalend voor het inschattingsvermogen van de agent op straat.

Bij surveillances kunnen de betrokken politiefunctionarissen zelf een (beginnend) incident observeren en de ernst daarvan schatten. Bij noodmeldingen is meestal sprake van situaties met een hoger risicogehalte dan situaties die tijdens een surveillance worden waargenomen.

Een volgend kritisch overdrachtmoment ontstaat tijdens de interactie met de burger. Zo moet er bij vechtpartijen over het algemeen snel gehandeld worden, waarna een hectische en onoverzichtelijke situatie kan ontstaan.

Een ander kritisch beslismoment ontstaat wanneer omstanders zich gaan bemoeien met de situatie. Indien er sprake is van een incident tussen de politie en slechts een individuele burger, houden omstanders zich vaak afzijdig, vooral als het gaat om een provocatie.

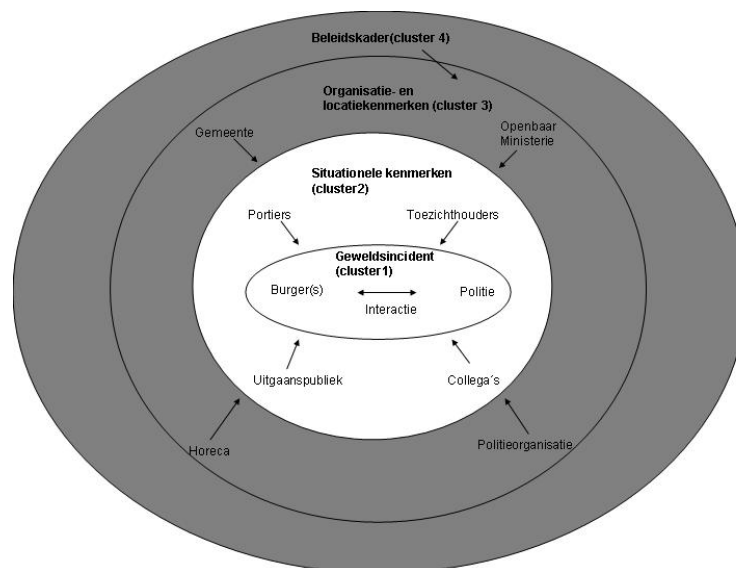
Als een verdachte eenmaal fysiek geweld gebruikt en onderdeel uitmaakt van een groep, is de kans groot dat omstanders ook geweld gaan gebruiken tegen de politie. Het gevaar van grote groepen is dat zij zich ineens als geheel tegen de politie kunnen keren, waardoor er gevaarlijke situaties kunnen ontstaan voor de betrokken politiefunctionarissen. Wat dat betreft is het een onberekenbare groep. Telkens moet door de politiebeambte de afweging gemaakt worden tussen de wil, de noodzaak en/of plicht om aan te houden enerzijds en de risico's voor collega's anderzijds. De mogelijkheid om de verdachte op een later tijdstip aan te houden speelt vooral in kleine gemeenten een rol bij deze afweging.

Op basis van bovenstaande bevindingen zijn er nadere aanbevelingen opgesteld, deze zijn te vinden in bijlage 2.

6 Integraal veiligheidsbeleid en samenwerking met externe partners

6.1 Inleiding

De politie is bij haar optreden afhankelijk van het beleid, de inzet en werkwijze van andere relevante lokale partners. Deze lokale context is tijdens een uitgaansavond een gegevenheid en kan niet, ter plekke, door de uitvoerende politiefunctionarissen worden aangepast. Daar is meer tijd en overleg met externe samenwerkingspartners voor nodig, soms ook op hoger niveau. Het betreft de twee buitenste clusters van het analysemodel. Daarmee zijn we aanbeland bij de meer indirecte factoren die een rol spelen bij geweldsincidenten van burgers tegen de politie:



De lokale context kan in de loop der tijd uiteraard aangepast worden, mede naar aanleiding van signalen uit de praktijk. Door de samenwerking met externe partners te optimaliseren, kunnen zoveel mogelijk remmende factoren worden gecreëerd, die ertoe kunnen bijdragen dat geweld tegen de politie in uitgaansgebieden wordt teruggedrongen.

De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

- Welke rol speelt de samenwerking met externe partners (gemeente, horeca, OM)?

Eerst wordt ingegaan op beleidsmaatregelen tegen uitgaansgeweld en overlast in het algemeen. Vervolgens worden overlegstructuren met externe partners behandeld, de wijze waarop risicoanalyses kunnen bijdragen aan de bestrijding van het probleem en afsluitend wordt er ingegaan op voorlichtingsmogelijkheden.

6.2 Tegengaan van uitgaansgeweld en –overlast in het algemeen

Alle onderzochte gemeenten hebben een integraal veiligheidsbeleid. Binnen sommige gemeenten is er voor de uitgaansgebieden een specifiek horecabeleid opgesteld. In steden is meestal sprake van meerdere uitgaansgebieden, waarvoor specifieke convenanten of afspraken kunnen worden gemaakt. Een belangrijk verschil tussen het veiligheids- of horecabeleid van de grotere steden en die in de kleinere gemeenten is dat het beleid in de grotere steden veel uitgebreider is en de betrokkenen ook actiever zijn in de uitvoering daarvan.

In twee van de steden kwam dit specifieke beleid voort uit de Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan (KVU)'. De doorgaans bij het horecabeleid betrokken partners zijn de gemeente, de brandweer, de politie, de horeca en het OM.

In alle onderzochte grote steden is een horecaconvenant afgesloten tussen tenminste een aantal van deze partijen. Wat hierin precies geregeld wordt, verschilt per locatie en per stad. In alle gevallen zijn afspraken vastgelegd over sluitingstijden. Zo wordt in een bepaald gebied de regulering van de uitstroom van bezoekers geregeld met als doel het tegengaan van overlast voor omwonenden. Uitgaansgelegenheden die onder het convenant vallen mogen tot zes uur open blijven, maar mogen na twee uur geen nieuwe mensen meer binnenlaten. Hiermee wordt voorkomen dat er grote groepen bezoekers tegelijk op straat komen te staan. Horeca die niet onder het convenant valt moet om twaalf uur sluiten. De betrokkenen gaven aan dat het aantal geweldsincidenten hierdoor is afgenomen.

Kenmerkend in de kleinste gemeenten is dat er veel verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de politie en dat de politie van mening is dat in de toekomst ook de andere partijen meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen.

De politie erkent dat als de afspraken gaan leven bij de verschillende ondernemers, zij meer verantwoordelijkheid zullen nemen, ook voor de omgeving rondom hun uitgaansgelegenheid. Er wordt door politie en gemeente benadrukt dat de verantwoordelijkheid van de horecaondernemer verder reikt 'dan de eigen voordeur'. Verantwoord schenken is hiervan een belangrijk voorbeeld. Op die manier hopen zij er voor te zorgen dat er meer sociale controle komt in het uitgaansgebied. Voorkomen moet worden dat bezoekers uit een gelegenheid worden gezet en dan buiten hun frustraties botvieren. Vanuit deze gedachte is er in één gemeente in het convenant vastgelegd dat horecabedrijven die langer open willen blijven meer portiers moeten inzetten. In een convenant van een onderzochte gemeente, zijn in het bijzonder de bepalingen ten aanzien van het toezicht door portiers aanzienlijk strenger gemaakt. Nu wordt de inzet van portiers een harde voorwaarde voor ondernemingen om langer open te mogen blijven. Daarnaast worden de bepalingen in het convenant aangepast aan de nieuwe wetgeving voor particuliere beveiligingsorganisaties.

Het blijkt dat vooral in de grotere steden, in meer of mindere mate, zowel preventieve als repressieve factoren worden gecreëerd. Bij preventieve factoren moet gedacht worden aan gedragsregels voor de portiers, detectiepoortjes, horecakuizen, een collectief horecaverbod en het instellen van een 'horecatelefoon', zodat portiers en uitbaters direct in contact kunnen komen met de dienstdoende politiebeambten.

De repressieve factoren hebben betrekking op toezicht houden door politie, de mate van verbaliserend optreden, incidenten rapporteren bij burgemeester en politie, naleven van de horecaverboden en het opleggen van straatverboden.

Zero-tolerance wordt genoemd als zowel preventieve als repressieve factor, hierop komen we in hoofdstuk 7 terug.

Ten aanzien van de sluitingstijden worden in de verschillende gemeenten andere regels aangehouden. Wel is iedereen van mening dat voorkomen moet worden dat alle bezoekers op hetzelfde moment de straat op gaan. In het ene gebied werkt men daarom met variabele sluitingstijden, in een andere stad is men echter van mening dat de sluitingstijden van 'droge horeca' (eetgelegenheden) en 'natte horeca' (bar, disco, café) hetzelfde moeten zijn. De ervaring leerde dat juist op momenten dat iedereen tegelijkertijd eten bestelde veel ruzies ontstonden (ook betiteld als 'het gevecht om de frikadel').

Er worden door de gemeenten verschillende bestuurlijke sancties opgelegd aan ondernemers die zich niet aan de regels houden zoals waarschuwingen, boetes en sluiting voor een bepaalde periode.

Een algemeen probleem bij het opstellen en uitvoeren van het horecabeleid is dat niet alle ondernemers actief zijn binnen de verschillende overleggen en daartoe ook niet echt gedwongen kunnen worden. Ook zijn in sommige gemeenten niet alle ondernemers aangesloten bij de lokale afdeling van Koninklijke Horeca Nederland, die over het algemeen optreedt als vertegenwoordiger van de ondernemers. Uit gesprekken met gemeente en politie blijkt dat juist bij de niet-vertegenwoordigde ondernemingen relatief veel problemen vóórkomen en dat het de gemeente en politie extra energie kost om toch met deze ondernemers in overleg te treden.

Maatregelen per samenwerkingspartner

De volgende maatregelen worden zoal getroffen in het kader van het verbeteren van de veiligheid in een uitgaansgebied:

- **Gemeente:** bestuurlijke maatregelen (sluitingstijden, APV, vergunningenbeleid, bestuurlijke sancties en bestuursdwang), goede verlichting, cameratoezicht, plaatsen van tijdelijke toiletten, sociaal veilige inrichting uitgaansgebied (via Crime Prevention Through Environmental Design).
- **Horeca:** portierbeleid (bewaken kwaliteit, deskundigheid en functioneren portiers), deurbeleid (niet teveel leden van één risicogroep tegelijk binnenlaten bijv.), wapenbeleid, horecakluzen, horecaverboden⁶, straatverboden, afspraken over plastic in plaats van glas, schenkbeleid en drugsbeleid (bijv. tot 5 pillen invorderen, boven de 5 aanhouden en politie waarschuwen).
- **OM:** daadwerkelijk prioriteit geven aan de vervolging van daders van geweld tegen de politie, tegengaan cultuur bij het OM dat “geweld tegen de politie er nou eenmaal bij hoort”. Ook ervoor zorgen dat slachtoffers van geweld structureel worden ingelicht over de voortgang van hun zaak (terugkoppelen van de resultaten).
- **Jongerenwerk:** de politie informatie geven over risicjongeren en bestaande conflicten en vetes tussen groepen, die kunnen worden uitgevochten in een uitgaansgebied, meedenken over de aanpak van deze jongeren.
- **Contactpersonen overige risicogroepen** (militairen, studenten, kampers, voetbalsupporters, bepaalde etnische groepen etc.): fungeren als brug tussen de leden van de betreffende groep en de politie, meedenken over preventieve en repressieve maatregelen.
- **Taxi's en vervoerbedrijven:** stimuleren bepaalde maatregelen uit landelijk ontwikkelde “toolkit geweld”, meedenken over lokale preventieve maatregelen, extra toezicht op taxistandplaatsen door “taxigastvrouwen” (good practice Duitsland).
- **Media:** goede contacten tussen media en politie/andere samenwerkingspartners nodig voor o.a. voorlichting over gedragsregels en beleid in uitgaansgebieden, dempen van mogelijke onrust die bijv. zou kunnen ontstaan na geweldadige escalaties in het uitgaansgebied, beeldvorming.

6.3 Beter benutten van overleg met externe partners

Aard en omvang van de diverse overleggen

In de verschillende convenanten is meestal ook vastgelegd hoe frequent er wordt overlegd tussen de betrokkenen van bijvoorbeeld de gemeente, de horeca en de politie. De intensiteit van deze overleggen verschilt per locatie. In de kleinste gemeente vindt er hooguit twee tot drie keer per jaar een formeel horecaoverleg plaats, waarbij de burgemeester, de gemeentelijke horecacoördinator, bestuur van de horeca en politiemensen aanwezig zijn. Doordat er de laatste tijd helemaal geen overleg meer plaatsgevonden heeft, zijn de afspraken op het beloop gelaten.

Noot 6 Een veel gehoord probleem was dat jongeren uit andere regio's, die daar inmiddels zijn geweigerd, hun heil zoeken elders. Een goede maatregel in dit verband vormt het stimuleren van de uitwisseling van gegevens hierover op interregionaal en zelfs landelijk niveau.

In twee grote onderzochte steden was er sprake van drie verschillende soorten overleg. Ten eerste is dat het brede overleg met de horecaondernemers, gemeente, openbaar vervoer, politie, brandweer, eventueel aangevuld met de voorzitter van het jongerencentrum, personen van het jongerenwerk, burgers. Doel van het overleg is het signaleren van trends, overlast en de aanpak daarvan. Dit overleg vindt een aantal keer per jaar plaats. Ten tweede is er het horecaoverleg, waarbij meestal alleen vertegenwoordigers van de horeca, gemeente en politie aanwezig zijn. Doel van dit overleg is bijvoorbeeld het afsluiten van een uniform deurbeleid in het gehele gebied en het uitwisselen van informatie over specifieke overlastveroorzakers. Dit overleg vindt ongeveer eens per twee maanden plaats. Ten derde is er het portiersoverleg. Binnen dit operationeel overleg zitten de portiers samen met de politie. Er worden gedragsrichtlijnen afgevaardigd voor de portiers en er wordt een lijst bijgehouden met personen die een horecaverbod hebben. Zo worden ook speciale nachten doorgesproken en voorbereid (zoals Oud en Nieuw). Verder wordt er met de politie afgesproken wat de rol van de portiers tijdens een incident is. Wanneer moeten ze ingrijpen, hoe ver kunnen ze gaan en wat te doen bij een incident dat zich midden op straat afspeelt? Uit de observatie tijdens het onderzoek bleek dat in deze steden de afspraken tussen portiers en politie in de praktijk helder waren. Elke uitgaansavond informeren de portiers en politie elkaar over de sfeer in het gebied en tijdens een incident is de rolverdeling duidelijk: de politie houdt zich bezig met de aanhoudingen terwijl de portiers assisteren bij het afschermen van het opdringerige publiek.

In een paar gemeenten bespreken de betrokken gemeenteambtenaar en de horecacoördinator van de politie na elk weekend de incidenten die hebben plaatsgevonden. Eventueel betrokken uitbaters van de horecagelegenheden worden dan gehoord. Daarbij kunnen de uitbaters worden aangesproken wanneer bijvoorbeeld geconstateerd wordt dat bezoekers van zijn/haar gelegenheid regelmatig onder invloed van drugs naar buiten komen en op straat problemen veroorzaken.

Aandacht voor geweld tegen politiemensen tijdens de overleggen

Ten aanzien van geweld tegen de politie, blijkt dat dit in geen enkele van de onderzochte gemeenten structureel wordt behandeld tijdens de verschillende overleggen tussen de betrokken partners. Het onderwerp komt alleen aan de orde als bijvoorbeeld personeel van een horecagelegenheid betrokken was bij een incident of als een voorval in het nieuws is gekomen. Volgens de verschillende gemeenteambtenaren en horeca is dat ook meer een beleid dat de politie zelf moet maken. Wel worden bepaalde incidenten geëvalueerd met de betrokkenen van politie en de horecagelegenheid. Uitgaansgeweld in algemene zin wordt door de diverse partijen wel meer als een probleem gezien, waar dan ook regelmatig over gesproken wordt. Binnen de verschillende overleggen wordt nagedacht wat hieraan gedaan kan worden en waar mogelijk worden ook maatregelen getroffen.

Bad practice ten aanzien van informatie-uitwisseling met externe partners

Een illustratie van het feit dat externe partners soms erg slecht, bijv. met te grote tussenpozen, informatie uitwisselen, vormt het voorbeeld van de door ons geïnterviewde beleidsambtenaar van een gemeente die af en toe de meest ernstige geweldsincidenten tegen de politie uit het nieuws of de krant moet vernemen in plaats van het van de politie zelf te horen tijdens reguliere overleggen. Een van de oorzaken daarvan was dat het horecaoverleg met ondernemers in het centrum nooit goed gelopen heeft. Al vanaf het begin kwamen er slechts weinig deelnemers, met name weinig ondernemers, opdagen en het afgelopen tijd had het overleg in het geheel niet meer plaatsgevonden.

6.4 Het opstellen en benutten van gespecificeerde risicoanalyses

Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) wordt door de gemeente vastgesteld op grond van politiecijfers en cijfers die meestal afkomstig zijn van een lokale veiligheidsmonitor. Op grond van zo'n risicoanalyse wordt vervolgens bepaald welke preventieve en repressieve maatregelen precies geïndiceerd zijn.

Het blijkt dat geweld tegen de politie (in uitgaansgebieden) tot nu toe geen apart beleidsthema vormt in het kader van IVB, noch bij daarvoor uitgevoerde risicoanalyses.

Op grond van een lokale risicoanalyse van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden, uitgesplitst per hotspot en risicogroep, zou zowel intern (binnen de politie c.q. het horecateam) als extern (samen met externe samenwerkingspartners) gericht gebrainstormd kunnen worden over noodzakelijke, effectieve en haalbare maatregelen om geweld tegen de politie te voorkomen en tegen te gaan. Een voorzet hiertoe wordt in een van de onderzochte steden wel gedaan in de zogenaamde sturingsrapportages. De politie dient een voortrekkersrol in deze te spelen. Door meer zelf te investeren in het analyseren en nadenken over de aard, omvang en aanpak van deze vorm van geweld, neemt de politie zichzelf serieus. Alleen dan zullen externe samenwerkingspartners ook bereid zijn om te investeren in dit onderwerp.

Politieteams kunnen overigens op grond van hun ervaringskennis vaak al wel enkele maatregelen bedenken met betrekking tot de aanpak van specifieke risicogroepen. Samenwerking met vertegenwoordigers van die risicogroepen is hierbij aan te bevelen, zoals onderstaand voorbeeld leert.

Good practice rondom samenwerking met militairen

Een goed voorbeeld van zo'n risicogroep benadering vormt de werkwijze van het korps in Eindhoven, die goed contact onderhoudt met defensie. De politie heeft via deze contacten ervoor gezorgd dat er elke donderdagavond twee leden van de Marchaussee meegaan in het uitgaansgebied. Zij spreken de lastige, dronken militairen aan en zorgen ervoor dat zij zich blijven gedragen.

De bereidheid vanuit defensie om mee te werken aan zulke initiatieven zal waarschijnlijk stijgen door de recent aangenomen landelijke richtlijn die het militairen verbiedt om drugs en (excessief) alcohol te gebruiken, ook in de vrije tijd.

Bij de politie is vaak ook uit ervaring bekend wat hotspots zijn met betrekking tot geweld tegen de politie. Deze hotspots zullen meestal overeenkomen met plekken en tijden waarop er in het algemeen sprake is van een piek in uitgaansgeweld en –overlast. Ten aanzien van deze hotspots dient met de gemeente en bepaalde ondernemers overleg gevoerd worden over te treffen preventieve en repressieve maatregelen.

Good practice samenwerking horecaondernemer, gemeente en politie

Een megadiscotheek verplaatste haar vestiging naar een industriegebied tussen kleine gemeenten. De politie en gemeente zijn vanaf de bouw nauw betrokken geweest bij de veiligheid rond deze locatie. Zij stelden de ondernemer als eis dat het overlastniveau niet hoger mocht zijn dan op elke andere horecalocatie. Vanaf het begin zijn er heldere afspraken vastgelegd over drank- en druggebruik, er is afgesproken dat de disco een lijst bijhoudt van de personen die zich in en rond de vestiging hebben misdragen en de eigen controle van de discotheek gaat zelfs zo ver dat zij ook tot in de verre omgeving van de disco zorgen dat overlast wordt beperkt: een eigen ordedienst rijdt namelijk in een auto rond in het gebied en kan door bewoners in de omgeving worden gebeld wanneer zij last hebben van luidruchtig rondhangende jongeren. Uiteindelijk heeft deze werkwijze geleid tot een zeer veilige en strak georganiseerde horecagelegenheid, waar ruimte geboden wordt aan vijfduizend mensen. De politie heeft minder capaciteit nodig om toezicht te houden en kan bij een melding van deze disco er automatisch vanuit gaan dat er ook daadwerkelijk iets aan de hand is.

De mate van overleg met deze ondernemer is ook veel intensiever dan met de andere ondernemers in het centrum. Elke vier tot zes weken is er overleg met de gemeente, politie en de ondernemer. Tijdens dit overleg worden alle calamiteiten en incidenten doorgenomen, nieuwe trends aan de orde gesteld en worden de ingevorderde drugs, drank en wapens aan de politie overgedragen. Door de intensiteit van het contact is het volgens de gemeente ook veel gemakkelijker om bepaalde voorwaarden te stellen aan de ondernemer. Een paar jaar geleden zijn er zelfs BOA's aangesteld door de gemeente, die werden bekostigd door de discotheekeigenaar. Zij traden op tegen kleine overtredingen, zoals het wildplassen. Deze BOA's zijn daar echter weggehaald en deze taken zijn overgedragen aan een particulier veiligheidsbedrijf. Wanneer de discotheek bijvoorbeeld langere openingstijden bedong, konden gemeente en politie daar weer harde eisen tegenover zetten.

Uiteindelijk is de samenwerking zo ver gegaan dat politie, gemeente en ondernemer gezamenlijk een huisreglement hebben opgesteld en een risicogroepenbeleid hebben uitgewerkt (beleid gericht op het kunnen weigeren van bepaalde doelgroepen wanneer er al veel leden van een dergelijke groep binnen zijn).

6.5 Benutten van voorlichtingsmogelijkheden

Als het gaat om het benutten van de media voor het geven van preventieve voorlichting zijn niet alle teams even voortvarend.

Inhoudelijk valt hier te denken aan de volgende onderwerpen:

- De gevolgen van drank- en druggebruik.
- De in de uitgaansgebieden geldende 'huisregels'.
- De aldaar gehanteerde preventieve en repressieve aanpak in het algemeen en de partijen die betrokken zijn bij deze aanpak.
- De gehanteerde aanpak van geweld tegen de politie in het bijzonder.

- Verslagen van incidenten en wat er gebeurd is met de daders.
- Verslagen van slachtoffers over de gevolgen van incidenten.
- Organiseren van een informatiepunt waar bijvoorbeeld ouders of ongeruste burgers terecht kunnen voor vragen.

Voorlichting over de in de uitgaansgebieden geldende huisregels en de aldaar gehanteerde aanpak wordt vaak (deels) wel gegeven, als onderdeel van het implementeren van het bejegeningprofiel. Andere vormen van voorlichting lijken slechts incidenteel voor te komen. Het interactief communiceren met burgers en uitgaanspubliek over (het tegengaan van) uitgaansgeweld en/of geweld tegen de politie zijn we bij geen enkel team tegengekomen. Wel hanteerde een team het beleid om contact te zoeken met ouders van jongeren onder de 16 jaar die 's avonds laat aangetroffen worden in het uitgaansgebied.

Good practice pro-actieve benadering ouders

In een onderzochte stad spreekt de politie jongeren van onder de 16, die 's avonds laat aanwezig zijn in het uitgaansgebied, aan. Hierbij wordt de jongere ook gevraagd naar diens ID en woonadresadres. Vervolgens stuurt de politie een brief naar de ouders, waarin ouders worden uitgenodigd voor een gesprek op het politiebureau. Daar wordt hen dan bijvoorbeeld gevraagd wat hun kind om 3 uur 's nachts alleen doet in een uitgaansgebied.

6.6 Conclusies

Externe partners spelen een belangrijke rol bij het preventief en repressief beleid ten aanzien van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden. Dit bestaat uit het opstellen van regulier beleid om uitgaansgeweld en overlast tegen te gaan via algemene maatregelen, convenanten en het Keurmerk Veilig Uitgaan (KvU). Daarnaast kunnen er gespecificeerde risicoanalyses van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden worden opgesteld, overlegstructuren worden opgezet en voorlichting worden gegeven. Er blijken tussen de onderzochte gemeenten grote verschillen te bestaan op deze punten. Hier valt nog veel te verbeteren. In geen enkele onderzochte gemeente vormt geweld tegen de politie een apart beleidsthema in het kader van Integraal Veiligheidsbeleid (IVB), noch in de in dat kader uitgevoerde risicoanalyses.

In de meeste gemeenten worden diverse preventieve en repressieve maatregelen getroffen ter voorkoming van uitgaansgeweld en –overlast. Een flinke hoeveelheid externe samenwerkingspartners bundelen in dit verband hun kennis, ervaring en inzet. Ook hier zijn er grote verschillen tussen gemeenten.

Er bestaan in de praktijk diverse vormen van overleg met externe partners. Dit zijn het structureel beleidsoverleg, regulier horecaoverleg en het portieroverleg. In de onderzochte grotere gemeenten vindt er frequenter en breder overleg plaats dan in de kleinere gemeenten en worden er ook strakkere afspraken gemaakt.

De rol van het OM wordt besproken in het nu volgende hoofdstuk. Het OM is namelijk geen externe partner maar een ketenpartner. De belangrijkste rollen van de officier van justitie zijn immers: gezag voeren over onderzoeken van de politie; bij zware misdrijven direct leiding geven aan onderzoeken

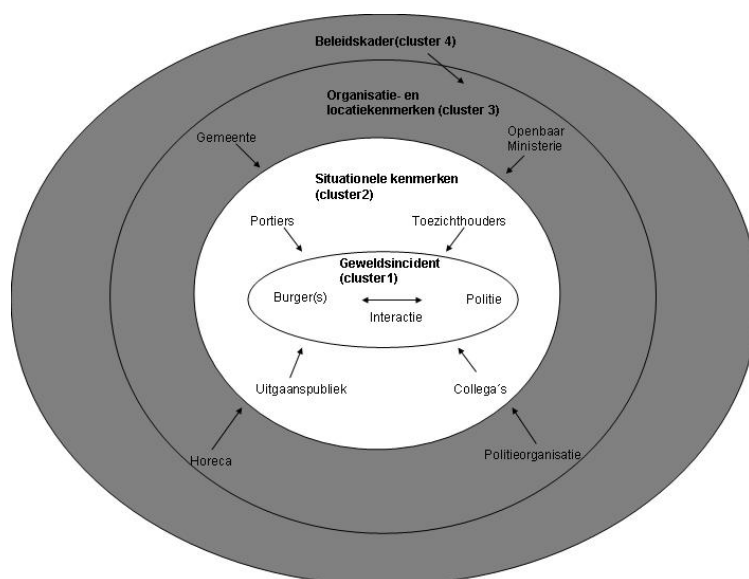
van de politie; optreden als openbare aanklager in een rechtszaak; tijdens een rechtszaak een bepaalde straf eisen, die niet altijd door de rechter wordt opgelegd.

Op basis van bovenstaande bevindingen zijn er nadere aanbevelingen rondom het integraal veiligheidsbeleid en de samenwerking met externe partners opgesteld. We verwijzen hiervoor naar bijlage 2.

7 Kenmerken van de politieorganisatie

7.1 Inleiding

Bij het ontstaan van geweldsincidenten spelen ook diverse beleidsmatige en organisatorische kenmerken van de politieorganisatie een rol. Het veranderen van het beleid binnen de politieorganisatie is niet iets dat de politiefunctionarissen die werkzaam zijn in uitgaansgebieden, direct zelf ter plekke kunnen bereiken. Het vormt de organisatorische context van waaruit zij werkzaam zijn. Ook dit onderdeel bevindt zich dus in de buitenste clusters van het analysemodel:



De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

- Welke kenmerken van de politieorganisatie (beleid en organisatie, voorbereiding, follow-up) spelen een rol?

Tevens gaan we in op de rol van de samenwerking met het OM.

De organisatorische context van de politieorganisatie kan in de loop der tijd, naar aanleiding van signalen vanuit het team zelf, door leidinggevenden worden aangepast. De volgende kenmerken van de politieorganisatie worden in dit hoofdstuk besproken:

- Geweldsbeleid;
- Vervolgingsbeleid;
- Registratiebeleid;
- preventief en repressief politieel handhavingsbeleid;
- informatievoorziening;
- overige organisatorische kenmerken (personele capaciteit tijdens uitgaansavonden en mate van specialisatie).

7.2 Geweldsbeleid

Instrumenten die in dit verband in meer of mindere mate door teams worden ingezet zijn:

- bejegeningprofiel
- portefeuillehouder geweld
- preventief Arbobeleid
- opvangbeleid en nazorg
- geweldsprotocol

7.2.1 Bejegeningprofiel

Sommige teams hanteren een bejegeningprofiel.

In een 'activiteitenplan' van een door ons onderzocht politieteam staat omschreven welke zaken een bejegeningprofiel zoal wil reguleren:

De handelswijze van de politie.

'Het handelen van de politiemensen moet voorspelbaar zijn en eenduidig, transparant'.

In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat het bejegeningprofiel voorschrijft dat vechtpartijen meteen gestopt moeten worden en de daders altijd worden aangehouden. Verder wordt er bij alle wildplas-overtredingen een proces verbaal uitgeschreven en is het verboden om met glas over straat te lopen.

De handelswijze van externe partners.

Ook ten aanzien van de verschillende partners in de horeca (ondernemers, portiers, gemeente en taxichauffeurs) zijn kenmerken van het optreden verwoord. Zo is duidelijk afgesproken met horecaondernemers dat portiers primair verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de orde binnen en dat de politie pas ingrijpt wanneer de verdachten zich op de openbare weg bevinden. Taxichauffeurs worden meteen beboet wanneer deze passagiers oppikken op plaatsen waar dit niet is toegestaan.

Voorlichting aan burgers

Belangrijk is dat het bejegeningprofiel ook wordt gecommuniceerd naar de bezoekers van het gebied.

Zo worden er door sommige teams periodiek flyeracties gehouden of worden er posters in het (uitgaans)gebied verspreid waarop de regels nog eens worden uitgelegd aan het publiek. Volgens de betrokkenen zijn de meeste (vaste) bezoekers op de hoogte van het feit dat er niet met glas over straat gelopen mag worden en dat er bij vechtpartijen meteen aanhoudingen worden verricht. De bezoekers die 'van buiten' komen, en de regels nog niet kennen, worden zoveel mogelijk aan het begin van de avond hierover ingelicht door aanwezige politiemensen en portiers.

Het bejegeningprofiel kan dienen als uitgangspunt voor het handelen van politiemensen en kan hen helpen in kritieke beslismomenten. Het invoeren en naleven van dergelijk profiel kan leiden tot een meer uniform politieoptreden. Deze eenduidige benadering van het publiek schept duidelijkheid in de verwachtingen van burgers op het gebied van het overheidsoptreden. Het bejegeningprofiel is een eerste stap om politiemedewerkers bewust te maken dat de wijze van bejegening van invloed is op het gedrag van burgers en dus op het voorkomen van geweld tegen de politie.

Het is volgens betrokkenen een goede zaak dat diverse teams bejegeningsprofielen hebben opgesteld. Door een bejegeningsprofiel op te stellen wordt het team gedwongen om goed na te denken over hun handelswijze en dat van hun partners. Het is daardoor een stimulans om helder beleid te maken ten aanzien van het optreden in uitgaansgebieden

Het *proces* van het maken van bejegeningsprofielen is dus op zich al zeer leerzaam en leidt tot het gewenste niveau van aandacht, bewustzijn en professionaliteit ten aanzien van de handelswijze van de politie in uitgaansgebieden. Dit zal problemen in het uitgaansgebied voorkomen en indirect dus ook geweld tegen de politie in uitgaansgebieden.

De implementatie van de bejegeningsprofielen dient echter wel beter bewaakt te worden, teneinde de profielen ook op langere termijn effect te laten houden. Uit ons onderzoek bleek dat niet alle gemeenten en politieteams even strak waren ten aanzien van het hanteren van een bejegeningsprofiel. Het komt voor dat tijdens briefings van horecateams het bejegeningsprofiel nogmaals wordt doorgenomen en uitgelegd aan alle politiemensen die de straat op gaan.

De beschouwde bejegeningsprofielen zijn ook niet aan elkaar gelijk; het is geen landelijk geïmplementeerd profiel en iedere politiekorps kent de vrijheid een eigen bejegeningsprofiel op te nemen en (verder) in te vullen.

7.2.2 Portefeuillehouder geweld

De portefeuillehouder geweld kan fungeren als aanspreekpunt en de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van een professionele aanpak van geweld tegen politieambtenaren. In een onderzochte stad was het de wijkteamchef zelf die opkwam voor zijn werknemers en de taak op zich nam om het aantal geweldsincidenten tegen collega's bij te houden en passende maatregelen te treffen (OM bellen bij niet vervolging e.d.). Niet alle onderzochte teams kennen een portefeuillehouder geweld. Het wordt echter in het algemeen wel zinnig gevonden om een vast aanspreekpunt hiervoor aan te stellen.

7.2.3 Preventief Arbobeleid

Op papier wordt er aardig wat aandacht besteed aan het preventieve Arbobeleid op het gebied van agressie en geweld op de werkplek. De implementatie laat echter binnen de meeste teams nog wel het nodige te wensen over.

In de meeste geweldsprotocollen wordt overigens wel verwezen naar het bestaan van specifiek Arbobeleid.

De indruk bestaat dat het met de implementatie van preventief Arbobeleid rondom het thema agressie en geweld slecht is gesteld. Er bestaat een gat tussen de werkvloer en de Arbofunctionarissen. Het zijn verschillende organisatorische eenheden die slecht van elkaars behoeften en diensten op de hoogte zijn. Er zijn binnen de onderzochte teams ook sceptische geluiden gehoord over de Arbodiensten, die erop neer kwamen dat het preventief Arbobeleid een papieren tijger is: op papier klinkt het wel mooi, maar in de praktijk is het niet werkbaar (bijv. roosterindeling).

7.2.4 Opvangbeleid en nazorg

Binnen de meeste politieorganisaties is er voldoende aandacht voor het natraject. In het Arbobeleid wordt specifieke aandacht besteed aan dit soort incidenten. EHBO, bedrijfsopvang en verwijzing naar een arts of maatschappelijk werker wordt meestal automatisch geregeld. Ook het vergoeden van schade of het regelen van juridische bijstand wordt in principe automatisch geregeld. Toch uitten enkele slachtoffers hun ongenoegen over de inhoud van de schadevergoeding en het feit dat dergelijke aanvragen lang bleven liggen binnen de eigen organisatie.

In bijna alle teams is slachtofferschap als gevolg van geweld tegen de politie een bespreekbaar onderwerp. De collegialiteit blijkt ook uit kleine gebaren als het sturen van een bloemetje naar een slachtoffer of een opbeurend gesprek tijdens een koffiepauze.

In het algemeen kan gesteld worden dat de ondervraagde politiebeambten zich gesteund voelden door directe collega's die met kleine en persoonlijke gebaren veel steun bieden na een incident. Politiecollega's blijken vaak een hechte onderlinge band te hebben.

Ook leidinggevendenden blijken vrij veel aandacht te hebben voor de opvang van collega's na geweldsincidenten, onder meer in het kader van het Arbobeleid.

7.2.5 Geweldsprotocol

Geweldsprotocollen zijn te beschouwen als procesbeschrijvingen van de aanpak van geweld tegen politieambtenaren. Zij bestaan, naast de opsomming en uitwerking van een aantal relevante strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, uit interne richtlijnen over de bedrijfsmatige opvang van de slachtoffers en de mogelijkheden van schadeverhaal op de daders. Uitgangspunt hierbij is dat geweld tegen politieambtenaren te allen tijde een vervolg dient te krijgen, zowel vanuit het oogpunt van strafrechtelijke handhaving (vervolgning van de dader door het openbaar ministerie) als vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap. De doelstelling van een geweldsprotocol is daarom een tweeledige.

De werkgever biedt daarbij maximale ondersteuning aan het slachtoffer voor wat betreft de afhandeling van het incident. Hierbij gaat het om een actieve rol vanuit het korps in de vorm van ondersteuning, begeleiding en opvang. Een van de elementen daarbij is hulp bij het verhalen van de schade op de verdachte⁷.

Bijna alle onderzochte politieteams (op één na) werken met speciaal daarvoor opgestelde geweldsprotocollen. Het belangrijkste doel van een protocol is dat er 'een eenduidig en consistent optreden plaatsvindt wat betreft omgaan met geweld en agressie tegen functionarissen in de uitoefening van een publiek ambt'. De afspraken in het protocol worden gemaakt tussen de politieorganisatie enerzijds en het Openbaar Ministerie anderzijds. In die afspraken wordt vastgelegd dat geweldsincidenten tegen medewerkers van de politie zoveel mogelijk worden vervolgd door zowel politie als OM. De specifieke taken van de werkgever, de recherche, de afdelingsleiding, het slachtoffer en het OM worden verder uitgelegd. Gedacht moet hierbij worden aan de plicht om het incident te melden aan de leidinggevende, de plicht

Noot 7 Zie Handreiking voor "Protocol geweld tegen de politie".

van de recherche om de zaak te onderzoeken, het vergoeden van de schade door het korps, et cetera. In de meeste geweldsprotocollen wordt ten slotte ook nog zo concreet mogelijk aangegeven welk type delicten onder het protocol valt en hoe het slachtoffer dergelijke delicten moet verwoorden in het proces verbaal. In een bijlage van een van de door ons onderzochte protocollen stonden ten slotte nog de exacte stappen uitgelegd die de verschillende betrokkenen dienen te zetten nadat een geweldsincident had plaatsgevonden.

Op papier ziet het geweldsprotocol er erg goed uit. Het is ook goed om te werken met een protocol, omdat het partijen dwingt om na te denken over de wijze waarop het vervolgingsbeleid geoptimaliseerd kan worden.

Alle korpsen beschikken inmiddels over een speciaal geweldsprotocol. Per korps en wijkteam verschilde het wel hoe actief men dit protocol naleefde. Opvallend daarbij was dat de wijkteams uit de grotere steden veel actiever waren bij het hanteren van het protocol, dan de wijkteams in de kleinere gemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat in de praktijk het geweldsprotocol matig tot slecht wordt geïmplementeerd. In onderstaand stuk over het vervolgingsbeleid zullen we hier meer in detail op ingaan.

7.3 Vervolgingsbeleid

De cultuur binnen een wijkteam blijkt ook doorslaggevend te zijn voor de wijze waarop vervolgd gegeven wordt aan geweldsincidenten. In één van de teams hing een cultuur dat geweld tegen collega's een onderdeel was van het werk. Hier werden slachtoffers niet actief aangespoord om aangifte te doen. Dit ging zelfs zover dat een Hulpofficier van Justitie betrokkenen moest benaderen om te benadrukken dat zij aangifte konden doen na een incident. In andere teams spoorden teamleiders de slachtoffers actief aan om een zaak te maken van het voorval. Dit ging samen met een meer open cultuur waar het meer normaal en geaccepteerd was om over de emotionele gevolgen van een incident te praten. Maar zelfs als de eigen afdeling veel aandacht heeft voor de problematiek wil dat nog niet automatisch zeggen dat de afdeling recherche veel tijd wil steken in dergelijke zaken. Bij één door ons onderzocht wijkteam werd gezegd dat verschillende aangiftes van geweld door burgers zijn blijven 'hangen' binnen de afdeling rechercheonderzoeken. Ook ontbreekt het nog wel eens aan de benodigde zorgvuldigheid.

Bad practice kwaliteit proces verbaal tegen verdachte van geweld

In een onderzochte casus bleek dat een fout in het door de politie opgemaakte proces verbaal er de oorzaak van was dat de zaak uiteindelijk niet 'rond kwam'. De casus betrof een politiefunctionaris die tijdens een surveillance zwaar beledigd was door een dronken dame. Vanwege het feit dat de politiefunctionaris eerst een vechtpartij moest stoppen, besloot hij pas later de dame aan te houden. Toen de politiefunctionaris tien minuten later de dame in kwestie weer zag, ging hij over tot aanhouding. In het proces verbaal is niet vermeld hoeveel tijd er zat tussen de scheldpartij en het aanhouden. Heterdaad kon daardoor niet meer hard gemaakt worden.

Ook komt het geregeld voor dat processen verbaal foutieve artikelen bevatten, dat bepaalde artikelen niet vermeld zijn (met name de zogenaamd juncto-artikelen) of dat de ernst van de zaak niet wordt ingevuld. Toch kan geconcludeerd worden dat binnen de meeste teams aandacht is voor het vervolgen van de plegers van geweld tegen collega's.

Een veel gehoord probleem bij de toepassing van het geweldsprotocol is dat de prioriteit die de politieorganisatie aan dit soort incidenten geeft niet altijd overeenkomt met de prioriteit die de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie aan deze zaken geeft. In twee steden bleek dat het vertrouwen in het OM marginaal was als gevolg van hun opstelling naar aanleiding van geweldsincidenten. In het algemeen worden geweldszaken in deze steden altijd vervolgd, maar in het vervolgtraject bij het OM wordt niet altijd zaak gemaakt van een incident. Zo kregen daders transacties aangeboden van honderd euro of kregen zij een bericht van 'geen verdere vervolging'. Nadat herhaaldelijk contact opgenomen was met de leidinggevende van het OM, werd door hen gesuggereerd dat dergelijke geweldszaken 'onderdeel van het politiewerk zijn'. Een soort risico van het vak dus. Ook in uitspraken van rechters komt deze argumentatie regelmatig terug. Deze gang van zaken leidt er uiteindelijk toe dat politiemensen op de straat zich niet gesteund voelen van bovenaf.

De strafmaat wordt te laag gevonden, vooral in vergelijking met andere boetes. Herhaaldelijk werd door gesproken politiefunctionarissen verklaard dat het wegslepen van een auto duurder is dan het slaan van een politieambtenaar in functie.

Daarnaast uitten veel van de geïnterviewde politiefunctionarissen hun frustratie over de gang van zaken bij rechtszittingen. Hoewel zij eerder onder ambtseed een proces verbaal hebben opgemaakt moeten zij daar vaak alsnog het hele verhaal vertellen, waarbij advocaten van verdachten –vaak met succes – proberen de geloofwaardigheid van de politieambtenaar in twijfel te trekken. Ook komt het voor dat politiefunctionarissen als slachtoffer naar de zaak komen en dan opeens als getuige moeten optreden. Politiefunctionarissen geven aan zich in deze niet altijd voldoende gesteund te voelen vanuit het korps.

In de meeste wijkteams werd over deze gang van zaken geklaagd. Wel vonden sommigen politiemensen dat de gang van zaken verbeterd is de laatste tijd. Maar er lijken wel degelijk verschillen te zitten in aanpak van geweldsincidenten tegen politiemensen tussen de verschillende arrondissementen. Er zijn gelukkig ook *good practices* op dit gebied: in een door ons bezocht team liep recentelijk een Officier van Justitie mee met de nachtdienst tijdens een uitgaansavond/-nacht.

Bad practice vervolgingsbeleid

Een politieagent is slachtoffer geworden van een paar harde klappen op zijn gezicht. Van het voorval is een proces verbaal opgesteld en dit wordt doorgestuurd naar het OM. Het OM besluit een transactie aan te bieden: 140 euro boete. De dader kwam uiteindelijk zelf op het bureau de boete betalen. Voor de betrokken politieambtenaar was dit zeer vernederend: "Zo'n man betaalt samen met zijn vrienden de boete. Iedereen lapt een paar tientjes en men heeft veel lol voor weinig geld. Of erger nog. Stel nou dat die man op het bureau komt en meteen 280 euro betaalt. Hij zou dan brutaal kunnen zeggen dat hij nog een klap tegoed heeft."

7.4 Registratiebeleid

Geweld (specifiek: fysiek geweld) tegen de politie in uitgaansgebieden kwam volgens de betrokkenen in de grotere steden gemiddeld één keer per twee weken voor. Het was in de praktijk echter lastig om deze incidenten terug te vinden in de politiestructuren. Dat komt omdat er geen aparte code is voor 'geweld tegen de politie'. In tegenstelling overigens tot 'geweld door de politie'.

In drie van de onderzochte wijkteams werden geweldsincidenten tegen collega's toch geregistreerd. In het ene team is een aparte code ingesteld om deze incidenten te kunnen registreren en (viermaandelijks) te rapporteren; in het andere team maakte de wijkteamchef jaarlijks een overzicht van alle incidenten.

7.5 Preventief en repressief politieel handhavingbeleid

Optreden in een horecagebied kan zowel op preventieve als repressieve wijze.

De wijze van optreden in een horecagebied verschilt echter per gebied en per gemeente. Op één locatie is expliciet gekozen voor de zero-tolerance aanpak. Het betreft een zeer druk gebied met landelijke uitstraling. De achterliggende gedachte is dat men zo min mogelijk discussie moet aangaan met het publiek en zaken afhandelt op het bureau. De kans is namelijk heel groot dat een zeer klein incident snel groter kan worden waardoor omstanders zich er mee gaan bemoeien. Het beleid van het wijkteam vertaalt zich in een helder en duidelijk bejegeningprofiel; collega's weten precies hoe op te treden en het publiek weet precies wat wel en niet mag. In andere teams werkt men niet actief met bejegeningprofielen. In tenminste één geval is dit wel overwogen, maar zag men het nut hiervan niet in.

In één van de wijkteams heeft men formeel een zero-tolerance-beleid, maar wordt in de praktijk niet tegen alle overtredingen opgetreden. Wel heeft men speciaal voor het horecagebied bepaald dat processen verbaal altijd op het bureau worden afgewerkt. Dan kan de politie in alle rust de zaak afhandelen zonder dat omstanders zich ermee gaan bemoeien, en escalatie dus kan worden voorkomen.

Ten aanzien van de inzet van geweld is de gedachte dat het geweldsniveau van de politie in principe altijd onder het geweldsniveau van daders moet zitten. De veiligheid van politiefunctionarissen moet hierbij wel worden bewaakt. In een bepaalde gemeente is gekozen voor een algemene richtlijn waarin gesteld wordt dat politiemensen terughoudend moeten zijn bij de inzet van zwaar geweld tijdens uitgaansavonden. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat amokmakers vaak stijf staan van de drugs. De ervaring leert dat zulke daders hun geweld niet staken op een bepaald punt in de geweldsspiraal. Zolang de dader niet onder controle is gebracht leidt geweld van de politie dan alleen maar tot nog meer geweld van de dader.

In de kleinere gemeenten is een zero-tolerance houding of een zeer repressieve handelswijze niet mogelijk. Vanwege een onderbezetting bij de teams, en een andere cultuur, zetten politieambtenaren vaak lager in. Doel van hun aanpak is juist om situaties 'dood te praten' in plaats van verdachten meteen aan te houden. Incidenten niet laten escaleren en zorgen dat aanhoudingen het ultimatum remedium zijn. Vanwege de grotere afstanden en de langere aanrijtijden in een provinciaal gebied komen de politieambtenaren echter wel vaker in een zeer late fase bij het incident. De gemoederen zijn dan al vaak

tot over het kookpunt gerezen. Hierdoor zullen politiemensen eerder in situaties/incidenten terecht komen met een hoog risicogehalte. Wanneer de bemiddelende handelswijze dan geen effect sorteert en versterking nog langer op zich laat wachten, zullen eerder zwaardere geweldsmiddelen worden ingezet.

In één van de grote steden heeft men een zeer actief preventiebeleid. Dit bestond eruit dat grotere groepen – vrijgezellenfeestjes of groepen uit andere steden – aan het begin van de avond werden aangesproken. Aan hen worden de geldende regels in het gebied uitgelegd (niet wildplassen, geen agressie en geen glas op straat). Het effect van het aanspreken is tweeledig. Aan de ene kant zijn de regels duidelijk en aan de andere kant weet de groep dat er een actieve politie in het gebied aanwezig is. Deze aanpak werkt in de praktijk volgens de politie goed, want het komt zelden voor dat een aangesproken groep later op de avond voor problemen zorgt. Ook in de andere grote steden besteden politieambtenaren aandacht aan het leggen van contact met bezoekers en portiers. In de kleinere gemeenten is gezien het kleine aantal politieambtenaren weinig ruimte voor een dergelijke preventieve aanpak. Het kleine aantal politieambtenaren dat er is moet vooral als noodhulp kunnen worden ingezet.

7.6 Informatievoorziening

In hoofdstuk 5 is reeds stilgestaan bij het belang van een snelle en kwalitatief goede melding van de meldkamer aan de politieambtenaar in het uitgaansgebied. Er kan echter ook al aan het begin van de dienst, voordat de politieambtenaren de straat op gaan, gewerkt worden aan het optimaliseren van de informatievoorziening, teneinde de leden van het horecateam zo goed mogelijk geïnformeerd het uitgaansgebied in te sturen.

De briefing speelt hier een hoofdrol. De kwaliteit en lengte van briefings variëren per team. In grotere steden is de briefing vaak behoorlijk professioneel, in kleinere gemeenten veel informeler van karakter. Tijdens de briefing wordt aandacht besteed aan zaken als speciale dadergroepen die in het gebied zijn gesignaleerd of verwacht worden, evenementen, speciale weersomstandigheden, media-aandacht en andere bijzonderheden. Zo mogelijk wordt het team niet met een slecht nieuwsshow de straat op gestuurd. Eventuele kleine incidenten die in vorige diensten zijn voorgevallen worden niet nogmaals herhaald.

In de vier grootste steden waar gewerkt wordt met een speciaal horecateam, wordt bij aanvang een briefing gehouden. Tijdens deze briefing wordt onder andere de taakverdeling, het bejegeningprofiel en speciale evenementen of gebeurtenissen besproken. Ten slotte gaan er foto's rond van bepaalde verdachten die nog gezocht worden in het gebied.

Sommige teams vergaren aan begin van de avond nadere informatie over de heersende sfeer, aanwezigheid van risicogroepen en andere bijzonderheden door altijd even een rondje te maken langs de portiers en ondernemers. Deze informatie vormt een goede aanvulling op de briefing en is ook goed voor het onderhouden van de contacten met de horeca.

Een andere good practice die door sommige teams wordt toegepast is het pro-actief optreden door (nieuwe) groepen bezoekers in het begin van de avond (vriendelijk) aan te spreken en de in het gebied geldende gedragsregels uit te leggen e.d. De betreffende groepen bezoekers weten dan ook dat de politie hen gezien heeft, waardoor de anonimiteit doorbroken is.

Na afloop van de dienst wordt vaak een debriefing gehouden. Alle noemenswaardige incidenten worden doorgenomen en de lijst met aangehouden verdachte wordt doorlopen. Deze is vaak kort, omdat de meeste mensen moe zijn en naar huis willen. Het is echter wel erg nuttig, omdat ervaringen dikwijls nog vers in het geheugen liggen.

Indien er sprake is geweest van een zeer ernstig incident, waar een of meerdere politieambtenaren bij betrokken waren, wordt er vaak een uitgebreide debriefing gehouden, die ook het karakter heeft van een opvanggesprek.

7.7 Overige organisatorische kenmerken

Aard en omvang politieorganisatie

Het werken in een horecagebied is volgens betrokken politiemensen niet te vergelijken met ander politiewerk. Er moet namelijk gewerkt worden temidden van veel publiek, dat veelal ook nog eens onder invloed is. Dit vraagt om bepaalde vaardigheden. Bij sommige wijkteams worden er daarom specifieke eisen gesteld aan de horecapolitieambtenaren. In één wijkteam werd bepaald dat de politiemensen tenminste hoofdagent moesten zijn en een specifieke opleiding hebben gevolgd zoals de SGBO (situatiegerichte optreden). De reguliere IBT-training is volgens veel politieambtenaren niet afdoende. Er is daarbinnen namelijk te weinig aandacht voor de periode die voorafgaat aan het geweldsgebruik (communicatie en gesprekstechnieken). Juist in uitgaansgebieden zijn de communicatieve vaardigheden van een politiemans zeer belangrijk. Vanwege middelengebruik en het grote aantal omstanders, zijn situaties moeilijk in te schatten. Bij de ene persoon moet een politieambtenaar in een bepaalde situatie goed kunnen spiegelen, terwijl er bij een andere persoon veel beter meegeveerd kan worden. Daarnaast zijn veel van de in de IBT geleerde grepen niet afdoende voor situaties waarin mensen die in sterke mate onder invloed van alcohol en/of drugs verkeren onder controle te brengen. Daarbij speelt mee dat in de trainingen niet op dat soort situaties geoefend, aangezien dat gebeurt met nuchtere collega's.

Het aantal politie-eenheden dat op een horeca-avond wordt ingezet varieert sterk per locatie. In één van de door ons onderzochte steden waren dat er ruim twintig, terwijl dat er in een kleinere gemeente soms drie waren. In de grotere steden wordt meestal gewerkt met een speciaal horecateam. In dit team worden duidelijke rolverdelingen gemaakt. Een horecateam kan bestaan uit teamleiders, hondengeleiders, arrestantenvervoer, bereden politie, politieambtenaren te fiets ('bikers') en voetsurveillance. In horecagebieden werken politieambtenaren over het algemeen altijd in koppeltjes van twee personen.

De leden van een speciaal horecateam worden specifiek getraind, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan groepsoptreden. Probleem bij de meeste horecateams is dat niet altijd in dezelfde samenstelling gewerkt kan worden. Een deel van de leden zijn vaste mensen en een ander deel bestaat uit oproepkrachten om de planning rond te krijgen. Dit is in het bijzonder het geval wanneer er sprake is van capaciteitsgebrek binnen het team. In dat geval blijkt ook de aandacht voor training van het horecateam snel te verslappen.

Een probleem waar men in kleinere gemeenten mee te maken heeft is de centralisatie van de politieorganisatie. Daardoor zijn betere en de meer ervaren politieambtenaren naar de grotere steden vertrokken en zijn de wijkteambureaus in het weekend gesloten. Tegelijkertijd is het geografische gebied van het politieteam sterk uitgebreid. In een bepaald wijkteam moest de noodhulpauto soms wel afstanden van 26 kilometer overbruggen. Wanneer versterking nodig was, moest die komen uit buurgemeenten waardoor aanrijtijden konden oplopen tot twintig minuten. Na arrestaties moet de noodhulpauto de verdachte vervoeren naar de centrumgemeente. Dat duurt bij elkaar minstens een uur. Tijdens dat uur is er dus weer een onderbezetting in het gebied. Daarom moet men juist in de kleinere gemeenten een overweging maken tussen de noodzaak om aan te houden en het belang van een bepaalde personele bezetting in het gebied. In de grote steden speelden dit soort afwegingen veel minder een rol.

Specialisatie

Politiewerk tijdens uitgaansavonden/nachten is erg specifiek werk en vergt speciale kennis en vaardigheden. In een aantal onderzochte teams is een speciaal horecateam ingesteld dat de contacten met horeca onderhoudt en aanspreekpunt is voor de uitgaansgerelateerde problematiek. Hoewel de onderzochte teams hiermee verschillende zaken bedoelden (in het ene team wordt met een horecateam bedoeld alle politieambtenaren die dienstdoend zijn tijdens een uitgaansavond in een uitgaansgebied, in een ander team worden hiermee twee met speciale toegewezen taken politiefunctionarissen bedoeld, die werkzaam zijn naast andere dienstdoende politiefunctionarissen tijdens een uitgaansavond in een uitgaansgebied) zijn ze in alle gevallen enthousiast over de preventieve werkzaamheid.

Niet alle bureaus werken echter met een gespecialiseerd horecateam.

Personele inzet

Het effect van (een gebrek aan) personele inzet is echter in hoofdstuk 5 al aan de orde geweest, waar in werd gegaan op de verschillen op dit gebied tussen teams die opereren in grote(re) steden en teams die plattelandsgebieden bedienen. Er wordt hier volstaan met verwijzing naar dat hoofdstuk.

7.8 Conclusies

Er zijn verschillende kenmerken van de politieorganisatie die een rol spelen bij het ontstaan en voorkomen van geweldsincidenten tegen politiemensen in uitgaansgebieden. De meest relevante zijn hieronder toegelicht. Voor de nadere aanbevelingen verwijzen we naar bijlage 2.

Op het gebied van geweldsbeleid kan het hanteren van een bejegeningprofiel bijdragen aan het verminderen van de incidenten. In een dergelijk profiel worden richtlijnen vastgesteld over de handelwijze van de politie, externe partners en voorlichting van de regels aan de burgers. Het profiel kan leiden tot een meer uniform politieoptreden en duidelijk verwachtingsmanagement richting de burgers. Niet alle politieteams zijn even strak ten aanzien van het hanteren van een bejegeningprofiel.

Daarnaast kan er een portefeuillehouder geweld worden aangesteld als centraal aanspreekpunt. Ook dit is nog niet overal geregeld.

Ten aanzien van Arbobeleid en nazorg voor agressie en geweld hebben de meeste teams hun zaken op orde. Het blijkt voor de collega's belangrijk te zijn dat leidinggevenden aandacht hebben voor dergelijke zaken.

Een geweldsprotocol zorgt voor algemene richtlijnen ten aanzien van de aanpak van geweld tegen collega's. In de praktijk echter wordt het geweldsprotocol matig tot slecht geïmplementeerd. Niet alle onderzochte teams hanteren hetzelfde vervolgsbeleid ten aanzien van de daders. Het blijkt belangrijk te zijn dat er een open cultuur is waarbinnen met collega's gepraat kan worden over dergelijke voorvallen en waarbij leidinggevenden erop toezien dat de daders ook echt worden vervolgd.

Ten aanzien van de vervolging is het ook belangrijk dat andere afdelingen binnen de organisatie (bijvoorbeeld recherche) en externe organisaties (OM, rechtelijke macht) dezelfde prioriteit geven aan dit soort zaken. In de praktijk blijkt dat hier geen éénduidige lijn gevolgd wordt. Daders worden vaak nog laag of zelfs helemaal niet gestraft en slachtoffers worden niet actief ook de hoogte gehouden over de voortgang van hun zaak.

Eén van de problemen bij de politieregistratie van geweldsincidenten is dat er geen aparte code is voor 'geweld tegen de politie'. Enkele onderzochte teams registreerden alle incidenten eigenhandig, terwijl andere teams totaal geen zicht bleken te hebben op het aantal incidenten.

Ook hanteren de politieteams een andere wijze van optreden. De grote onderzochte gemeenten hanteren een zero-tolerance beleid, terwijl in de kleinere gemeenten juist een minder streng beleid wordt gevoerd. Deze keuze is ondermeer ingegeven door de cultuur binnen de organisatie en gemeente en de omvang van het gebied en de politie-inzet.

Verder is ook de samenstelling en kwaliteit van de horeca-agenten belangrijk. Volgens de meeste politiemensen zijn de reguliere IBT-vaardigheden niet afdoende voor horecawerk, waardoor sommige teams voorwaarden stellen aan de opleiding van de horeca-agenten. Dit laatste is vooral het geval in de grotere steden. De kleinere gemeenten hebben over het algemeen veel minder personeel en kunnen daarom dergelijke eisen niet stellen. De samenstelling van de horecateams kan per gebied en per week sterk verschillen. Geen enkel politieteam werkt met een vast team, terwijl dat volgens de betrokkenen wel een goede oplossing zou kunnen zijn voor het probleem.

De informatievoorziening vormt een belangrijk onderdeel van het politiewerk in horecagebieden. Tijdens de briefing wordt aandacht besteed aan zaken als speciale dadergroepen die in het gebied zijn gesignaleerd of verwacht worden, evenementen, speciale weersomstandigheden, media-aandacht en andere bijzonderheden. Bij het ene team is de briefing uitgebreider dan bij het andere team.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuurlijst

Literatuur

Adang, O. & Timmer, J. (red.) (2005). *Beheersing van gevaar. Praktijkboek voor de opleiding en de toetsing van geweldstoepassing* (3^e druk). 's Gravenhage: Elsevier Overheid.

Beke, B.M.W.A., Haan, W.J.M. de & Terlouw, G.J. (1999). *Geweld: gemeld en geteld. Een analyse van de aard en de omvang van geweld op straat tussen onbekenden*.

Beke, B.M.W.A., Haan, W.J.M. de, Terlouw, G.J. (2001), *Geweld verteld: daders, slachtoffers en getuigen over geweld op straat*. Geprint 1 oktober 2006 van: http://www.wodc.nl/onderzoeken/onderzoek_w00236.asp.

Burik, A. van & Geldorp, M. & Savornin Lohman, P. de (1996). *Evaluatie VWS-beleid Bestrijding seksueel geweld (1991-1995). Deelrapport III: Deskundigheidsbevordering*. Rijswijk: Ministerie van VWS.

Davidse R.J. (2003), Op zoek naar oorzaken van ongevallen: lessen uit diverse veiligheidsdisciplines, R-2003-19, SWOV.

Dool, A. van den & Mortel, H.H.J van de (2003). *Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan*. Ridderkerk: BMA Advies.

Dragt, A.W. & Hoek, A. van, Soomeren, P. van & Steinmetz, C. (1999). *Handleiding Preventie van agressie en geweld op de werkplek*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Geldorp, M., Dijk, B. van & Savornin Lohman, P. de (1996). *Materiële en immateriële schade bij geweldmisdrijven*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Geldorp, M., Beerepoot, A., Wever, J. & Soomeren, P. van (2004). *Geweld onderweg – onvermijdelijk? Aard en omvang van geweld in verkeer en openbaar vervoer*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Hoek, A. van & Huber, J. & Poll, N. (1997). *Agressie en Geweld op de werkplek. Handleiding voor het ontwikkelen van opvangbeleid*. Den Haag, Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Hoek, A. van & Steinmetz, C.H.D. (1999). *Handleiding Preventie van agressie en geweld op de werkplek*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Hoek, A. van (2004). *Handboek Veilige zorg*. Utrecht: Sectorfondsen Zorg en Welzijn.

Huber, J., Beest, R.H.P. van, Soomeren, P. van & Steinmetz, C.H.D. (1996). *Agressie en schokkende gebeurtenissen in de GGZ. Een beleidsmatige aanpak vanuit Arbo-perspectief*. Amsterdam: Steinmetz Advies en Opleiding.

- Huber, J. & Poll, N. (1996) *Lastige cliënten, wat doe je ermee? Een beleidsmatige aanpak van agressie bij publiekscontacten*. Den Haag.
- Huberts, L.W.J.C. & Naeyé, J. (2005). *Integriteit van de politie. Wat we weten op basis van Nederlands onderzoek*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Kruize, P. (2004). *Geweld in de publieke ruimte van de politieregio Zaanstreek-Waterland*. Amsterdam: Ateno.
- Loef, K. (1999). *Aanpak Agressie en Geweld Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Meeus, J. (2006, 20 december). Agent krijgt veel meer klappen dan hij uitdeelt. Politiewet is onduidelijk over toelaatbaarheid van gebruik geweld. *NRC-Handelsblad*.
- Middelhoven, L.K. & Driessen, F.M.H.M. (2001). *Geweld tegen werknemers in de (semi-)openbare ruimte. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van het Ministerie van Justitie*. Utrecht: Bureau Driessen.
- Naeyé, J. (2005). *Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Savornin Lohman, P. de (1996). *Evaluatie VWS-beleid Bestrijding seksueel geweld (1991-1995). Deelrapport I: Beschrijving evaluatie en samenvatting van bevindingen*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Savornin Lohman, P. de & Geldorp, M. & Lonkhuysen, M. van (1996). *Evaluatie VWS-beleid Bestrijding seksueel geweld. Deelrapport IV: Preventie*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Savornin Lohman, P. de (1996). *Evaluatie VWS-beleid Bestrijding seksueel geweld Deelrapport V: De toekomst*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Schuppers, Salemink en Harland 2006.
- Soomeren, P. van & Hoek, A. van (1995). *Handboek veilige zorginstellingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Steinmetz, C.H.D. & Savornin Lohman. P.M. de (1995a, juni). Agressie en geweld: de feiten. *Arbo & Milieu; Seksuele intimidatie, agressie en geweld*, 45-56.
- Steinmetz, C.H.D. & Savornin Lohman. P.M. de (1995b, juni). Agressie en geweld: de aanpak. *Arbo & Milieu; Seksuele intimidatie, agressie en geweld*, 45-56.
- Steinmetz, C.H.D. & Savornin Lohman. P.M. de (1995c, juni). Agressie en geweld: de opvang. *Arbo & Milieu; Seksuele intimidatie, agressie en geweld*, 45-56.

Stokkom, B. van. (2005). *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en publiek*. Amsterdam: Politieregio Amsterdam-Amstelland.

Timmer, J. (2005). *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Vugts, P. (2006, 20 december). 'Pepperspray is zeer nuttig'. *Het Parool*, p. 2.

Beleidsdocumenten

Den Haag (politieregio Haaglanden)

- Concept convenant Kwaliteitsmeter veilig uitgaan (KVA) Spui, Spuiplein, Turfmarkt te Den Haag, november 2004.
- Horecaconvenant 2000.
- Presentatie "PAGAM. Politie Agressie en Geweldsongevallen Analyse Methodiek", door TNO Kwaliteit van Leven, datum onbekend.

Eindhoven/Gemert-Bakel (politieregio Brabant Zuid-Oost)

- Geweldsprotocol Regio Brabant Zuid-Oost, oktober 1999.
- Geweldsprotocol Regio Brabant Zuid-Oost, 2005.
- Geweldsprotocol Taxi Veilig, 2002.
- Convenant Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan Stratumseind, juli 2005.

Purmerend (politieregio Zaanstreek-Waterland)

- Horecaconvenant Purmerend 2001.
- Conceptovereenkomst tussen de burgemeester van de Gemeente Purmerend, Regiopolitie Zaanstreek-Waterland, Unit Purmerend, Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Purmerend, Horecaondernemers Purmerend en de deelnemende horecaondernemingen betreffende Gezamenlijke aanpak van de aan horeca gerelateerde overlast in de gemeente Purmerend, 2006.
- Waarschuwingprotocol.
- Geweldsprotocol versie 1.5, februari 2000.

Leiden (politieregio Hollands-Midden)

- Veilig uit. Afspraken m.b.t. geweld en horeca binnen team Midden.

Bijlage 2 Nadere aanbevelingen

In deze bijlage worden suggesties en aanbevelingen gegeven die mogelijk, direct of indirect, bijdragen aan een afname van of betere omgang met geweld tegen de politie in uitgaansgebieden. Deze nadere aanbevelingen zijn gekoppeld aan de hoofdstukken 2, 5, 6 en 7.

H.2 Geweld tussen politie en burgers

Aanbevelingen rondom geweld tussen politie en burgers

- Om eenduidig beleid te kunnen voeren zouden teams gezamenlijk de grenzen dienen te bepalen van wat nog wel en wat niet meer wordt geaccepteerd van uitgaanspubliek. Deze grenzen zouden dan collectief gehandhaafd moeten worden.
- Implementeer landelijk een registratiecode waarmee geweld tegen de politie wordt geregistreerd.
- Bepaal van te voren duidelijk wat er moet worden geregistreerd (definitie van geweld tegen de politie). Met behulp van een goede registratie kan een beeld worden gekregen van de aard en omvang van geweld tegen de politie in het algemeen en geweld tegen de politie in uitgaansgebieden in het bijzonder.

H.5 De interactie

Aanbevelingen rondom inschatten en verminderen aanleidingen:

- Elke horecapolitie moet zich ervan bewust zijn van het feit dat een kleine aanleiding uiteindelijk kan leiden tot grof geweld van zowel verdachte als politie. Men moet bedacht zijn dat situaties tussen politie en burger in een uitgaansgebied een plotselinge wending kunnen hebben en dat schijn van rust dus kan bedriegen. De interactie tussen politie en burger moet derhalve niet te lang duren.
- Het is daarom aan te bevelen dat politiefunctionarissen tijdens hun training vaker in verschillende soorten situaties worden getraind, waarbij de nadruk komt te liggen op het plotseling omslaan van een potentieel rustige situatie.
- Aanleidingen om burgers te moeten aanspreken op overtredingen of strafbaar gedrag kunnen verminderd worden door goede preventieve maatregelen te treffen samen met externe partners. Zo kan bijvoorbeeld het plaatsen van mobiele toiletten en goede verlichting op “populaire plasplekken” het wildplassen verminderen en kan het gebruiken van plastic en/of statiegeld glazen door de horeca overlast en vernieling verminderen.

Aanbevelingen ter verbetering van de inschatting, snelheid en kwaliteit van de informatievoorziening:

- Politiefunctionarissen moeten zich bewust zijn van het feit dat na noodmeldingen situaties eerder van een hoger risiconiveau zijn, omdat incidenten vaak al meer geëscaleerd zijn en de situatie onoverzichtelijker is. Het is echter toch, ook in zo'n situatie, aan te bevelen dat de politiefunctionarissen enige tijd nemen om de situatie te overzien, alvorens in te grijpen.
- De kwaliteit en snelheid van meldingen laat nogal eens te wensen over. Bekeken dient te worden hoe dit verbeterd kan worden.
Gedacht kan worden aan:
 - meer inzetten van cameratoezicht (rijkere informatie)
 - organiseren van een horecatelefoon (indien nog niet aanwezig; rijkere en snellere informatie)
 - medewerkers van de meldkamer beter trainen in het adequaat en snel doorgeven van meldingen
 - zorgen dat ze zich daarbij een goed beeld kunnen vormen van de lokale situatie door meldkamerpersoneel de uitgaanslocaties te laten bezoeken en nader kennis te laten maken met de respectievelijke horecateams van de politie, zodat ze bekender raken met de (aanrijdroutes naar en omstandigheden binnen de) uitgaansgebieden en met (de werkwijze en behoeften van) de betreffende politiebeambten
 - zoveel mogelijk werken met een vast team dat de meldkamer bemant tijdens uitgaansavonden
- Zorg dat er heldere communicatieprotocollen zijn voor de leden van de meldkamer van de politie en voor de samenwerking met de meldkamers van stadstoezicht, PAC's en de portiers van de horecatelefoon. Evalueer deze protocollen regelmatig met de samenwerkingspartners en betrek daarbij nadrukkelijk de leden van de horecateams.

Aanbevelingen ten aanzien van de handelingsstrategieën van de politie:

- Tijdens het ingrijpen bij een ruzie of vechtpartij moet getracht worden het overzicht te bewaren door wat meer tijd te nemen om de gehele situatie te kunnen overzien. Samenwerking met collega's en trainingen in dergelijke situaties kunnen daartoe bijdragen.
- Rol arrestantenvervoer.

Aanbevelingen ten aanzien van het inschatten van en omgaan met omstanders:

- Zorg ervoor dat de structuur en werkwijze tijdens een aanhouding helder is. Belangrijk daarbij is dat opdringerig publiek op afstand wordt gehouden zodat zij zich niet fysiek kunnen bemoeien met de aanhouding. Hiervoor moeten duidelijke afspraken worden gemaakt tussen politiebeambten onderling.
- Maak heldere afspraken met portiers over hun rol bij het op afstand houden van omstanders. Wees echter selectief: werk met name samen met gekwalificeerde portiers. Bedenk dat er ook portiers zijn die juist een negatieve rol kunnen spelen bij het (mede veroorzaken van) vechtpartijen. Kies daarom tijdens een incident niet "blind" de partij van de portiers, maar schat goed de rol van de portiers in bij een conflict.
- Indien er BOA's of andere samenwerkingspartners in het uitgaansgebied werkzaam zijn (particuliere beveiligers bijv.), die een rol kunnen spelen bij het op afstand houden van omstanders tijdens een vechtpartij, maak met hen dan ook afspraken hierover. Stem deze afspraken ook af met de portiers.

- Overweeg of er een trainingsdag georganiseerd kan worden voor leden van het horecateam van de politie, portiers en eventuele BOA's en particuliere beveiligers die werkzaam zijn in het uitgaansgebied. Er kan dan gezamenlijk getraind worden hoe op te treden tijdens vechtpartijen. Dit zal de kwaliteit van het gezamenlijke optreden en het onderlinge vertrouwen verbeteren.

Aanbeveling ten aanzien van verschillen tussen kleine en grote(re) gemeenten:

- Politiefunctionarissen in kleinere gemeenten komen vaker in geëscaleerde situaties na noodmeldingen en krijgen veel minder snel versterking. Om dit te compenseren is het aan te bevelen de politiefunctionarissen extra te trainen in het omgaan met gevaarlijke situaties en het hanteren van de verschillende geweldsmiddelen. In de praktijk blijkt namelijk dat de kleinere gemeenten juist vaker minder ervaren politiefunctionarissen de straat op sturen tijdens de horeca-avonden.

Aanbevelingen ten aanzien van verschillen tussen individuen en groepen:

- Elke horeca-agent moet zich bewust zijn van het feit dat bij het optreden tegen een groep, deze zich ineens massaal tegen de politie kan keren. Daarbij moet elke politiefunctionaris een duidelijke afweging maken van het gevaar dat een aanhouding in de gegeven situatie kan opleveren voor hem en zijn collega's en de mogelijkheid om de verdachte(n) op een later tijdstip aan te houden.
- Binnen een politieteam moet voor iedereen deze handelwijze helder worden gecommuniceerd. Dit kan door deze handelwijze te beschrijven in het bejegeningprofiel en dit protocol tijdens briefings e.d. periodiek te bespreken.

H.6 Integraal veiligheidsbeleid en samenwerking met externe partners

Aanbevelingen rondom het optimaliseren van het reguliere beleid:

- Blijf investeren in participatie in convenanten en het KVVU om de samenwerking op het gebied van het tegengaan van uitgaansgeweld op een hoog peil te houden. Minder uitgaansgeweld en overlast zal immers ook leiden tot minder geweld tegen de politie, omdat er dan minder aanleidingen zijn om burgers aan te spreken ten aanzien van strafbare feiten en overtredingen van de openbare orde.
- Taxi- en vervoersbedrijven zijn vaak nog niet bij het convenant betrokken, terwijl het tegengaan van geweld in die branche wel nadrukkelijk op de agenda staat sinds in 2006 een Arboconvenant geweld is opgesteld. Het is verstandig om taxibedrijven wel zoveel mogelijk te betrekken bij een convenant, aangezien zij ook een rol kunnen spelen bij het tegengaan van uitgaansgeweld. Neem in dit verband eventueel contact op met de landelijke taxikoepel⁸ om concreter te kijken welke maatregelen de taxibranche zou kunnen treffen. De branche heeft in het kader van het Arboconvenant geweld recent onder meer een toolbox agressie en geweld voor de taxibranche ontwikkeld, waar nuttige instrumenten in kunnen zitten om i.c. in te zetten.

Noot 8 Zie Koninklijk Nederlands Vervoer, de KVVU op www.knv.nl.

Aanbeveling aanvulling reguliere beleid met specifieke thema "geweld tegen de politie in uitgaansgebieden":

- Geweld tegen de politie vormt vaak geen onderdeel van een lokaal convenant of het KVVU. Probeer als politie dit thema wel in het convenant te krijgen. Wat in dit verband een overtuigend argument kan zijn is dat het thema geweld tegen publieksambtenaren hoge prioriteit heeft gekregen op ministerieel niveau. Landelijk bestaat er dus veel draagvlak voor het thema. Dit kan lokale partners over de streep trekken.

Aanbevelingen ter verbetering van overleg met externe partners

- Creëer en benut goede overlegstructuur met externe partners.
- Zet geweld tegen politie vast op de agenda van deze overleggen.
- Maak goede samenwerkingsafspraken met portiers en andere toezicht-houders over hun rol voor, tijdens en na incidenten.
- Zorg voor goede informatie-uitwisseling met portiers: periodiek via overleg en vast aan begin van elke uitgaansavond (aanvulling op briefing).

Aanbeveling ten aanzien van registratie:

- Verbeter het politieke registratiesysteem: maak een aparte code voor geweld tegen de politie.
Enkele onderzochte politieteams zijn overigens al bezig met het bijhouden en inventariseren van geweldsincidenten tegen de politie. Dit geldt echter niet voor alle teams. Zo'n registratiecode zou bij voorkeur landelijk standaard ingevoerd moeten worden.

Aanbevelingen over het maken en benutten van specifieke risicoanalyses:

- Zorg voor een goede communicatie tussen het horecateam en degenen binnen het team die de risicoanalyses opstelt en/of deelneemt aan structurele overleggen met externe partners, zodat de ervaringskennis van het horecateam ingezet kan worden in beleid dat samen met partners ontwikkeld wordt.
- Maak per wijkteam c.q. horecateam een specifieke risicoanalyse rondom het thema geweld tegen de politie. Benut hiervoor registratiecijfers, maar ook kwalitatieve informatie van experts binnen het (horeca)team en externe samenwerkingspartners. Identificeer en beschrijf hotspots (plek x tijdstip) en risicogroepen (harde kernjongeren, militairen, kampers, voetbalsupporters, specifieke lokale etnische probleemgroepen e.d.), zodat beleidsmaatregelen op maat bedacht kunnen worden.
- Benut deze cijfers *intern*: bespreek de risicoanalyse binnen het (horeca)team, blijf de cijfers periodiek actualiseren, volg trends, bespreek de cijfers periodiek op werkoverleggen (van het horecateam o.a.) en maak het onderdeel van de jaarrapportage van het wijkteam.
- Benut deze cijfers *extern*: presenteer ze aan de gemeente als aanvulling op hun reguliere cijfers, breng ze in tijdens externe overleggen om te zorgen dat er meer bewustwording komt omtrent de aard en omvang van het probleem en om te stimuleren dat het thema geweld tegen de politie (hoger en structureel) op de agenda van de (overleggen met) externe partners komt.

Specifieke maatregelen:

- Ga intern, op grond van door de politie zelf gemaakte analyses na welke maatregelen met prioriteit genomen zouden moeten worden door het korps zelf respectievelijk de diverse samenwerkingspartners. Werk dit uit in een plan.
- Bespreek dit plan vervolgens intern met de leidinggevendenden binnen het korps en (na fiat vanuit de leiding) extern met de betreffende externe samenwerkingspartners.

Aanbevelingen rondom aanpak risicogroepen:

- Zoek contact met sleutelpersonen binnen lokale risicogroepen
De meeste uitgaansgebieden kampen met specifieke probleemgroepen, die verantwoordelijk zijn voor een groot deel van het geweld (tegen de politie) en goed bekend zijn binnen de politie. Het is aan te bevelen om vanuit de politie contact te zoeken met (vertegenwoordigers, contactpersonen van) die risicogroepen, om gezamenlijk te kijken hoe er iets gedaan kan worden aan de problemen. Te denken valt hier aan contactpersonen vanuit het jongerenwerk, kazernes, voetbalclubs, woonwagenkampen en dergelijke. Sommige risicogroepen zullen lastig te benaderen zijn (bijv. kampers, harde kern jongeren), maar een poging tot overleg is altijd de moeite waard. Samen kan bekeken en afgesproken worden hoe het beste preventief en repressief opgetreden kan worden. Er kan ook gericht voorlichting gegeven worden over het bejegeningssprofiel en vervolgingsbeleid met betrekking tot geweld tegen politie per risicogroep (bijv. in voetbalblaadje, blad voor militairen etc.).
- Zorg binnen de politieorganisatie voor vaste contactpersonen
Binnen de eigen politieorganisatie moet ook worden gezocht naar de juiste (vaste) contactpersonen. Denk bijvoorbeeld aan buurtregisseurs die te maken hebben met jongeren uit bepaalde wijken/dorpen/steden en buurtregisseurs die contacten hebben op de woonwagenkampen.

Aanbevelingen ten aanzien van Hotspots:

- Intensiveren van toezicht vanuit de horeca (portiers, eigen toezichthouders) en de gemeente (camera's, buitengewoon opsporingsambtenaren, stadswachten etc.), op plekken en tijden die een verhoogd risico op geweld (tegen de politie) kennen.
- Maken van goede samenwerkingsafspraken met deze extra toezichthouders, opdat zij de politie kunnen assisteren en een de-escalerende rol kunnen gaan spelen tijdens incidenten (afschermen publiek e.d.).
- Het sterker aanspreken van ondernemers op hun verantwoordelijkheid: enerzijds via intensivering van samenwerking met "goede" ondernemers en portiers, anderzijds via het samen met de gemeente uitoefenen van (bestuurlijke) dwang op "slechte" ondernemers (vervroegen sluitingstijden voor niet-convenantpartners, tijdelijk sluiten van horecaondernemingen die veel problemen genereren etc.).

Beter benutten van voorlichtingsmogelijkheden:

- Breng het thema geweld tegen de politie onder de aandacht bij bestaande instanties die zorg dragen voor preventieve alcoholvoorlichting. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de landelijke voorlichtingscampagnes van het NIGZ, of het preventieproject De Gezonde School en genotmiddelen van het Trimbos-Instituut dat is gericht op leerlingen van de basis- en het voortgezet (speciaal) onderwijs.

- Stimuleer lokale en regionale algemene voorlichting over excessief drank- en druggebruik en de heersende gedragsregels in het uitgaansgebied. Bij bijna elk incident van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden speelde excessief gebruik van drank en/of drugs door de verdachte(n) een belangrijke rol.
Het voorlichten over en verminderen van (excessief) gebruik is een rol van alle betrokkenen. Partners als de gemeente, jongeren- en welzijnswerk, de lokale afdeling van Horeca Nederland en/of andere verbanden van horecaondernemers zouden actiever voorlichting moeten geven over drank- en druggebruik in het uitgaansgebied: de regels, de incidenten, de aanpak. Dit kan bijvoorbeeld via artikelen en columns in lokale kranten of het houden van flyer acties in uitgaansgebieden
- Geef (lokale en regionale) voorlichting over de werkwijze politie in uitgaansgebieden. In het kader van het bejegeningsprofiel stellen teams vast op welke manier ze preventief en repressief op gaan treden tijdens uitgaansavonden. Cruciaal is dat burgers, met name gebruikers van het uitgaansgebied, goed worden voorgelicht over de werkwijze van de politie in het gebied en met name ook over het optreden tegen burgers die zich provocerend, agressief en gewelddadig opstellen richting de politie.
- Draag zorg voor het gericht benaderen en voorlichten van ouders van minderjarigen. Hier is een speciale rol weggelegd voor de politie in het geval de minderjarige grensoverschrijdend gedrag heeft vertoond. Vaak weten ouders niet dat hun zoon of dochter regelmatig in het weekend dronken is.
- Zorg voor het gericht benaderen en voorlichten van specifieke risicogroepen. Dit kan via de contactpersonen die de politie heeft binnen deze risicogroepen, maar ook via speciaal op die groepen gerichte media (bijvoorbeeld nieuwsbrief voor militairen, universiteitsblad, studenten TV, voetbalkrantje etc.).

H.7 Kenmerken van de politieorganisatie

Aanbevelingen rondom bejegeningsprofielen:

- Stel per team een bejegeningsprofiel op, waarin vastgelegd wordt hoe de politie en partners zich dienen op te stellen tijdens uitgaansavonden en op welke manier uitgaanspubliek voorgelicht wordt over deze regels.
- Evalueer periodiek (de uitvoering van) het bejegeningsprofiel en pas waar nodig de inhoud of implementatie aan.
- Zowel het opstellen als het evalueren van het bejegeningsprofiel vormen goede leermomenten voor het hele (horeca)team.

Aanbevelingen ten aanzien van portefeuillehouder geweld:

- Stel een vast aanspreekpunt aan (een "portefeuillehouder geweld") voor alle zaken die te maken hebben met geweld tegen de politie (in uitgaansgebieden).
- Laat deze portefeuillehouder periodiek verslag doen van zijn bevindingen en kijk op grond daarvan welke maatregelen nodig zijn om eventuele (structurele) knelpunten aan te pakken.

Aanbevelingen rondom preventief Arbobeleid op gebied van agressie en geweld op werkplek

- Preventief Arbobeleid op het gebied van agressie en geweld op de werkplek dient gedegen aandacht te krijgen, met name het bewaken van de daadwerkelijke implementatie van het op papier gestelde beleid.
- Indien het team, zoals aanbevolen wordt, overgaat tot het maken van een risicoanalyse van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden dan vormt deze risicoanalyse een goede aanvulling op de reguliere RI&E die uitgevoerd wordt in het kader van (preventief) Arbobeleid. Ook de brainstorm over maatregelen, die op grond van zo'n risico-inventarisatie georganiseerd kan worden, dient verwerkt te worden als input voor het preventieve Arbobeleid op het gebied van agressie en geweld tegen werknemers. Dit dient afgestemd te worden met de Arbocoördinator binnen het korps.
- Dit preventieve Arbobeleid moet periodiek worden geëvalueerd en verder geoptimaliseerd en geborgd worden.

Aanbevelingen rondom opvangbeleid:

- Blijf opvangbeleid periodiek evalueren, optimaliseren en borgen.
- Zorg dat er een specifieke schade-expert is binnen het korps, waar politiefunctionarissen die schade hebben opgelopen terecht kunnen. In praktijk blijken schadezaken namelijk nog wel eens te 'blijven hangen' binnen de organisatie, wat frustratie oproept bij de slachtoffers.
- Er bestaat sinds kort een speciale verzekering van werkgevers om zich te verzekeren tegen schade die voortvloeit uit geweld tegen hun werknemers. Het verdient aanbeveling dat korpsen zich hierover informeren.

Aanbevelingen rondom geweldsprotocol en vervolgingsbeleid

- Zorg dat er een geweldsprotocol opgesteld wordt en dat de implementatie van dit protocol periodiek wordt geëvalueerd, primair intern (eerst je eigen zaken op orde krijgen) en vervolgens samen met alle betrokken interne en externe partijen (slachtoffers, recherche, afdelingsleiding, OM).
- Bewaak de kwaliteit van processen-verbaal tegen daders van geweld tegen de politie extra goed, bijvoorbeeld via controle door recherchechef
- Zorg ervoor dat de recherche de zaken waarin sprake is van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden met prioriteit aanpakt. Zaken blijven nu soms nog onnodig hangen omdat leden van de recherche de ernst van de zaak niet goed inschatten en/of niet op de hoogte zijn van het geweldsprotocol en/of covenant met het OM waardoor deze zaken, ook al betreft het relatief lichte vormen van geweld, prioriteit verdienen. Ga ook bij de recherche een cultuur tegen van dat 'zulke incidenten nu eenmaal bij het werk horen'.
- Organiseer dat een Officier van Justitie meeloopt in de nachtdienst. In een enkel team gebeurt dit al. Het verdient aanbeveling als andere teams deze *good practice* overnemen en een Officier laten tijdens een uitgaansavond/-nacht. (Ook kan worden gedacht aan RAIO studenten).
- Verbeter de kwaliteit van de getuigenissen van politiefunctionarissen tijdens zittingen (als slachtoffer of getuige) door politiefunctionarissen beter op hun rol tijdens de zitting voor te bereiden, bijvoorbeeld via voorlichting/cursus door OM, advocatuur etc.
- Bewaak de daadwerkelijke uitvoering van met het OM afgesproken vervolgingsprioriteiten in het kader van het geweldsprotocol, spreek het OM aan op niet nagekomen verplichtingen en evalueer met hen periodiek het vervolgingsbeleid ten aanzien van verdachten van geweld tegen de politie in uitgaansgebieden.

- Maak afspraken met defensie (indien in de regio militaire bases gevestigd zijn) over de tuchtrechtelijke vervolging van militairen die zich schuldig hebben gemaakt aan agressie en geweld tegen de politie in uitgaansgebieden. Vraag hen om opgelegde straffen terug te koppelen naar de betreffende politiefunctionarissen.

Knelpunten in het handhavingsbeleid met name in kleinere gemeenten met name in kleinere gemeenten

- Train politiefunctionarissen die werkzaam zijn in teams met een regionale functie extra in het omgaan met gevaarlijke situaties en het hanteren van de verschillende gewelddmiddelen. In de praktijk blijkt namelijk dat deze regioteams die opereren in plattelandsgebieden, waar de risico's slechter beheersbaar zijn gezien de omstandigheden, minder ervaren politiefunctionarissen de straat op sturen tijdens de horeca-avonden.

Optimaliseren informatievoorziening en communicatie:

- Zorg voor een goede kwaliteit van de briefing aan het begin van een uitgaansavond. Vraag een vast iemand om de briefing goed voor te bereiden.
- Instrueer de politiefunctionarissen die gaan surveilleren in een uitgaansgebied, om een rondje te maken langs de horecagelegenheden om nadere informatie te krijgen over bijzonderheden van die avond.
- Voer in dat nieuwe groepen bezoekers van het uitgaansgebied (voor zover deze bij de politieambtenaren bekend zijn) aan het begin van de avond pro-actief en vriendelijk aangesproken worden en de geldende regels uitgelegd krijgen.

Aanbevelingen rondom specialisatie:

- Zorg voor een vast horecateam.
Tips bij samenstelling van zo'n team: ervaren politieambtenaren laten samenwerken met de minder ervaren politieambtenaren, bewaken dat de leden voldoende fit zijn (eventueel extra (vecht)sporttraining stimuleren), basiseisen stellen met betrekking tot zeer goede communicatieve vaardigheden, speciale trainingen aanbieden onder andere in omgang met personen die onder invloed van drank- en drugs verkeren, het horecateam op maat laten trainen op 'horecasituaties' zodat onder andere het werken op linie wordt geoefend, etc.
- Kijk in hoeverre de politie kan leren van kennis en ervaring op het gebied van evenementenbeveiliging. In dit verband is recent een nieuwe NEN-norm ontwikkeld voor particuliere beveiligingsbedrijven die zich richten op evenementenbeveiliging, die aan die bedrijven eisen stelt op het gebied van risicoanalyse, planning, organisatie en communicatie. Ook zijn er diverse opleidingen op het gebied van evenementenbeveiliging, waar wellicht onderdelen relevant kunnen zijn voor bijscholing aan het politieke horecateam (crowdmanagement en bezoekersgedrag, conflictmanagement e.d.).
- Zorg voor adequate training en bijscholing van alle dan wel enkele leden van het horecateam (zie opleiding en training). Specifieke persoonlijke bijscholingsbehoeften vallen te peilen in functioneringsgesprekken met uitvoerende politiefunctionarissen (vast te leggen in zgn. persoonlijke ontwikkelingsplannen; pop's) en behoeften voor het hele horecateam in teambesprekingen en via functioneringsgesprekken met de leidinggevende van het horecateam (vast te leggen in een Team Ontwikkelingsplan).

- Zorg dat het wijkteam en m.n. horecateam hun eigen functioneren periodiek evalueert en informele leermomenten zoveel mogelijk benut (briefing, werkoverleg etc.).
- Stimuleer informeel leren binnen het kernteam, door geweld tegen de politie vast op agenda te zetten, ernstige incidenten altijd te evalueren, periodiek de eigen aanpak en protocollen door te lichten, trends te evalueren etc.
- Stimuleer een open cultuur binnen het team, waarbij het positief beoordeeld en/of beloond wordt als collega's elkaar feedback geven en bestaande werkwijzen (constructief) kritisch worden bekeken. Zo'n cultuur is namelijk een randvoorwaarde om van elkaar te kunnen leren. Een goede leercultuur zal de professionaliteit en de stapsgewijze verbeteringen die gezamenlijk besproken worden, sterk ten goede komen. Het constructief feedback geven op elkaars functioneren is echter geen eenvoudige zaak. Hier zou nadere bijscholing voor georganiseerd kunnen worden en/of teambuilding bijeenkomsten.
- De leidinggevende van het team dient ook te stimuleren dat de leden van het team feedback geven richting de leiding en aangeven welke randvoorwaarden de leiding mogelijk moet creëren of aanpassen om het team beter te laten functioneren. De leidinggevende zelf dient uiteraard goed om te kunnen gaan met feedback en kritiek vanuit de werkvloer.

Beter benutten beperkte politiecapaciteit:

- Delegeer bepaalde taken, zoals arrestantenvervoer, aan leden buiten het horecateam (jongere politiefunctionarissen, vrijwillige politie, assistenten e.d.), zodat de begeleiders van het transport niet onttrokken worden aan capaciteit horecateam. Het verhoren van de meegenomen verdachten, kan mogelijk ook overgelaten worden aan deze personen, zodat leden van kernteam hier geen tijd mee kwijt zijn tijdens de uitgaansavond zelf.
- Delegeer het afschermen van het publiek tijdens incidenten aan portiers en/of andere toezichthouders, waarmee heldere afspraken zijn gemaakt.
- Het verdient aanbeveling om de belangrijkste en leerzaamste ervaringen die uitgewisseld worden tijdens een debriefing op schrift vast te leggen. Het risico is anders groot dat deze informatie, mede door de vermoeidheid van de betrokkenen, verloren gaat.
- Deze debriefing verslagen zouden periodiek geëvalueerd kunnen worden: wat hebben we geleerd van onze ervaringen tijdens uitgaansavonden?