



BELEID IN
UITVOERING

EEN ONDERZOEK NAAR DE WERKING VAN HET GEWELDSPROTOCOL IN HET KORPS ROTTERDAM-RIJNMOND

Januari 2011

Auteur:
Samantha Scholsberg

Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde, Master Arbeid, Organisatie en Management

Onder begeleiding van:
Dr. A. van Sluis
Dr. A. Cachet

Voorwoord

Hierbij treft u een scriptie ter afronding van de opleiding Bestuurskunde, Master Arbeid, Organisatie en Management.

De totstandkoming van deze scriptie heeft mij veel 'bloed, zweet en tranen' gekost, maar ook veel tijd. Uiteindelijk heeft het toch geleid tot dit eindresultaat. Ik ben opgelucht.

Graag zou ik mijn scriptiebegeleider, de heer A. van Sluis, willen bedanken voor zijn opbouwende (en soms niet-leuke) kritiek. Het korps bedank ik voor de ruimte die ik heb gehad om dit onderzoek te mogen verrichten.

Daarnaast zou ik mijn ouders willen bedanken voor de onvoorwaardelijke vertrouwen, steun en het blijven aanmoedigen én mijn vader voor het 'meelezen' bij de ontwikkeling van mijn afstudeerscriptie.

Tot slot wil ik mijn grote liefde bedanken voor zijn steun op de momenten dat ik het gewoon wilde opgeven, maar dat hij mij aanmoedigde om vooral door te gaan.

Bedankt.

Zoetermeer, januari 2011

Samantha Scholsberg.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1 Inleiding	5
1.1. Signalen van bedreigingen in de samenleving	5
1.2. Doelstelling	6
1.3. Centrale vraagstelling	7
1.4. Onderzoeksmethode	7
1.5. Leeswijzer	8
2. Achtergrond	9
2.1. Politie als publieke dienstverlener	9
2.2. Geweld door de politie	10
2.3. Geweld tegen de politie	10
2.3.1. Gevaarsituaties	11
3. Landelijke ontwikkelingen	13
3.1. Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011	13
3.2. Beroepscode voor de Politie	14
3.3. Het landelijk protocol voor de Politie	15
4. Theoretisch kader	20
4.1. Problemen	20
4.2. Agendavorming	20
4.3. Het beleidsproces	22
4.4. De benaderingen van beleid	22
4.4.1. De rationele benadering	22
4.4.2. De politieke benadering	24
4.4.3. De culturele benadering	25
4.4.4. De institutionele benadering	26
5. De praktijk: Politie Rotterdam-Rijnmond	30
5.1. Het geweldsprotocol	30
5.2. Het geactualiseerde geweldsprotocol	30
6. Onderzoeksresultaten	35
6.1. Agendavorming	35
6.2. Voorbereiding in het korps	35
6.3. Bepaling vorm en inhoud GTPA-beleid	36
6.4. Implementatie en uitvoering	37
6.5. Handhaving en evaluatie	39

7.	Analyse van onderzoek	43
7.1.	Analyse landelijk beleid vs. regionaal beleid vs. feitelijke uitvoering	43
7.1.1.	Vorbereiding	43
7.1.2.	Bepaling vorm en inhoud GTPA-beleid	44
7.1.3.	Implementatie, uitvoering en handhaving	44
7.2.	Evaluatie van beleid	45
7.2.1.	De rationele benadering	45
7.2.2.	De politieke benadering	46
7.2.3.	De culturele benadering	47
7.2.4.	De institutionele benadering	47
8.	Conclusies en aanbevelingen	50
8.1.	Conclusies	50
8.2.	Eindconclusie	56
8.3.	Aanbevelingen	58
	Literatuurlijst	60
	Afkortingen	63

1. Inleiding

Onze samenleving verandert. Het Nederlandse kabinet heeft het vaak over de verharding in de maatschappij. Sociale controle, wederzijds begrip en respect – belangrijke elementen – verdwijnen langzaam.

Medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van publieke taken hebben hier dagelijks mee te maken. Hoe vaak horen we op het nieuws dat er een geweldsincident heeft plaatsgevonden, waarbij een medewerker van de Lichtblauwe Brigade of Stadstoezicht slachtoffer is geworden van agressie en/of geweld. Of dat ziekenhuispersoneel op een respectloze manier bejegend worden en dat het dan ter plaatse uit de hand loopt. Het zijn berichten die behoorlijk zorgelijk kunnen zijn. Waarom kunnen we elkaar niet op respectvolle wijze benaderen en begrip voor mekaar hebben, zonder iemand te beledigen of te bedreigen.

In de lopende kabinetperiode heeft de regering ‘geweld en agressie’ in de ruime zin als een van haar speerpunten benoemd. Ook de regering is van mening dat agressie en geweld tegen medewerkers met publieke taken (bijv. de zorg, het onderwijs, de politie, toezichthouders, etc.) aan gepakt moet worden en dat begint met het opstellen van een landelijk protocol c.q. landelijk norm.

Ook in de politiek heeft men te maken gehad met allerlei bedreigingen. Een mooi voorbeeld is Pim Fortuyn. Fortuyn heeft destijds kritiek gehad op het dan huidige integratiebeleid. Dit heeft er in geresulteerd dat mensen uit de samenleving het beduidend niet eens waren met zijn opvattingen en vervolgens bedreigingen aan zijn adres deden. Uiteindelijk is Pim Fortuyn vermoord door een burger. In diezelfde periode werd bondscoach Dick Advocaat bedreigd, omdat het Nederlands Elftal niet in de finale terecht was gekomen van de Europese Kampioenschappen. Ook Frank Rijkaard, toen coach van voetbalclub Sparta, had na slechte resultaten in de competitie, een zogenaamde kogelbrief ontvangen. Dit zijn voorbeelden voor de politiek geweest om agressie en geweld tegen een ieder onder de loep te nemen.

Op deze manier is het onderwerp vaak op de politieke agenda te komen staan. Keer op keer wordt benadrukt dat dit soort incidenten niet acceptabel zijn. Geweldsincidenten tegen onder andere politieambtenaren heeft gelukkig wel geleid tot concreet beleid. Het ministerie van BZK heeft samen met ketenpartners een beleidslijn in kaart gebracht, waar ieder bedrijf mee aan de slag kan gaan.

1.1. Signalen van bedreigingen in de samenleving

Op 31 oktober 2005 geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Tweede Kamer een korte weergave van de resultaten van het onderzoek ‘Bedreigingen in Nederland’ van het Willem Pompe Instituut in opdracht van Politie en Wetenschap.

Aan de hand van de onderzoeksresultaten wordt er een beeld geschetst van (ernstige) bedreigingen die politiemensen raken in hun privésituatie. Hierbij gaat het met name om confrontaties van geweld tijdens het werk en gelijk invloed heeft op de directe privésituatie van de politieambtenaar. Tevens laat het onderzoek zien dat bedreigingen tot uitdrukking komen door alle niveaus uit het criminele milieu, door mensen met een psychisch probleem en mensen die het gevoel hebben onrechtvaardig te zijn behandeld. De bedreigingen die geuit worden bestaan onder meer uit:

- het bedreigen van een politiemedewerker en/of zijn gezin met de dood,
- het daadwerkelijk bedreigen met een wapen of dodelijke stoffen,
- het vernielen en/of in brandsteken van privé-eigendommen en
- het dreigend volgen of aanwezig zijn rondom de woning van een politieambtenaar.

De desbetreffende politieambtenaren hebben helaas 'het gevoel niet serieus te worden genomen door hun chef' en zijn dan ook van mening dat er te weinig maatregelen in hun situatie zijn getroffen.

Het onderzoek van het Willem Pompe Instituut geeft aan dat er een sterk wisselend beeld bestaat over de wijze waarop politiekorpsen met bedreigingen omgaan; dat geldt zowel voor de opvang, de begeleiding, veiligheids- en beschermingsmaatregelen, als de nazorg.

Daarnaast is al een paar jaar te zien dat agressie en geweld in onze samenleving fors is toegenomen. Naar aanleiding van een aantal onaanvaardbare geweldsincidenten in de afgelopen tijd, onder meer met ambulancepersoneel, tram- en treinconducteurs, realiseert politiek Den Haag zich dat agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken onacceptabel is en aangepakt zal moeten worden.

In november 2005 wordt het Actieplan tegen geweld door verschillende ministeries opgesteld. Een jaar later wordt dit actieplan, gecoördineerd vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, opgevolgd door het actieprogramma 'Aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken'. Partijen, zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, arbodiensten etc., zijn betrokken bij dit actieprogramma. Het actieprogramma geeft een weergave van de stappen die moeten worden ondernomen om tot een zogenaamd geweldsprotocol te komen (Ministerie van BZK, 2006).

Het actieprogramma heeft dan ook twee concrete doelen:

- het minimaliseren van de groep die agressief en gewelddadig gedrag vertoont en
- het behalen van een effectief (overheids)optreden tegen de daders van agressie en geweld.

Dit doel kan bereikt worden door:

- aan gedrag, duidelijke grenzen te stellen
- het wegnemen van het voordeel dat uit de agressie of het geweld is ontstaan
- het registreren van de dader van agressie of geweld
- ervoor te zorgen dat er vanuit de overheid altijd een duidelijke reactie volgt (Ministerie van BZK, 2006:10).

In een artikel van het tijdschrift Elsevier d.d. 31 december 2005 geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan dat het geweld tegen politiemensen de laatste jaren flink is toegenomen. Van alle agenten heeft 50% te maken gehad met lichamelijk geweld. Geweld tegen politieambtenaren (en ook ambtenaren die een publieke taak vervullen) dient 'keihard aangepakt' worden met een duidelijke aanpak.

De Nederlandse Politie had een voorsprong op dit programma, omdat een protocol inzake de aanpak van agressie en geweld tegen politieambtenaren een afspraak is dat in het CAO-akkoord 2005-2007 is opgenomen. Dit betekende dat er vanuit BZK een landelijk protocol 'geweld tegen de politie' wordt opgesteld. Deze regeling moest vóór 1 januari 2007 een feit te zijn (ministerie van BZK, 2005).

Het politiekorps Rotterdam-Rijnmond kent vanaf 1995 een geweldsprotocol. Geweld tegen werknemers met publieke werkzaamheden staat sinds 2006 hoog op de politieke agenda. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een landelijk protocol voor onder meer werknemers in de zorg, onderwijs, politie, ambulancepersoneel. Hierdoor is het geweldsprotocol van het korps enigszins aangescherpt.

1.2. Doelstelling

Door dit onderzoek worden de percepties van de partijen inzake het regionale beleid geweld tegen politieambtenaren geanalyseerd en verklaard vanuit bestuurkundig-wetenschappelijke perspectief.

1.3. Centrale vraagstelling

Geweld tegen politieambtenaren wordt in afgelopen jaren regelmatig onder de aandacht gebracht. In de beleving van de politiek is er toename ontstaan van geweld tegen publieke werknemers, waaronder de politie. Sinds deze aandacht en de landelijke richtlijnen is het korps Rotterdam-Rijnmond geweldsincidenten waarbij de politiemedewerkers betrokken zijn geweest vaker gaan registreren. Het onderzoek zal zich dan ook richten op verloop van de procedure rondom geweld tegen politieambtenaren en de ervaringen van verschillende partijen die deel uitmaken van het geweldsprotocol. De centrale vraagstelling wordt dan ook als volgt geformuleerd:

In hoeverre is er in het korps sprake van succesvol gevoerd beleid inzake geweld tegen politieambtenaren en wat is er eventueel nodig om het beleid succesvol te laten zijn?

Onderzoeksvragen:

- Hoe is het landelijke beleid inzake het Programma Veilige Publieke Taak ontstaan en wat zijn de landelijke richtlijnen voor de politie?
- Vanuit welke benaderingen inzake beleidsprocessen kan beleid over geweld tegen de politie verklaard worden?
- Hoe is het zgn. geweldsprotocol van het korps ontstaan?
- Hoe is het regionale GTPA-beleid geïmplementeerd?
- Wat heeft het korps tot nu toe in gang gezet om geweld tegen de politie onder de aandacht van medewerkers te brengen?
- Hoe wordt het geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond door politiemedewerkers en andere betrokken partijen ervaren?
- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het landelijke beleid en regionaal beleid?
- Wat is succesvol beleid en welke criteria zijn hierbij van toepassing?

1.4. Onderzoeksmethode

In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar de uitvoering van beleid inzake geweld tegen de politie, in het bijzonder de werking van het geweldprotocol voor politieambtenaren. Om tot beantwoording te komen van de centrale vraagstelling is gekozen voor een casestudy. Deze casestudy heeft betrekking op het korps Rotterdam-Rijnmond.

In het theoretisch kader van dit onderzoek is gebruik gemaakt van de bestuurskundig-wetenschappelijke literatuur (inzake van geweld door en tegen de politie), parlementaire stukken en beleidsnotities inzake geweld tegen werknemers met publieke taken c.q. geweld tegen de politie. Verder is dit onderdeel van het onderzoek vooral gericht op de bestudering van beleid, beleidsprocessen en de vier benaderingen van beleid.

Het praktijkonderzoek focust zich vooral op de vertaalslag die het korps Rotterdam-Rijnmond heeft gemaakt aan de hand het landelijke protocol voor de politie c.q. het Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011. De bevindingen uit het praktijkonderzoek zal vooral gebaseerd zijn op:

- een enquête uit 2006 naar de ervaringen van politiemedewerkers met agressie en geweld tijdens de uitoefening van de politiefunctie, maar ook in de privésfeer;
- interne beleidsnotities;
- een onderzoek uit 2009 naar burgergeweld onder politiemedewerkers; en
- interviews met verschillende partijen uit het proces.

De interviews hebben plaatsgevonden met een portefeuillehouder, een beleidsmedewerker, een juridisch adviseur, drie casemanagers en hun GTPA-team. Tevens is er gekozen voor een

semigestructureerd interview om enigszins structuur aan te brengen door van te voren een topiclijst op te stellen gebaseerd op het theoretisch kader. De topiclijst is op basis van de deelprocessen van beleid opgesteld en is vervolgens op dezelfde wijze uitgewerkt in de onderzoeksresultaten.

Tevens is er op basis van de deelprocessen - met name het deelproces 'beleidsevaluatie' -, de vier benaderingen van beleid en de uitkomsten van het praktijkonderzoek een analyse gemaakt. Bij de analyse is er in feite een vergelijking gemaakt tussen het landelijk beleid, het regionale beleid en de feitelijke invulling van dit beleid. Aan de hand van deze analyse zijn conclusies getrokken en daarbij enkele aanbevelingen gedaan.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de bijzondere positie van de politie in de samenleving en de rol die de politie vervult als vertegenwoordiger van de overheid in een geweldsmonopolie.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de landelijke ontwikkelingen op het gebied van agressie en geweld tegen medewerkers met publieke taken, in het bijzonder de politie.

In hoofdstuk 4 betreft het theoretisch kader, waarin uitvoerig wordt ingegaan op beleid, beleidsprocessen en de vier benaderingen van beleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 de vertaalslag gemaakt van het landelijk protocol voor de politie naar de situatie van het korps Rotterdam-Rijnmond.

Naar aanleiding hiervan worden de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 6 behandeld, waarnaar in hoofdstuk 7 onder meer deze resultaten geanalyseerd zullen worden.

Tot slot wordt het onderzoek afgesloten met hoofdstuk 8, waarin de conclusies en aanbevelingen worden weergegeven.

2. Achtergrond

2.1. Politie als publieke dienstverlener

De politie kan getypeerd worden als een publieke dienstverlener, waarvan de politiemedewerker wettelijke bevoegdheden heeft om beslissingen te nemen die het welzijn van burgers raken. Daarmee staan ze in direct contact met die burgers.

Lipsky (1980) gaat in zijn boek 'Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services' uitvoering in op de werkomstandigheden van een publieke dienstverlener. Hiertoe behoren ook politieagenten.

Publieke dienstverleners beginnen vanuit idealistische overtuigingen aan hun werk. Vervolgens blijken die idealen in de praktijk niet of nauwelijks haalbaar te zijn. Dit komt doordat de omstandigheden waaronder publieke dienstverleners hun werk moeten uitvoeren een ernstig belemmerend zijn om deze idealen in de praktijk te brengen. Op basis hiervan passen zij diverse strategieën toe om zich aan deze belemmerende factoren aan te passen. Deze strategieën zorgen ervoor dat het werk hanteerbaar blijft voor de publieke dienstverleners en voeden de overtuiging dat zij er gegeven de ongunstige omstandigheden het beste maken van maken. De reden dat publieke dienstverleners hun idealen in de praktijk niet waarmaken komt volgens Lipsky (1980) niet door de onwil of het onvermogen van individuele werknemers, maar is primair gelegen in de ongunstige omstandigheden waaronder zij hun werk moeten uitvoeren (Mascini, 2006).

Het handelen van de politie heeft een groot beroepsrisico als het gaat om niet-integer handelen. Zo krijgt de politieambtenaar geregeld te maken met geweld, agressief en intimiderend gedrag. Van de politie wordt verwacht zonder aarzeling te kunnen optreden, waarbij gepast geweld wordt gebruikt. Niet alleen de specifieke bevoegdheden en machtsmiddelen, maar ook de confrontatie met allerlei verleidingen kunnen niet-integer gedrag uitlokken (Ministerie van BZK, 2006:13).

Publieke dienstverleners hebben een grote mate van vrijheid in de manier waarop zij hun werk uitvoeren. Dit zegt echter niks over de vrijheid in de manier waarop zij deze ruimte benutten. De werkomstandigheden van publieke dienstverleners zijn een van de sociale factoren die de ruimte om beslissingen te nemen inperken waar de formele regels dat niet doen (Lipsky, 1980) (Mascini, 2006).

Het werken bij de politie stelt vooral hoge eisen aan het privéleven van een politieambtenaar en ook aan zijn gezin. Gedrag dat van iedere willekeurige burgers getolereerd wordt, zoals het gebruik van softdrugs, leidt bij politiefunctionarissen tot grote verbazing en imagoschade voor de politie. De politieambtenaar en zijn gezin zitten in een zogenaamd 'glazen huisje'. Dagelijks kan een politieambtenaar in een positie terechtkomen, waarbij hij zich moet afvragen hoe te handelen (bijvoorbeeld hoe om te gaan met ongepast gedrag of ingaan op de vraag van familie / vrienden / kennissen om informatie uit de registers door te geven). De politieambtenaar heeft vierentwintig uur per dag te maken met integriteit en is daardoor kwetsbaar. De organisatie heeft de plicht om mensen hiertegen te beschermen (Ministerie van BZK, 2006:14).

Behalve dat het functioneren van de politie in de samenleving belangrijk is, is het ook steeds belangrijker aan het worden hoe burgers omgaan met politiemedewerkers. Hierbij valt niet alleen te denken aan de politiemedewerkers op straat, maar ook medewerkers Intake en Service (baliemedewerkers) en andere medewerkers met publiekscontacten. Kortom, geweld tegen politiemedewerkers krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht zowel in de politiek als binnen een organisatie als de politie.

2.2. Geweld door de politie

De politie bevindt zich als vertegenwoordiger van de overheid in een geweldsmonopolie. Deze bevoegdheid is vastgesteld in artikel 8 Politiewet 1993. Ook in de Ambtsinstructie 1994 - die van toepassing is op Politie, Koninklijke Marechaussee en buitengewone opsporingsambtenaren - worden belangrijke bepalingen benoemd over het geweldgebruik. Verschillende auteurs benadrukken het belang van de altijd aanwezige mogelijkheid tot het gebruik van geweld dat een gevolg is van de aard van het dagelijks politiewerk.

Het geweldgebruik voor handhaving van de rechtsorde, openbare orde en veiligheid zijn taken voor de politie. Zij heeft hiertoe verschillende wapens en speciale uitrustingen tot haar beschikking. Het wapenbezit bij de politie moet vooral gezien worden 'als het verlengstuk van de fysieke kracht van de politieambtenaar zonder welke de sterke arm geen sterke arm zou zijn' (Eerste Kamer 1988-1989, wetsvoorstel 19 355, Memorie van antwoord: 5). Ook is het gebruik van (vuur)wapens in relatie tot het aanbrengen van ernstige verwondingen, wat tevens een dodelijke afloop kan hebben, nauw met elkaar verbonden. Volgens Naeyé (1991) spelen vooral ingrijpende, feitelijke handelingen hierbij een belangrijke rol en gaat het niet om papieren beschikkingen die kunnen worden teruggedraaid. Hiermee is politieel vuurwapengebruik onherroepelijk. Het is dan ook meer dan logisch dat het gebruik van geweld door de politie gebonden is aan strikte voorschriften. Diverse vormen van politieel gebruik zijn (Timmer, 2005):

1. het toepassen van fysiek geweld;
2. het gebruik van de wapenstok;
3. de inzet van de bereden brigade (politie te paard);
4. de inzet van een diensthond (het laten bijten of het dreigen met de hond);
5. vuurwapengebruik;
6. het dreigen met en/of daadwerkelijk gebruikmaken van pepperspray;
7. de inzet van andere geweldsmiddelen (bijv. het afvuren van bean bags en rubber kogels);
8. de inzet van geïmproviseerde geweldsmiddelen (bijv. het slaan met de staaflamp/portofoon, het offensief gebruik van het dienstvoertuig)

De toepassing van politiegeweld, in het bijzonder vuurwapengebruik wordt heel makkelijk als probleem gezien, omdat het vaak te maken heeft met een fysieke inbreuk op de integriteit van een persoon. Het is dan ook van belang dat als een politieambtenaar onder diverse omstandigheden zijn vuurwapen gebruikt, dit legitiem is en daarom op een wettelijke grondslag gebaseerd is. Daarnaast dient men zich af te vragen of deze inbreuk vanuit juridisch oogpunt (proportioneel of subsidiariteit) terecht is. De politieambtenaar die het geweld heeft toegepast, kan zich beroepen op artikel 42 Wetboek van Strafrecht(WvS): *"niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift."*

Artikel 42 WvS versterkt niet alleen de legitimiteit van het politieoptreden, maar bewaakt ook de rechtspositie van de burger bij de toepassing van geweld door de politie, wanneer niet aan de wettelijke criteria voldaan is (Timmer, 2005; Uildriks, 1997).

2.3. Geweld tegen de politie

Geweld tegen de politie is inherent aan het beroep, waardoor het eigenlijk een beroepsprobleem is. Confrontaties tussen burgers en politie kunnen resulteren in (verbale) agressie of daadwerkelijk fysiek geweld tegen de politie of ernstige bedreigingen daarmee. Uit een onderzoek van Uildriks (1996) blijkt dat politieagenten altijd rekening houden met de mogelijkheid om geconfronteerd te worden met geweld van burgers. Het gaat voornamelijk om het gevoel dat een politieagent van het een op andere moment onverwacht in een gevaarlijke situatie kan terechtkomen en als niet plezierig ervaren kan worden. Als een politieagent in een gevaarlijke situatie terechtkomt, kan het een soort

(adrenaline)kick geven, omdat het riskant is en tevens als spannend wordt ervaren. Een politieagent wordt in dit soort situaties vaak scherper in hetgeen hij waarneemt. Hij neemt dan meer details op en heeft het gevoel dat hij voor dit soort politiewerk is ingehuurd. Tegenover het gevaar dat aan het politiewerk verbonden is, hebben de meeste agenten vaak een houding dat tweeledig is, namelijk dat hij alerter wordt en de neiging heeft om het risico uit het bewustzijn te verdringen. Deze verbonden risico's aan het dagelijkse politiewerk wordt door politieagenten als aantrekkelijk onderdeel van het werk ervaren.

Binnen het kader van het dagelijkse politiewerk heeft agressie veelal te maken met sfeer, symbolen (uiterlijke verschijningsvormen, gebaren) en dynamiek (groepsvorming, bewegingen). Objectieve uitingen zijn niet alleen belangrijk, maar ook de (destructieve) achtergrond, de bedoeling van het gedrag en de intimiderende uitwerking daarvan. In een mengeling van strafrechtelijke en praktisch-politiële invalshoek omschrijft Timmer (2005) geweld als volgt:

1. Het daadwerkelijk aanwenden van fysiek of wapengeweld, anders gezegd: een dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis op personen of zaken (Ambtsinstructie 1994, artikel 1 lid 3 sub b) en de daadwerkelijke belemmering van ambtshandelingen (weerspanningheid, artikel 184 Sr);
2. Wat concreet betekent het veroorzaken van pijn en letsel, het veroorzaken van zaaksbeschadiging en (daarmee) verzet tegen de politie is;
3. Het dreigen met fysiek of wapengeweld, bijvoorbeeld door een 'dreigende houding' aan te nemen; en
4. Verbale en non-verbale agressie, zoals schelden (het gebruik van ernstige krachttermen en verwensingen), intimideren (woorden als: 'ik weet waar je huis woont of ik weet waar je kinderen op school zitten') en beledigen.

2.3.1. Gevaarsituaties

Doel, informatie en escalatie

In artikel 2 Politiewet 1993 wordt de taakstelling (de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp, gebaseerd op een wettelijke grondslag en in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag) van de politie zeer abstract weergegeven. Voor een politieagent is bij het optreden in een situatie belangrijk met welk doel er op afgestapt kan worden. Zo kan het om een situatie gaan, waarbij een inbreker op heterdaad aangehouden wordt door de politie. Het doel kan ook onduidelijk zijn, omdat de informatie van de meldkamer beperkt is. Het beeld van de situatie kan door een politieagent vertekend zijn door eigen en/of andermans ervaringen. Pas als de politieagent ter plaatse is, kan dit beeld veranderen, omdat dit afhankelijk is van de situatie die hij aantreft. De primaire doelen van politieoptreden zijn (Timmer, 2005):

1. Bemiddelen;
2. Het handhaven van de openbare orde;
3. Het aanhouden van een vluchtgevaarlijke en/of vuurwapengevaarlijke verdachte;
4. Het verdedigen van eigen lijf en/of dat van een collega of van een derde (noodweer).

In het politiewerk moet een agent veel te improviseren. Om zijn doel te behalen zal een politieagent zijn aanpak altijd moeten afstemmen op zowel het doel als de situatie, waarin hij zich bevindt. Voor goede onderlinge afstemming tussen doel en middel is adequate informatie van belang. De notie dat het middel volgens wettelijke regels proportioneel, redelijk en gematigd dient te zijn, geeft onvoldoende houvast. Dit kan niet altijd, bijvoorbeeld als er informatie is over een (mogelijk) vuurwapengevaarlijke of gewelddadige verdachte. De politieagent kan zich op dit soort situaties voorbereiden door meer informatie op te vragen bij de meldkamer over deze verdachte. Ook maakt hij een afweging om in dergelijke situatie alleen of als koppel er op af te gaan. Mocht dit laatste het

geval zijn dan is het van essentieel belang dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over de taakverdeling ter plaatse. Volgens Timmer (2005) wordt dit laatste vaak niet gedaan.

In het politiewerk is escalatie een bekend verschijnsel. Escalatie is een voorval, dat in eerste instantie redelijk en duidelijk was, plotseling verandert (bijvoorbeeld, van rustig tot uiterst gevaarlijk, of andersom). Ook in dit soort situaties geldt dat doel, informatie en escalatie in relatie staan met de omstandigheden, waarin het politieoptreden plaatsvindt. Hierbij gaat het niet zozeer om de fysieke omstandigheden, zoals weersomstandigheden, licht, bebouwde omgeving, maar om duidelijk bemoeilijkende omstandigheden, zoals omstanders, onoverzichtelijkheid, gebrek aan materiaal en/of assistentie. Deze omstandigheden beïnvloeden de gemoedstoestand van de politieagent op zijn beleving en perceptie van de situatie en beïnvloedt dit weer de ontwikkeling van het voorval. Een en ander is ook van toepassing voor de tegenpartij(en) van de politieagent. Vervolgens is het weer de reactie van de tegenpartij die niet alleen de feitelijke ontwikkeling van het incident mede bepaalt, maar ook weer de beleving van de politieagent (Timmer 2005: 235).

Omgang met conflictsituaties

Adang et al. (2006) gaat in het onderzoek 'Omgaan in conflictsituaties' op zoek naar goede werkmethodes in het praktisch politie optreden en de aanpak van lastige, potentieel lastige conflictsituaties. Het onderzoek heeft dan ook als doel om een werkwijze te hanteren die bijdraagt aan het veilig en verantwoord optreden van een politieagent. Met veilig wordt bedoeld dat men zo min mogelijk fysieke schade voor burger en politie. Verantwoord betekent binnen deze context proportioneel, subsidiair en legitiem. Voor veilig en verantwoord politie-optreden bestaat uit vijf belangrijke items:

1. Veiligheid: een veilige creëren voor de politieambtenaar zelf en zijn collega's.
2. Bejegening: de wijze waarop er bejegend wordt en hierbij de fatsoensnormen in acht worden genomen.
3. Informatie: het actief verzamelen van informatie, maar ook gebruiken en uitwisselen.
4. Samenwerking: niet alleen binnen de politieorganisatie, maar ook met externen, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst.
5. Situatiegeoriënteerd: een goede manier van werken is gebaseerd op voorschriften, protocollen, bestaande afspraken of bewezen routines, aangepast aan de specifieke situatie.

3. Landelijke ontwikkelingen

3.1. Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011

Met het programma Veilige Publieke Taak 2007-2011 wil de minister van BZK – namens de regering – een extra stimulans geven aan de aanpak van agressie en geweld tegen medewerkers met publieke taken. Hiervan is het de bedoeling dat de overheid, werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid blijven nemen bij het terugdringen van agressie en geweld. De overheid geeft in deze sturing aan een bepaalde ontwikkeling. Er dient in ieder geval een brede vertegenwoordiging van organisaties met een publieke taak te ontstaan die daadwerkelijk (samen)werkt aan het beëindigen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak en het herwinnen van het respect (Ministerie van BZK, 2006).

Het doel van genoemd programma is om ervoor zorgen dat werkgevers en werknemers met publieke taken hun werk op een veilige en respectvolle manier kunnen uitvoeren. Dit betekent dat deze werknemers door burgers met respect en begrip benaderd zullen moeten worden. Van deze werknemers mag dan ook verwacht worden dat burgers op dezelfde manier als hen zullen worden benaderd. Het is belangrijk om de burger te doen begrijpen dat agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken niet acceptabel is. Een ander doel van het programma is het effectief handelen van agressie en geweld tegen ketenpartners (denk aan: beleidsmakers, handhavers en opsporingsorganen binnen de openbare sector), werkgevers en werknemers te versterken door agressie en geweld te voorkomen, te beperken en goed af te handelen (Ministerie van BZK, 2006).

Het ministerie van BZK vervult met name een regierol naar ketenpartners, werkgevers met publieke taken en andere partijen met publieke taken. Door het invullen van deze regierol wordt getracht om afstemming en intensivering van het huidige en toekomstige beleid inzake een veilige en respectvolle uitvoering van publieke werkzaamheden. Tevens is afstemming en eenheid van beleid een belangrijke vereiste voor het effectief optreden tegen agressie en geweld. Kortom, het Programma Veilige Taak 2007-2011 richt zich op twee pijlers (Ministerie van BZK, 2006:4):

1. Het vervullen van een regierol naar ketenpartners binnen de overheid en werkgevers met publieke taken.
2. Het faciliteren en ondersteunen van werkgevers met een publieke taak in hun handelen tegen agressie en geweld.

De regierol dient – volgens het programma – op drie manieren gerealiseerd te worden, namelijk (Ministerie van BZK, 2006:4):

- I. Regie voeren op beleid van ketenpartners en werkgevers met publieke taken
- II. Het ontwikkelen en uitdragen van een wederkerige landelijke normstelling
- III. Het maken van eenduidige afspraken met politie en openbaar ministerie.

Op 10 november 2008 heeft de minister van BZK een brief aan de Tweede Kamer verstuurd, waarin aanvullende maatregelen worden voorgesteld voor geweld tegen onder andere de politie. De minister legt de focus op het verhogen van de pakkans van daders door de volgende maatregelen te treffen:

- Het verhogen van de bereidheid om aangifte te doen onder alle hulpverleners;
- Duidelijkere afspraken maken over het melden, registreren en aangeven van agressie en geweld;

- Het starten van pilots bij ambulances en politie met camera's;
- Een effectievere aanpak van lik-op-stuk-beleid door dader te confronteren met zijn gedrag;
- Meer aandringen op (super)snelrecht, zodat lik-op-stuk-beleid effect heeft.

Op 26 mei 2009 heeft de Amsterdamse rechtbank een uitspraak gedaan in een zaak, waarbij geweld tegen de politie aan de orde was. De uitspraak van rechter luidde dat geweld tegen de politie bij het beroep hoorde. Dit heeft tevens geresulteerd in een lagere strafoplegging dan geëist was.

De minister van BZK heeft in de media hierover haar ongenoegen geuit over deze uitspraak. Dit strookt niet met doel van haar campagne 'handen af van onze helpers' (Algemeen Dagblad, 26 mei 2009).

Anno 2010 zien wij regelmatig dat er aandacht gevraagd wordt voor geweld tegen hulpverleners. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is er landelijke richtlijnen opgezet voor geweld werknemers die regelmatig met geweld tegen het ambt meemaken. Burgers die deze werknemers (vaak hulpverleners) belagen zullen hiervoor zwaarder gestraft worden.

3.2. Beroepscode voor de politie

Bejegening

In 2005 heeft Politie Nederland een bejegeningprofiel opgesteld met als doel uniformiteit in optreden. Dit profiel vloeit voort uit de 'Beroepscode voor de politie in Nederland' (2004). In de beroepscode worden zeven richtinggevende waarden geformuleerd, namelijk respect, transparantie, verantwoordelijkheid, betrokkenheid, betrouwbaarheid, rechtvaardigheid en balans.

Het bejegeningprofiel betreft gedragsaspecten in het politieoptreden en ook het gedrag om geweld te voorkomen. Het profiel geeft duidelijk de handelingswijze van politiemedewerkers weer, waardoor er meer op één manier door de politie kan worden opgetreden. Door publiek op eenzelfde manier te naderen schept helderheid in de verwachtingen van burgers op het gebied van het overheidsoptreden. Daarnaast is het profiel een hulpmiddel om politieambtenaren ervan bewust te maken dat de manier van bejegening van invloed is op het gedrag van de burgers en op het voorkomen van geweld tegen de politie (Ministerie van BZK, 2005).

Communicatie publiek-politie

De manier waarop burgers onderling met elkaar omgaan en communiceren, maar ook het grote aantal kleine incidenten leveren een bijdrage aan het veiligheidsgevoel van de burger. Dit laatste wordt vooral veroorzaakt door de wijze waarop politieambtenaren en burgers onderling communiceren. De politie dient eenduidig, consequent en consistent op te treden, zodat voor de burger duidelijk is wat wel en niet getolereerd wordt. Het is daarbij zeer essentieel dat het bewustzijn van de eigen rol en invloed op het gedrag door beide partijen, een reactie naar elkaar is. Voor de professionele politieambtenaar is het in die situaties belangrijk om het vermogen te hebben 'in control' te zijn. Vooral in situaties waarbij de gemoederen hoog oplopen. De meest gevaarvolle situaties zijn de contactmomenten met burgers die onder invloed van alcohol of drugs zijn (Timmer, 2005).

Realisatie

Om geweld tegen politieambtenaren te kunnen aanpakken, is het van essentieel belang dat er tussen politie en justitie duidelijke afspraken gemaakt zijn. Inmiddels hebben bijna alle politiekorpsen afspraken gemaakt met het openbaar ministerie over de strafrechtelijke vervolging van de verdachten van de geweldpleging tegen de politie. Deze afspraken worden vastgesteld in een 'protocol'. Een consequente toepassing van dit protocol door politie en openbaar ministerie is zeer belangrijk voor het succesvol kunnen terugdringen van het geweld (Ministerie van BZK, 2005).

3.3. Het landelijke protocol voor de politie

Doel

Het doel van het protocol is om een heldere procesbeschrijving te weergeven van de aanpak van geweld tegen politieambtenaren. Het protocol bestaat, naast strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht die van toepassing zijn, uit interne richtlijnen over bedrijfsopvang voor de slachtoffers en de mogelijkheden van schadeverhaal op de daders.

Uitgangspunt van het protocol is dat slachtoffers het genoemde geweld tegen hen, altijd een strafrechtelijk vervolg dient te krijgen (dader wordt vervolgd door het openbaar ministerie) en vanuit goed werkgeverschap. Bij dit laatste wordt er een actieve rol van het politiekorps verwacht in de vorm van ondersteuning, begeleiding en opvang, maar ook hulp aanbieden bij verhaalschade op de dader (Ministerie van BZK, 2005).

Informatieverstrekking

Binnen de korpsen dienen alle medewerkers geïnformeerd te worden over het bestaan van het protocol. Hier kunnen allerlei communicatiemiddelen gebruikt worden, zoals een informatiefolder, het intranet, korpskrant, et cetera.

In de beginfase is het van belang om informatiebijeenkomsten te organiseren. Het korps is verantwoordelijk om het onderwerp regelmatig onder de aandacht van de medewerkers te brengen door bijvoorbeeld een artikel te publiceren in de korpskrant/nieuwsbrief over de inhoud en persoonlijke ervaringen van een medewerker die te maken heeft gemaakt met geweld tegen hen.

In het kader van het streven naar een transparante overheid is belangrijk om het onderwerp geweld tegen de politie bespreekbaar en kenbaar te maken. Door openheid van zaken te geven wordt duidelijk hoe de afhandeling van schade en geweldsclaims door burger- en politieslachtoffers verloopt. Dit zal een bijdrage leveren aan wederzijds begrip en geeft inzicht over belangrijkheid van dit onderwerp (Ministerie van BZK, 2005).

Toepassing protocol

Het protocol dient minimaal van toepassing te zijn op alle politieambtenaren conform artikel 3 lid 1 Politiewet 1993. Hieronder vallen:

- a) ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;
- b) ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie;
- c) vrijwillige ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.

De politiekorpsen zijn vrij om het algemene doel van het landelijk protocol afbakenen. Hiertoe gelden de volgende spelregel (Ministerie van BZK, 2005:14):

1. het politiekorps heeft het recht de procedure om tot enig schadeverhaal te komen, te beëindigen, indien is komen vast te staan dat de politieambtenaar bewust relevante gegevens onjuist verstrekt heeft danwel achtergehouden.
2. het politiekorps onderneemt geen stappen om tot enig schadeverhaal te komen als de politieambtenaar zich zodanig heeft gedragen dat er sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid c.q. grove nalatigheid.

De korpschef stelt de politieambtenaar op de hoogte van hetgeen hij voornemens is te beslissen. Vervolgens wordt de politieambtenaar in gelegenheid gesteld om gehoord te worden. Met inachtneming van de verklaring van de medewerker neemt de korpschef zijn definitieve en beslissing. Zijn beslissing bestaat uit een motivering en dient de mogelijkheid van een bezwaar en beroep te

bevatten. Kosten die door het korps gemaakt zijn door de schuld van de ambtenaar, kunnen uiteindelijk teruggevorderd worden op de medewerker (Ministerie van BZK, 2005).

Borging

Iedere politieorganisatie is verantwoordelijk voor een adequate borging van het protocol. Om dit te kunnen realiseren, is het raadzaam om een portefeuillehouder aan te wijzen. De portefeuillehouder is dan de verantwoordelijk voor de uitvoering van een professionele aanpak van geweld tegen politieambtenaren. De kwaliteit van dit optreden op strategisch niveau kan worden gewaarborgd. Daarnaast is elk politiekorps verantwoordelijk voor de coördinatie van de afhandeling van agressie en geweld tegen de politie, vooral de afhandeling van schade en letsel. Het is dan ook belangrijk om ervoor te zorgen dat er binnen de organisatie de noodzakelijke schade-expertise aanwezig is. De aanwezigheid van een schade-expert zal er toe bijdragen dat korpsen bewuster zullen omgaan met de risico's van schadevergoedingen en de schadeclaims beter te onderbouwen. Daarnaast kan een korps afspraken maken met het openbaar ministerie in de regio over het beleid en de aanpak van geweld tegen de politie (Ministerie van BZK, 2005).

Procesomschrijving

Tevens dient het korps een procesomschrijving te ontwikkelen. Hierin dient te staan welke stappen doorlopen moeten worden na een geweldsincident. Een duidelijke omschrijving is van essentieel belang, omdat helder dient te zijn welke partijen waar verantwoordelijk voor zijn.

Aangifte

Van een geweldssituatie dient altijd een proces-verbaal van aangifte te worden opgemaakt. De rol van de leidinggevende is hierbij van belang. De leidinggevende dient na te gaan of dit daadwerkelijk is gedaan door de politieambtenaar die slachtoffer is geworden. Het is aan het korps om te besluiten om in dit soort situaties, standaard aangifte te laten doen door de politieambtenaar in kwestie, tenzij het slachtoffer niet wil of niet in staat om aangifte te doen. In dat geval kan het bevoegd gezag besluiten alsnog aangifte te doen conform artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering. In dit artikel staat namelijk dat 'een ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit' (Ministerie van BZK, 2005).

Opvang na geweld

Het korps dient een actieve rol te vervullen als het gaat om ondersteuning, begeleiding, verwijzing en opvang van betrokken politieambtenaren. De eerste opvang, maar ook de nazorg van de slachtoffers moeten gewaarborgd te worden in het geweldsprotocol.

Bij geweld tegen politieambtenaren dienen nog drie zaken onderscheiden te worden:

1. personeelszorg dat gericht is op het begeleiden, ondersteunen en behulpzaam zijn bij terugkomst van de politieambtenaar;
2. de schade- en/of letselafhandeling. Hierbij gaat het om het vastleggen van de schade en/of het letsel en het afhandeling van het schadeverhaal.
3. het opsporingsonderzoek. Hierbij ligt het accent op een zo onafhankelijk en objectief mogelijk onderzoek verrichten, dat er op gericht is de feiten en/of omstandigheden, de verdachte(n) boven tafel te krijgen. Het einddoel van dit onderzoek is om vervolging in te stellen naar de bekende verdachte(n) (Ministerie van BZK, 2005).

Rol leidinggevende

De direct leidinggevende dient gelijk op de hoogte te worden gesteld als een van zijn/haar medewerker betrokken is geraakt bij een geweldsincident. De vormen van verbaal geweld en bedreigingen zullen per situatie moeten worden beoordeeld. Het advies is om afspraken te maken

over andere manieren van opvang, zoals het houden van debriefings en in bepaalde situaties inschakelen van het bedrijfsomvangteam (Ministerie van BZK, 2005).

Inzet Bedrijfsomvangteam (BOT)

In het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing 2002 wordt als norm gesteld dat bij grootschalig en bijzonder optreden, altijd een bedrijfsopvangteam beschikbaar is. Het BOT dient berekend te zijn op haar taken en maakt daar waar nodig gebruik van professionele ondersteuning. Tevens heeft een politiekorps buiten het kader van grootschalig en bijzonder optreden, de verantwoordelijkheid in dergelijke situatie te zorgdragen voor opvang en begeleiding van politieambtenaren (Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing, 2002).

Het doel van het BOT is het op gang brengen en in stand houden van een systematisch proces van opvang van een collega na een schokkende gebeurtenis tijdens of vanwege de dienstoefening. Het uitgangspunt is de gezondheid en welzijn van politiemedewerkers (Ministerie van BZK, 2005).

Ondersteuning bij doorlopen van procedures en rechtsbijstand

Het slachtoffer van geweld dient eigenlijk niet belast te worden met de administratieve rompslomp in het kader van verhaalschade. Elk politiekorps dient een herkenbare medewerker aan te stellen die belast is met de afwikkeling van de schade en de nodige kennis heeft om hulp en bijstand aan het slachtoffer te bieden bij het doorlopen van de procedures. Het ontbreken van kennis en kunde op dit gebied leidt er vaak toe dat medewerkers alles zelf moeten uitzoeken en is hierdoor een bron van ergernis. Het vaststellen van immateriële schade blijft een lastige zaak. Het advies is om het vaststellen en verhalen van (immateriële) schade uit te besteden aan een advocatenkantoor. De betrokken politiemedewerker wordt dan bijgestaan door een advocaat. Het verweer vanuit de dader is vaak dat er sprake zou zijn van een beroepsrisico voor politieambtenaren. Ervaring leert dat deze stelling niet door de rechter wordt gevolgd.¹ Een advocaat kan in een dergelijke situatie voor een goed verweer zorgen (Ministerie van BKZ, 2005).

Het korps moet vaststellen wat de hoogte van een tegemoetkoming in de kosten van juridische bijstand zal zijn. Op grond van artikel 69a Besluit algemene rechtspositie politie komt de ambtenaar in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten van rechtsbijstand, indien hij/zij schadevergoeding vordert op grond van een onrechtmatige daad dat tegen hem/haar gepleegd is, tijdens de uitoefening van de politietaak.

Om teleurstellingen te voorkomen en oneigenlijk gebruik van het geweldsprotocol tegen te gaan, is het daarnaast belangrijk dat het korps strikte voorwaarden ontwikkelt aan de hand waarvan moet vastgesteld worden of de politieambtenaar in aanmerking komt voor rechtsbijstand.

Interne afhandeling van het rechercheonderzoek

De interne afhandeling van de strafzaak (rechercheonderzoek) dient door politiemedewerkers verricht te worden die zelf niet direct betrokken zijn geweest bij het geweldsincident. Zij moeten voldoende objectiviteit en afstand kunnen houden en hebben voldoende ervaring in het behandelen van geweldszaken. Ook is het belangrijk dat het proces-verbaal erop gecontroleerd wordt of de onderbouwing van de belangen van de politieambtenaar als slachtoffer wel voldoende uit de verf komt (Ministerie van BZK, 2005).

¹ De rechtbank in Rotterdam heeft op 20 augustus 2000 overwogen dat het enkele feit dat tot de 'beroepsrisico's' van een politiemans kan behoren dat hij in bedreigende situaties terecht kan komen, niet meebrengt dat er geen ruimte zou zijn voor het toekennen van immateriële schade.

Informatieverstrekking over het verloop en afloop van de strafzaak

Elk korps dient te zorgen voor een actieve benadering van het personeel dat het slachtoffer is geworden van geweld op het gebied van juridische en maatschappelijke hulpverlening en kennis van de procedure en civielrechtelijke afdoening (Ministerie van BZK, 2005:10).

De politieambtenaar die als slachtoffer is van geweld kan tijdens de zitting gehoord worden als getuige. Het is een aanbeveling om dit en andere zaken tijdens de zitting vooraf met de betrokken ambtenaar te bespreken.

Ieder arrondissementsparket heeft een informatiepunt voor slachtofferhulp ingesteld. In het informatiepunt werken een of meer slachtoffermedewerkers van het arrondissementsparket en de politie samen. Het informatiepunt draagt bij aan gecentraliseerde en laagdrempelige informatieverstrekking aan slachtoffers over een strafzaak gedurende de verschillende fases van het strafproces. Dit betekent dat slachtoffers die vragen hebben over de stand van zaken van een strafzaak hier terecht kunnen ongeacht het feit of de zaak nog door de politie wordt behandeld of behandeld wordt door het parket (Ministerie van BZK, 2005).

Schade voor het korps

Het korps kan ook schade lijden door bijvoorbeeld de situatie van een gewonde politiemedewerker die geen dienst meer kan doen. De Verhaalwet Ongevallen Ambtenaren biedt mogelijkheden om deze schade te verhalen op de veroorzaker ervan. Schade aan de eigendommen van het korps kunnen ook verhaald worden op de veroorzaker.

Afspraken politie en OM

Het standpunt van het OM inzake geweldsincidenten in de zin van het protocol is primair dat de verdachte altijd, als er voldoende bewijs is, vervolgd wordt. Op het landelijke niveau zijn afspraken gemaakt tussen politie en justitie over hoe om te gaan met dit soort incidenten. De afspraken zijn vastgelegd in de richtlijnen voor strafvordering van het openbaar ministerie (BOS/Polaris). Bij een aantal delicten is vastgesteld dat het slachtoffer een ambtenaar betreft, een strafzwaarwegende omstandigheid is². Een ambtenaar dient namelijk niet belemmerd te worden bij de uitvoering zijn publieke taak. Dit heeft overigens geen wettelijke grondslag, maar is er wel bepaald dat deze redenering ook geldt voor werknemers, anders dan ambtenaren, die herkenbaar belast zijn met bewaking, handhaven van de openbare orde en/of het houden van toezicht. Hierbij valt te denken aan conducteurs in treinen en trams en beveiligers (Ministerie van BZK, 2005).

Naast de afspraken op landelijk niveau wordt van elke politiekorps uitzonderlijk verwacht dat er met het openbaar ministerie uit de regio afspraken gemaakt worden over de aanpak en vervolgingsbeleid van geweldsincidenten tegen politieambtenaren. Hierbij dient in het bijzonder aandacht geschonken te worden aan (Ministerie BZK, 2005:14):

- Bij ernstige gevallen van fysiek geweld moet er altijd contact opgenomen worden met het OM voordat de verdachte daar naar toegestuurd wordt.
- Als er is sprake van lichamelijk letsel bij de politieambtenaar dan moet er ook altijd contact opgenomen worden met het OM.
- Het strafdossier moet compleet zijn door bij het proces-verbaal ook foto's van het letsel en schade toe te voegen.
- Recidive. Als de verdachte al eerder geweldsdelict tegen een ambtenaar heeft gedaan, dient hier uitdrukkelijk melding van worden gemaakt.

² Als het slachtoffer ambtenaar is, wordt het aantal strafpunten in BOS/Polaris met 25% bij de volgende delicten: smaad (art. 261 Sr), smaadklaagschrift (art. 261 lid 2 Sr), laster (art. 262 Sr), belediging (art. 266, 267 Sr), vernieling (art. 350 Sr), beschadigen, doden van een dier (behalve het dier zelf is ook de eigenaar (financieel) slachtoffer, art. 350 lid 2), openlijk geweld (art. 141 Sr), bedreiging (art. 285 Sr) en mishandeling (art.300-303 Sr).

- Bij het toepassen van geweld door politieambtenaren, dient dit gemeld te worden middels een geweldsrapportage.
- De omstandigheden waaronder het geweldsincident heeft plaatsgehad. Een proces-verbaal van bevindingen dient te zijn opgesteld, waarin duidelijk de omstandigheden van het voorval omschreven worden.
- Daarnaast is het belangrijk dat er in het proces-verbaal de duur van verhindering van de werkzaamheden wordt opgenomen.
- Slachtoffers van misdrijven, waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer staat of in het Strafboek van Strafvordering in het bijzonder genoemde misdrijven, kunnen gebruik maken van het spreekrecht tijdens de zitting en/of het opstelling van een schriftelijke slachtofferverklaring. De inhoud van deze verklaringen dienen alleen over de gevolgen (bijv. psychische klachten, (im)materiële schade, gevoel van onveiligheid, de duur van de herstelperiode) van het misdrijf te gaan.

Klachtenprocedure

Als een politieambtenaar meent dat zijn geweldsincident onjuist en/of onvoldoende is opgepakt, kan hij/zij dit schriftelijk kenbaar maken bij zijn/haar direct leidinggevend. Mocht de klacht zijn direct leidinggevende betreffen, dan kan hij/zij dit kenbaar maken bij de naast hogere leidinggevende (districtschef of korpschef). Daarnaast behoort het inlichten van een vertrouwenspersoon en/of een medewerker van het bedrijfsmaatschappelijk werk (voor ondersteuning en begeleiding) tot de mogelijkheden van het indienen van een klacht (Ministerie van BZK, 2005).

Registratie van geweldsincidenten en evaluatie van het protocol

Het zorgvuldig registreren van gegevens ten behoeve van het protocol zijn van essentieel belang voor de evaluatie van het protocol. Bij de evaluatie wordt dan gekeken in hoeverre het doel bereikt is en wat er in het protocol verbeterd kan worden. Om dit te kunnen meten of gemaakte afspraken daadwerkelijk het beoogde effect heeft, moeten de protocollen periodiek worden geëvalueerd. Binnen de politiekorpsen bestaat er geen sluitend registratiesysteem, waar de informatie gezamenlijk geregistreerd kan worden, moet ieder korps dit voor zichzelf bekijken op welke manier ze dit het beste kan registreren (Ministerie van BZK, 2005).

Om het doel van geweld tegen politieambtenaren terug te dringen is registratie van de volgende gegevens een vereiste.

- Het registreren van alle geweldsdelicten tegen ambtenaren;
- Het registreren van de afloop van de schadeafwikkeling;
- De registratie van het OM van het aantal geweldsincidenten tegen ambtenaren en de registratie hiervan naar het soort afdoeningbeslissing.
- Het registreren van het feit of er sprake is van recidive van de verdachte.
- Het registreren van het feit of er sprake is van herhaald slachtofferschap van de betrokken (politie)ambtenaar (Ministerie van BZK, 2005:15).

Daarnaast geldt voor het slachtoffer de maximale ondersteuning en is het volgende minimaal vereist:

- De registratie van politieambtenaren die het slachtoffer zijn geworden van geweld tegen de politie of deze slachtoffers al dan niet intern de procedure conform het protocol hebben doorlopen.
- Het onderzoeken van de bekendheid van het protocol onder de medewerkers.
- Een vragenlijst uitzetten onder de gebruikers van het protocol en antwoorden registreren. De uitkomsten hiervan kunnen worden weergegeven in een rapportage.

4. Theoretisch kader

4.1. Problemen

Een probleem wordt door Hoogerwerf (1987, 2003) omschreven als een discrepantie tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. Joldersma (1993) meent dat een probleem niets anders is dan een situatie die vanuit een bepaalde maatstaf negatief wordt gewaardeerd (Hoogerwerf, 2003:86).

Jaren geleden zijn er veel begrippen ontwikkeld om de problemen mee in te delen. Zo kunnen problemen onderscheiden worden door hun beïnvloedbaarheid, de mate waarin de overheid hiervoor beleid ontwikkelt, de mate waarin een probleem tot conflicten leidt, het aantal mensen dat erbij betrokken is en de aandacht die een probleem krijgt. Het is dan ook nog mogelijk dat een probleem na enige tijd van de ene naar de andere klasse kan overgaan. Vooral de toenemende kennis van problemen, hun oorzaken en gevolgen, heeft ertoe geleid dat de mate waarin problemen als oplosbaar worden gezien, veranderd is (Hoogerwerf, 2003:68-69).

Ruim dertig jaar geleden is men de beïnvloedbaarheid van problemen anders gaan bekijken. De hoeveelheid aan mogelijke indelingen van problemen vindt haar oorzaak in de volgende drie algemene kenmerken van problemen (Dunn, 1981, 1993).

- Er bestaat een wisselwerking tussen beleidsproblemen. In welke context zou het beleid geplaatst moeten worden en welke consequenties heeft een beleid op het ene beleidsterrein en wat zijn dan de problemen op de andere verwante beleidsterrein?
- Beleidsproblemen zijn enigszins subjectief bepaald. De interpretatie van indicatoren, waarmee probleemsituaties worden beschreven en de maatstaf waartegen deze worden afgezet, kennen subjectieve bestanddelen. Voor wie en/of wat is iets nu een probleem?
- Problemen zijn dynamisch en veranderen constant. Ontwikkelingen in de samenleving kunnen zowel de ernst van een probleem als de prioritering dat een probleem krijgt doen veranderen. Dit betekent dat op het ene moment sprake is van succesvol beleid en op een ander moment falend beleid aan de orde kan zijn (Hoogerwerf, 2003).

4.2. Agendavorming

Agendavorming kan omschreven worden als het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht krijgt van het publiek of de beleidsbepalers. Toch is het bij agendavorming belangrijk om te weten om wat voor soort agenda het gaat. Zo is er een beleidsagenda, waarbij de onderwerpen object zijn van beleidsvorming. Bij de politieke agenda gaat het om onderwerpen van bestuurders en politici die tot nu toe niet geleid hebben tot (concreet) beleid. Bij de maatschappelijke agenda komen onderwerpen aan de orde die volgens de publieke opinie moet leiden tot politieke besluitvorming. Hoogerwerf (2003) richt zich op vier verklaringsmodellen rondom de theorie van agendavorming.

Het kloofmodel

Bij het kloofmodel is de kans op beleid afhankelijk van de kenmerken van het probleem. Indien er sprake is van een relatief weinig verschil tussen de maatstaf en de waargenomen situatie, dan is beleid minder nodig. Het komt er dan op neer dat de ernst van het probleem bepalend is voor de aandacht dat het dan krijgt. De actoren vervullen bij de beleidsvorming een ondergeschikte rol. Tevens is de centrale veronderstelling dat de actoren adequaat reageren op het probleem dat weer overeenkomt met de ernst van het probleem (Hoogerwerf, 2003).

Het barrièremodel

Het barrièremodel probeert het waarom te verklaren. Ondanks het bestaan van ernstige en structurele problemen is er wellicht sprake van zgn. non-decisions, waarbij er wordt gekozen om voorsnog geen beslissing te nemen. De beleidsvorming of het ontbreken van beleidsvorming wordt verklaard uit de fasen die moeten worden doorlopen, voordat op een probleem uiteindelijk beleid wordt geformuleerd. Echter, het onderscheiden van barrières verschilt; het is afhankelijk van de vraag in hoeverre de agendavorming gedetailleerd onderzocht is. Deze fasen moeten gezien worden als barrières die overwonnen moeten worden, om een effectief beleid te laten ontstaan (Bachrach en Baratz, 1970).

Het relatieve aandachtmodel

Bij dit model staat de verandering van het beleidsdoel in de tijd centraal als verklaring voor de agendering van maatschappelijke problemen. De middelen waarover de overheid beschikt zijn schaars en daardoor is het onmogelijk om alle problemen tegelijkertijd aan te pakken. De overheid moet haar aandacht dan ook op een deel van de problemen richten. Dit gebeurt gefaseerd. In periode X wordt de aandacht gericht op een bepaald aspect van de maatschappelijke problemen, waardoor andere aspecten verwaarloosd worden. In de periode daaropvolgend wordt er juist aandacht gegeven aan het aspect dat het meest verwaarloosd is. De spanning wordt verkleind door de aandacht te verleggen en ook de middelen te verplaatsen naar de verwaarloosde problemen (Hoogerwerf, 1995, 2003).

Het stromenmodel

Het stromenmodel legt bij de verklaring de nadruk op het toeval en op het adequaat reageren op veranderende omstandigheden (Kingdon, 1984, 1995). Agendavorming wordt voorgesteld als de drie onafhankelijke ontwikkelingen oftewel onregelmatige stromende rivieren. Het gaat om de ontwikkeling in aandacht voor de problematisch geachte situatie, de politieke ontwikkelingen en de ontwikkeling van de beleidsalternatieven. De aandacht voor het probleem is er veranderende stroom in het model. Hierbij gaat het om incidenten in de samenleving die opeens de aandacht op een bepaald probleem richten. Volgens Kingdon ontstaat er op de moment een 'policy window', waarbij er kans is om beleid op de beleidsagenda te krijgen dat voorheen geen kans maakte. Deze taak is dan weggelegd voor de zogenaamde 'policy entrepreneurs' om op zo'n moment adequaat en snel op deze aangeboden kans te reageren, omdat de policy window weer dicht kan gaan. Hierbij is het van belang dat er al beleidsvoorstellen liggen en dat er beleidsbepalers zijn die dit op het juiste moment willen en kunnen inzetten (Hoogerwerf, 2003).

Een tweede stroom is de politieke stroom. Hier staat de ontwikkeling van het politieke klimaat centraal. Verkiezingen, veranderingen in de machtsverhouding, het aantreden van politieke gezagdragers, rampen en uitkomsten uit wetenschappelijk onderzoek kunnen het politieke klimaat ineens doen opslaan (Hoogerwerf, 2003: 82). De policy window kan zich dan openen en ook hier geldt dat de politieke hoofdrolspelers adequaat en snel op de nieuwe omstandigheden reageren.

De derde stroom betreft de beleidsstroom. Ook hier zijn dergelijke ontwikkelingen te zien, namelijk voor het oplossen van problemen zijn diverse beleidsontwerpen denkbaar. Toch is de ontwikkeling van deze beleidsalternatieven, volgens het stromenmodel, onafhankelijk van de ontwikkeling van het maatschappelijk probleem. Indien een bepaald beleidsvoorstel kan worden verbonden aan het probleem dat momenteel de aandacht heeft, wordt de kans groot dat het op de beleidsagenda komt en in werking kan treden (Hoogerwerf, 2003).

4.3. Het beleidsproces

Een beleidsproces kan omschreven als het verloop van de gebeurtenissen rondom beleid. Kenmerkend aan het beleidsproces is dat de dynamiek in het verloop van (samenhangende) handelingen en interacties betreffende beleid.

Een ander kenmerk van het een beleidsproces is de wederzijdse beïnvloeding tussen factoren die tot het proces behoren. Er is niet alleen een wisselwerking tussen factoren als macht en informatie, maar ook een wisselwerking tussen actoren. Onder actoren kan worden verstaan ministers, ambtenaren, vertegenwoordigers van belangengroepen, maar organisaties als politieke partijen, adviesorganen, etcetera.

Een derde kenmerk is dat een proces een opeenvolging van gebeurtenissen is tussen twee tijdstippen. Tevens vindt deze opeenvolging plaats in een min of meer vast patroon, omdat het onderdeel is van deelprocessen in een proces (Bekkers, 2007).

De deelprocessen kunnen onderscheiden worden door:

1. Agendavorming. Dit is het proces waarbij maatschappelijke problemen aandacht krijgt van publiek en beleidsbepalers.
2. Beleidsvoorbereiding. Het gaat hierbij om het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van advies ten behoeve van het op te voeren beleid. Het ontwerpen van beleid maakt ook deel uit van dit proces.
3. Beleidsbepaling. In dit proces worden beslissingen genomen over de beleidsinhoud.
4. Beleidsimplementatie en – uitvoering. Het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden.
5. Beleidshandhaving. Dit is het proces wordt ervoor gezorgd dat de gestelde gedragsnormen daadwerkelijk worden nageleefd.
6. Beleidsevaluatie. In dit proces wordt de inhoud van beleid beoordeeld, het proces en/of de effecten van beleid aan de hand van gestelde criteria.

4.4. De benaderingen van beleid

Beleid kan verklaard worden aan de hand van verschillende benadering van beleid en beleidsprocessen. Bekkers (2007) maakt onderscheid in vier benaderingen van beleid.

4.4.1. De rationele benadering

Hierbij ligt de nadruk op het bereiken van de doeleinden op grond van kennis en informatie. Beleid wordt weergegeven als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf, 1989:20). Kuypers (1984:18) definieert beleid als een verzameling van doelen en middelen, een plan dat te dateren is op een bepaald moment. Met dit model wordt benadrukt dat doeleinden en middelen de grondstructuur van elke beleid vormen (Hoogerwerf, 1989: 21) (Bekkers, 2007).

Tevens wordt in deze benadering een sterke nadruk gelegd op doelstellingen die consequenties hebben voor de wijze waarop vertegenwoordigers van voornoemde benadering aankijken tegen de samenleving en hoe de mens en organisatie hierin functioneren. Het mens- en wereldbeeld is geënt op de homo economicus. Kenmerkend voor de homo economicus is:

- een verzameling gespecificeerde doelstellingen die in een hiërarchische relatie tot elkaar staan;
- een verzameling van mogelijke middelen waarvan beredeneerd kan worden dat zij bedragen aan het realiseren van deze doelstellingen;
- een heldere inschatting van de te verwachten effecten c.q. consequenties, in termen van te verwachten kosten en baten die met de inzet van een bepaald middel samenhangen.;

- een verzameling van heldere criteria en prioriteiten op grond waarvan een keuze kan worden gemaakt;
- een keuze die gericht is op doelmaximalisatie, op basis van een heldere afweging van middelen of combinatie van middelen die maximaal bijdraagt aan de realisatie van de gestelde doelstellingen (Allison, 1971:30) (Bekkers, 2007:56).

In deze benadering gaat het vooral om rationaliteit en de bijdrage die de bestuurskunde moet leveren aan de vorming en uitvoering van beleid dat allereerst gericht is op de verdere rationalisering van het beleidsproces. Het is dan ook vooral belangrijk dat de condities waaronder rationele besluitvorming kan plaatsvinden, haalbaar is.

Typisch voor de rationele benadering is dat vaak verondersteld wordt dat de overheid door middel van beleid sturing geeft aan de gewenste ontwikkeling van de maatschappij op grond van de doelstellingen die zij geformuleerd heeft. Hiermee geeft beleid ook uitdrukking aan de maakbaarheid van de samenleving en de beheersbaarheid van maatschappelijke processen en ontwikkelingen (Van Gunsteren, 1976). Gesteld wordt dat er sprake is van een soevereine, unitair centraal sturingscentrum waar het beleid wordt geformuleerd en waar men de beschikking heeft over een betrouwbaar geheel van middelen en technieken om de boodschap die achter de gekozen doelstellingen zit over te dragen aan andere publieke en private organisaties, groepen van mensen en individuen (Bekkers, 2007:57).

Criteria ter beoordeling van succesvol beleid

Doelrationaliteit heeft ook effect op de wijze waarop het succes van beleid wordt afgemeten. De beoordeling van beleid verloopt als volgt.

- *Effectiviteit.* Bij de effectiviteit van beleid wordt bepaald of de genomen maatregelen en de ingezette middelen geleid hebben tot het realiseren van de beoogde doelstellingen (output) of de beoogde resultaten (outcomes). Hiertoe kunnen twee vragen gesteld worden, nl.: komen de feitelijke resultaten overeen met de beoogde resultaten? Wat is de bijdrage van een bepaalde maatregel of van een bepaald instrument – tevens in samenhang met andere maatregelen en instrumenten – aan de hand van de feitelijke resultaten? De beantwoording van deze vragen is afhankelijk van de volgende voorwaarden. Allereerst zijn de doelstellingen van het gevoerde beleid helder geformuleerd en vertaald in meetbare grootheden. Voorts wordt verondersteld dat de effectiviteit van het gevoerde beleid vooral wordt bepaald door een weloverwogen en beredeneerde inzet van middelen en instrumenten. Hiermee wordt verondersteld dat er wellicht een uitgekristalliseerde beleidstheorie voorhanden is. In de laatste voorwaarde wordt verondersteld dat er bij een dergelijk effectiviteitsoordeel dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen de doelstellingen van het beleid (output) en de gewenste effecten (outcomes). Ook zal in het verlengde hiervan de vraag moeten worden beantwoord of de maatschappelijke effecten daadwerkelijk voor rekening komen van het gevoerde beleid en de doelstellingen die in dit verband geformuleerd zijn (Bekkers, 2007).
- *Efficiency.* Bij efficiency gaat het om de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Efficiënt beleid is beleid dat erin slaagt de doelstellingen van beleid te realiseren (baten) tegen de geringste kosten die met de inzet van bepaalde middelen gemoeid zijn. Hiermee wordt verondersteld dat beleidsmakers in staat zijn om kosten en baten helder te kunnen benoemen en toe te rekenen aan bepaalde handelingen of activiteiten. Tevens is het van belang om duidelijk onderscheid te maken tussen meer kwantitatieve kosten en baten die in geld kunnen worden uitgedrukt en kwalitatieve kosten en baten (Bekkers, 2007).
- *Samenhang.* Dit criterium hangt samen met het streven van de overheid naar een 'perfect administration'. Programmering is dan ook van essentieel belang, omdat programmering laat zien waar coördinatie noodzakelijk is en dus ook georganiseerd moet worden teneinde interne en externe samenhang te kunnen waarborgen. De noodzaak van samenhang komt

ook tot uiting in de behoefte om instrumenten op een bepaalde manier te combineren dat er sprake is van een 'mengeling van instrumenten'. Hierbij is het belangrijk dat de instrumenten elkaar versterken of elkaars zwakheden compenseren en vooral niet in elkaar wielen rijden (Bekkers, 2007).

4.4.2. De politieke benadering

In de politieke benadering van beleid is er altijd een strijd gaande tussen de waarde en de concrete belangen van partijen die hier vaak achter zitten. Deze strijd wordt vooral gezien als een strijd tussen verschillende politieke elites. Dahl (1961) noemt pluralisme en breekt vervolgens met de gedachte dat de samenleving zou worden bestuurd door een homogene politiek en economische groep, dé elite. De strijd die destijds gevoerd werd tussen sociaaleconomische belangen, tussen arbeid en kapitaal en de daarmee verbonden elites en partijen, wordt ook wel aangeduid als neocorporatisme (Schmitter & Lehmbruch, 1979). Kenmerken van neocorporatisme zijn dat beleid vorm en inhoud krijgt in de driehoek van werkgevers, werknemers en de overheid door elkaar regelmatig te ontmoeten en met elkaar te onderhandelen hoe er daadwerkelijk invulling gegeven moet worden aan het gevoerde beleid. Op lokaal niveau is vaak sprake van bureaupolitiek in plaats van neocorporatisme. Onderhandeling en ruil worden gezien als middelen om wellicht onoverkoombare belangentegenstellingen te overbruggen, waarbij voor de overheid vaak een bemiddelende rol is weggelegd als begeleider van het proces en de bewaker van de informele en formele spelregels, waaronder onderhandeld mag worden (Schmitter & Lehmbruch, 1979; Low, 1991) (Bekkers, 2007:63).

In de politieke benadering geldt dat mensen en organisaties zich grotendeels laten leiden door het veiligstellen van hun eigen belangen. Het gaat vooral om spanningen tussen eigen belang en publieke belang. De uitdaging ligt met name in het definiëren van het publieke belang, waarbij het niet alleen om de inhoud gaat, maar ook om het proces waarbinnen een zorgvuldige en democratisch gelegitimeerde afweging van belangen en waarden kan plaatsvinden (Stone, 2003). Macht en invloed zijn bepalend voor de uitkomsten van dit proces. Deze strijd om de verschillende machten vindt plaats in een arena. Arena's hebben niet altijd een formeel karakter en kunnen dan ook fluïde zijn. Dit komt vooral tot uitdrukking in de notie van een beleidsnetwerk. Daar waar in een arena de aandacht wordt gevestigd op de hoeveelheid partijen met deels overlappende, deel elkaar aanvullende en deels conflicterende belangen. Een netwerk neemt deze gedachtegang over, maar vraagt ook aandacht voor de afhankelijkheidsrelaties tussen partijen. Een beleidsnetwerk kan dan ook worden omschreven als een sociaal systeem, waarin wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of – programma's gericht op het gebruik van bepaald middelen (Hufen & Ringeling, 1990:6; Klein, Koppejan & Termeer, 1993:231) (Bekkers, 2007).

Beleidsinstrumenten worden gezien als machtsbron die kunnen worden ingezet om bepaalde specifieke belangen te behalen en daarmee macht uit te oefenen (Hood, 1983). Een voorbeeld hiervan is de toepassing van supersnelrecht voor politiemedewerkers die slachtoffer zijn geworden van agressie en/of geweld tegen het ambt. Machtbronnen worden namelijk aangewend om in een arena of in een netwerk de positie van een bepaalde partij te beschermen, te versterken of te zwakken dan wel om 'the rules of the game' te veranderen (Pfeffer & Salancik, 1978). Daarnaast is het belangrijk om te weten dat de inzet van beleidsinstrumenten toekomstige posities en afhankelijkheidsrelaties in het netwerk vastlegt. Dit is uiteindelijk van invloed op nog te ontwikkelen beleid of de verdere aanpassingen van bestaand beleid (Godfrey, 1981) (Bekkers, 2007).

Criteria ter beoordeling van succesvol beleid

Zoals eerder gesteld gaat het bij de politieke benadering van beleid om het veiligstellen van de eigen positie en het eigen belang. Het oordeel over het gevoerde beleid wordt vooral bepaald door de

mate waarin het beleid heeft geleid tot verbetering, verslechtering of het consolideren van de eigen positie en het daarbij behorende belang. Anders gezegd: succesvol beleid kan per betrokken partij verschillen.

Beleid kan succesvol zijn door zoveel mogelijk rekening te houden met specifieke belangen, wensen en voorkeuzen van betrokken partijen. Hierdoor kan beleid eerder leiden tot steun of draagvlak en daarom resulteren in acceptabel beleid. Steun en weerstand van belanghebbende partijen bepaalt uiteindelijk de inhoud van de beoordeling. Dit is afhankelijk van de vraag of er rond een bepaald beleidsprogramma sprake is van een dominante coalitie. Indien binnen deze coalitie het oordeel van het gevoerde beleid positief is, kan er gesproken worden over min of meer succesvol beleid. Bij een dominante coalitie is het van belang dat, ondanks de verschillende opvattingen van belanghebbende partijen over de nut en noodzaak van het te voeren beleid, het beleid toch gesteund zal worden door deze partijen. Dit komt doordat ze onder meer afhankelijk zijn van de 'side payments' van de partijen, in geval van dit (huidige of toekomstige) beleid en andere beleidsprogramma's (Bekkers, 2007).

Vanuit het perspectief van een beleidsnetwerk van partijen zal bij een bepaald beleidsvraagstuk – dat gebaseerd is op de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid – de beoordeling van een beleidsprogramma afhangen van de mate van draagvlak. Het belang van draagvlak is bepalend voor de definitie van beleid. Beleid wordt in dit perspectief gedefinieerd als gestolde consensus in een netwerk. In de politieke benadering van beleid zijn doelen vooral het resultaat van een onderhandelingsproces, waarvoor steun en draagvlak bestaat (Bekkers, 1996). Beleid is dan ook het achteraf en tijdelijk codificeren van de consensus in een netwerk teneinde piketpaaltjes te slaan. Naderhand kan er een nieuwe ronde van overleg, onderhandeling en ruil worden opgestart (Bekkers, 2007).

4.4.3. De culturele benadering

In de culturele benadering wordt met name aandacht gevraagd voor beleid als de belichaming van bepaalde zinsgevingspatronen. Beleid wordt dan ook gezien als sociale constructie, als een sociaal geconstrueerde werkelijkheid die het product is van de doorgaande interactie tussen partijen (Termeer, 1993; Stone, 2003). Betekenisverlenging speelt in deze interacties een prominente rol.

Allereerst zijn er in beleid bepaalde betekenissen gestold. Door middel van beleid en door het doorlopen van een beleidscyclus of door middel van een proces van 'geven en nemen', van 'voortmodderen' proberen overheden – en soms ook andere partijen – duidelijk te maken dat zij een bepaald probleem belangrijk vinden; ook al is er geen passende oplossing.

Vaak wordt er dan gewezen op de expressieve of symbolische dimensie van beleid (Edelmann, 1977; Ringeling, 1993). Expressieve dimensies kunnen op diverse manieren worden weergegeven. Zingevingspatronen komen tot uiting in symbolen. Symbolisch beleid wordt dan ook gedefinieerd als beleid dat niet of nauwelijks uitvoerbaar is, maar waarmee een overheid met name haar goede wil wil tonen of het belang van een mentaliteitswijziging wil onderstrepen (Bekkers, 2007:72).

Ten tweede kan beleid ook gezien worden als het resultaat van bepaalde zingevingsprocessen, waarin actoren op basis van hun definitie van de werkelijkheid – waarin zowel kennis als macht en belang een rol spelen – proberen de inhoud van beleid te beïnvloeden. Belangrijke elementen in dit proces zijn interactie en communicatie. Vorm en inhoud krijgen betekenis bij de interactie tussen mensen. Vanuit de eigen referentiekader wordt er getracht om tot een proces van gemeenschappelijke beeldvorming te komen. Hierin speelt taal een belangrijke rol. Door taal kunnen problemen op een andere wijze worden geformuleerd. Door gebruikmaking van 'framing' of

'reframing' worden problemen in een ander perspectief gezien. Het gebruik van nieuwe begrippen zou dit mogelijk maken (Bekkers, 2007).

In de culturele benadering van beleid wordt niet alleen gewezen op het belang om beleid te conceptualiseren als taal, maar ook in termen van beelden. Beelden kunnen gezien worden als symbolische representaties van de manier waarop beleidsproblemen en beleidsaanpakken worden verwoord of tot de verbeelding spreken. Gelet op de observatie van Castells (1977) dat beelden een belangrijke rol gaan spelen in de netwerksamenleving is het belangrijk om aandacht te vragen voor de invloed van de beeldcultuur op de sociale constructie van beleidsproblemen en beleidsprocessen (Bekkers, 2007).

Criteria ter beoordeling van succesvol beleid

Allereerst kan succesvol beleid afgemeten worden aan het feit of partijen in staat zijn geweest om een gemeenschappelijk beeld te creëren over de aard en omvang van het probleem en de manier waarop het probleem is aangepakt. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het verkrijgen van steun c.q. het realiseren van draagvlak.

Ook wordt het succes van een dergelijke benadering afgelezen aan de kwaliteit van het interactieproces tussen de betrokken partijen. De betrokken belanghebbende partijen zijn door het beleid in de gelegenheid gesteld om een gemeenschappelijke taal of referentiekader, waardoor ze min of meer een gedeeld verhaal hebben kunnen produceren over het al dan niet succesvol zijn van de gekozen aanpak. Dit vergt communicatie tussen betrokken belanghebbende partijen; communicatie die gericht is op het collectief leerproces (Bekkers, 2007).

4.4.4. De institutionele benadering

Volgens Bekkers (2007) krijgen beleid en beleidsprocessen in de institutionele benadering vorm en inhoud doordat ze ingebed zijn in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken, terwijl ook de positie en de afhankelijkheidsrelaties tussen verschillende belanghebbende partijen in allerlei regels en overeenkomsten zijn gestold. Deze 'rules' worden door March en Olson (1989:22) als volgt gedefinieerd: 'by rules we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms and Technologies around which political activity is constructed.' Met andere woorden: de ruimte om zelf keuzes te maken ligt voor een groot gedeelte vast (Hemerijck, 2001). Binnen deze benadering wordt beleid dan ook gezien als de uitkomst van historisch gegroeide en in regels verankerde praktijken.

In de institutionele benadering van beleid is beleid gebaseerd op een wereld waarin instituties een centrale rol spelen. De wereld wordt gevormd door verschillende soorten formele en informele regels, die bepalend zijn op onze kijk op de werkelijkheid. De autonomie van mensen en organisaties is beperkt, hetgeen ook grenzen stelt aan de vrije wilsvorming door actoren (Abma & In 't Veld, 2001). In het openbare bestuur gaat het met name om de instituties van de parlementaire democratie, de bureaucratie en de rechtsstaat (Bekkers, 2007).

Normen leveren een bijdrage aan een bureaucratie die zonder willekeur en op kennis gebaseerd, beleid uitvoert. Er wordt tegelijkertijd ook gesproken van de bureaucratie als een 'ijzeren kooi', waarin het belang dat aan regels wordt gehecht, weinig vrijheid biedt om veranderingen door te voeren (DiMaggio & Powell, 1983). Ook regels spelen een rol in de manier waarop beleidssectoren functioneren. Een beleidssector kan worden gezien als een regulerende, normatieve en cognitieve infrastructuur die het functioneren van individuele organisaties faciliteert, maar ook conditioneert. Volgens Scott (1995:151) leidt het ertoe dat de manier waarop organisaties handelen dan ook voorspelbaar wordt (Bekkers, 2007).

Vier kernvragen

Volgens Hemerijck (2003:21) is de legitimering van beleidskeuzen de belangrijkste functie van een democratie. De overheid heeft als taak om verantwoording af te leggen aan het publiek, parlement of de kiezer ten aanzien van de effectiviteit en legitimiteit van beleid.

In de beleidswetenschappen kan geen strikte scheiding gemaakt worden tussen de positieve en normatieve analyse van beleid, maar er kan wel onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de politieke beslissing van normatieve prioriteiten en anderzijds de organisatorische expertise, die nodig is voor het bereiken van goed geïnformeerde beslissingen, het creëren van maatschappelijk draagvlak en het bevorderen van een effectieve uitvoering.

Tevens meent Hemerijck (2003) dat er niet alleen gekeken moet worden naar de mate waarin doelen aan de inputkant en beleidsprestaties aan de outputkant gerealiseerd worden, maar moet de vraag gesteld worden of de gekozen beleidsdoelen, - instrumenten en processen passen of ingepast worden in de maatschappelijke omgeving en politieke context. March en Olsen (1989) maakt in dit verband onderscheid in een 'logic of consequence' en een 'logic of appropriateness' (gepastheid). Door de dubbele grondslag van legitimiteit en effectiviteit te relateren aan de handelingsperspectieven van 'consequence' en gepastheid of geschiktheid (logic of appropriateness) zijn er vier kernvragen van beleid te onderscheiden: 'werkt het?', 'past het?', 'mag het?', en 'hoort het?'. Gelegitimeerd beleid dient te voldoen aan vier criteria: het beleid moet haalbaar zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar, constitutionele rechtmatigheid en maatschappelijke aanvaardbaarheid (Bekkers en Ringeling, 2003).

- **Werkt het?**

De 'werkt het'-vraag houdt zich in eerste instantie bezig met de prestaties – succes en falen – van overheidsbeleid. Hiermee wordt aangenomen dat beleid, volgens een logic of consequence, doelgericht is. Ook staat de vraag in het teken van probleemgeoriënteerde beleidsanalyse (Scharf, 1997)(Bekkers en Ringeling, 2003:22). In dit kader richt beleidsonderzoek zich op de analyse van oorzaken van maatschappelijke problemen alsmede de effecten van deze problemen op in de beleidsomgeving.

De 'werkt het'-vraag hanteert in feite twee criteria: beleid dient zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te zijn. Er is sprake van doeltreffendheid als de implementatie van de gekozen beleidsmaatregelen leidt tot realisering van de beoogde doelen. Beleid is doelmatig wanneer dit gebeurt tegen relatief lage kosten in verhouding tot de maatschappelijke baten.

In de probleemgeoriënteerde beleidsanalyse staan de beleidstheorie, het cognitieve interpretatiekader van causale verbanden tussen de voor het beleid relevant geachte empirische ontwikkelingen, centraal (Hoogerwerf, 1987; Hemerijck & Van Kersbergen, 1999). Voorwaarden als samenhang, effectiviteit en efficiency vormen de centrale maatstaven in probleemgeoriënteerd beleidsonderzoek. De instrumententheorie en de kosten-batenanalyse zijn allebei gebaseerd op een logic of consequence:

1. het objectiveren van een beleidsprobleem;
2. het zoeken naar alternatieve beleidsoplossingen;
3. het vergelijken van de (verwachte) consequenties van alternatieve beleidsopties;
4. het kiezen van de beste en/of goedkoopste oplossing (Glasbergen, 1984) (Bekkers & Ringeling, 2003).

- **Past het?**

De 'past het'-vraag richt zich op het vraagstuk van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor beleidskeuzen en de uitvoerbaarheid van beleid. Voorwaarden bij de 'past het'-vraag zijn de institutionele bestuurlijke haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid. Haalbaarheid en

uitvoerbaarheid hebben vooral betrekking op de mate waarin politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. Het is zeer belangrijk dat de beleidsoplossingen ingepast kunnen worden in de politieke infrastructuur van het beleidstelsel, de bestuurlijke organisatie van ministeries en de relaties tussen overheidsactoren en maatschappelijke belangenpartijen (Bekkers & Ringeling, 2003:24). Daarnaast onderzoekt de 'past het'-vraag de relatie tussen de politieke input van beleidsprocessen en de output van beleid vanuit de context van bestaande politieke spelregels, staatstradities, beleidserfenissen en uitvoeringspraktijken, teneinde het relatief autonome effect van instituties op beleidsprocessen op het spoor te komen (Pierson, 2000) (Bekkers & Ringeling, 2003:25).

- Mag het?

Deze vraag gaat over politieke en rechtsstatelijke ordening, burgerlijke grondrechten, democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant – ook throughput-kant – van het politieke proces. Dit komt tot uiting in de gedachte van de democratische rechtsstaat die de formele basisstructuur van het politieke systeem vormt (Witteveen, 1996). Belangrijk voor een rechtsstaat is dat overheidsmacht volgens een 'logic of consequence' geboden wordt aan het recht. Macht is op deze manier gelegitimeerd gezag (Bekkers & Ringeling, 2003).

- Hoort het?

Hierbij gaat het om de (inter)subjectieve waardering van beleid door burgers, in het bijzonder de mate waarin beleid in de beleving van burgers naar behoren aansluit bij hun verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen. Iedere definitie van een beleidsprobleem staat in relatie tot concurrerende waarden en normen die gebaseerd zijn op bepaalde probleempercepties. Inzake de aanvaardbaarheid van beleid, is de vraag waar de rol van de overheid begint en ophoudt. Het gaat bij de aanvaardbaarheid van beleid over het vertrouwen en de geloofwaardigheid in de politiek, over de manier waarop politici, bestuurders, ambtenaren, rechters, belangengroepen en burgers zich in een democratisch beleidstelsel behoren te gedragen (Bekkers & Ringeling, 2003:28-29).

Criteria ter beoordeling van succesvol beleid

De institutionele benadering gaat uit van het bestaan van meerdere beoordelingskaders en logica's die tegelijkertijd een rol spelen in de beoordeling van beleid (Snellen, 1978; Hemerijck, 2003). Er zijn dus meer oordelen. Deze oordelen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Om de komen tot een finaal oordeel zouden beleidsmakers, bestuurders, politici, maar ook burgers, zich hierover voorzichtig moeten uitlaten (Bekkers, 2007).

Bij de oordeelsvorming moet nadrukkelijk aan de orde komen of het beleid werkt, of het effectief en efficiënt is, en of er een interne en externe samenhang bestaat. Haalbaarheid van beleid wordt ook hier aan de orde gesteld. Het gaat dan niet alleen om het realiteitsgehalte van het gevoerde beleid, maar ook om de politieke realiteitszin van het gevoerde beleid. Er moet dus politieke steun en draagvlak zijn onder de belangrijkste actoren die een rol hebben in de uitvoering van het beleid. Draagvlak moet er ook zijn bij de doelgroepen van het beleid.

Een belangrijk element bij voornoemde benadering is het juridische oordeel. Het gaat vooral om in hoeverre het beleid in strijd is met wet- en regelgeving of in strijd is met een van de fundamentele rechtstatelijke principes. Dit zijn zaken die nadrukkelijk moeten worden meegenomen in de evaluatie van beleid.

Een ander element dat aan de orde moet worden gesteld, is de mate van legitimiteit. In hoeverre kan het beleid tegemoet komen aan de wensen en voorkeuren van de samenleving als geheel en levert

het een bijdrage aan het functioneren van het politieke systeem en het vertrouwen in de politiek en overheid?

De institutionele benadering vraagt aandacht voor de mate, waarin beleid lerend is. Ook dit wordt meegenomen in de oordeelsvorming van beleid. De reden hiervan is dat verondersteld wordt dat regels en regelgevend gedrag een belangrijke rol spelen in de vorming en uitvoering van beleid. Het kan leiden tot een verstarring, danwel een naar binnen gerichte oriëntatie leiden.

Bekkers (2007) meent dat op basis van voorgenoemde criteria, het gepast is om met enige terughoudendheid te spreken over succesvol of falend beleid; alle genoemde criteria dienen gehanteerd te worden en meegewogen te worden bij de oordeelsvorming van het gevoerde beleid.

5. De praktijk: Politie Rotterdam-Rijnmond

5.1. Het geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond

Naar aanleiding van het actieprogramma ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’ en het landelijke protocol ‘Aanpak agressie en geweld tegen de politie’ is het geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond enigszins aangescherpt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwacht dat onder andere de politiekorpsen strakker zullen acteren bij de afhandeling van geweldsincidenten tegen hun personeel.

Doel

Het doel van het geweldsprotocol is dat geweld en/of agressie tegen politieambtenaren altijd een vervolg moet krijgen, zowel vanuit goed werkgeverschap als strafrechtelijke handhaving (waarbij de dader vervolgd wordt).

Vanuit goed werkgeverschap wordt een actieve rol van het korps verwacht in de vorm van ondersteuning, begeleiding, verwijzing, opvang en dergelijke, ten behoeve van betrokken politieambtenaren die het slachtoffer zijn geworden van burgergeweld. Hierbij is het verhalen van de (im)materiële schade op de dader(s) vanzelfsprekend op voorwaarde dat de politieambtenaar dergelijke actie steunt. Daarnaast dient geweld en/of agressie tegen politieambtenaren vanuit het oogpunt strafrechtelijke handhaving altijd een vervolg te krijgen (Politie Informatie Tekst (PIT), Politie Rotterdam-Rijnmond, 2008).

De rol van het Openbaar Ministerie draagt in dit verband zorg voor de prioriteit aan de vervolging van de verdachte en dat de zaak binnen een redelijke termijn (binnen 3 dagen) zal voorkomen voor de rechtbank.

Het geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond gaat uit van de maximale ondersteuning door het korps aan de politieambtenaar die slachtoffer is geworden van agressie en/ of geweld bij de afhandeling van het geweldsincident.

5.2. Het geactualiseerde geweldsprotocol

Doel

Het doel van het geweldsprotocol is nog steeds dat geweld en/of agressie tegen politieambtenaren altijd een vervolg dient te krijgen vanuit zowel goed werkgeverschap als strafrechtelijke handhaving. Bij goed werkgeverschap is uiteraard een rol weggelegd voor het korps in de vorm van ondersteuning, begeleiding, verwijzing, opvang e.d. van betrokken politieambtenaren die het zijn slachtoffer zijn geworden van geweld. Het Openbaar Ministerie draagt zorgt voor de prioritering aan de vervolging van de verdachte en dat het de zaak binnen een redelijke termijn op de zitting aanbrengt.

Het geweldsprotocol kan door een politiemedewerker niet worden aangegrepen om in geval van een escalierend incident tijdens de uitoefening van de politietaak, geweld te gebruiken ofwel bij het optreden dusdanig te handelen dat er sprake is van een de-escalierend incident. Een politiemedewerker heeft dan ook de plicht om vanuit zijn/haar beroepshouding incidenten zodanig te benaderen dat geweld door of tegen de burger kan worden voorkomen (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2009).

Toepassing

Het geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond is van toepassing op politieambtenaren die in dienst zijn van het korps. Conform artikel 3, lid 1 Politiewet zijn dat:

- a. ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak;
- b. ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie; en
- c. vrijwillige ambtenaren, aangesteld voor uitvoering van de politietaak.

Schade

Als een politieambtenaar slachtoffer geworden is van agressie en/of geweld tegen hem kan hij lijden aan twee soorten schade:

- Materiële schade.

Dit betreft de waarde van vernielde of gestolen goederen, herstelkosten, medische kosten en verlies van inkomsten bij ontstane arbeidsongeschiktheid.

- Immateriële schade.

Het betreft hierbij een vergoeding voor de geleden verdriet, angst en pijn (smartengeld).

Ook kan het korps zelf schade lijden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie dat een gewonde collega geen dienst kan doen of dat een dienstauto beschadigd is, maar ook proceskosten die moeten worden gemaakt in het kader schadeverhaal (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2009).

Registreren geweldsmeldingen

Het Openbaar Ministerie ontvangt jaarlijks van het korps een overzicht van de geweldszaken tegen politieambtenaren. Zij genereert op basis hiervan een overzicht van de beslissingen inzake de afdoening van de zaken.

Portefeuillehouder

Het korps heeft een portefeuillehouder geweld tegen politieambtenaren aangesteld. De portefeuillehouder is aanspreekpunt van het beleid en is verantwoordelijk voor de uitvoering van een professionele aanpak van geweld tegen politieambtenaren (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2009:4).

Casemanager

In het korps is er per district/dienst een casemanager aangesteld. De casemanager coördineert de praktische zaken die vallen onder het geweldsprotocol. Daarnaast probeert hij de betrokken politieambtenaar te ontlasten van zaken als schadeverhaal op de dader. Hij is vooral verantwoordelijk voor de verzameling van alle relevante gegevens die nodig zijn voor het verhalen van schade op de dader.

In het korps is het Hoofd Directe Hulpverlening (DHV) aangewezen als casemanager. Hiervoor is gekozen, omdat het proces Directe Hulpverlening vaker te maken hebben met agressie en/of geweld tegen een politieambtenaar.

De casemanager wordt bijgestaan door een team, bestaande uit een controller, een chef Opsporing, een medewerker districtsondersteuning en een personeelsmanagementadviseur. Drie keer per jaar rapporteert de casemanager aan voornoemde portefeuillehouder. Daarnaast zorgt de casemanager ervoor dat het onderwerp geweld tegen politieambtenaren maandelijks een vast agendapunt wordt van het districtsmanagementteam (DMT) (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2009).

Strafrechtelijke en strafvorderlijke aspecten

Bij de aanpak van geweldsincidenten dienen het Openbaar Ministerie en de politie een aantal relevante aandachtspunten in acht te nemen. Hiertoe strekt het volgende.

De politie

Bij incident van geweld tegen de politie dient altijd een proces-verbaal van aangifte opgemaakt te worden. In geval van belediging is aparte aangifte van de betrokken politiemedewerker niet nodig; het eigen proces-verbaal is in principe voldoende, maar de hulpofficier van Justitie dient dit te toetsen. Het proces-verbaal van aangifte wordt door – of onder leiding van – de hulpofficier van justitie opgenomen. Als er sprake is van verzet zonder letsel en/of schade is een proces-verbaal van bevindingen voldoende (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

In geval van letsel en eventuele materiële schade dienen bij de aangifte hiervan ook foto's toegevoegd te worden, maar ook van het plaatsdelict.

Afhankelijk van de ernst van het letsel en de aard van het incident wijst de chef van dienst een of meerdere politieambtenaren aan dit belast worden met het nadere onderzoek. Belangrijk bij het aanwezen van deze politieambtenaren is dat ze werkzaam bij de recherche en voldoende objectief zijn en afstand kunnen nemen van de zaak.

Conform het geweldsprotocol wordt er altijd overleg gevoerd met een officier van justitie of parketsecretaris of piketofficier van justitie; daarbij kan door het Openbaar Ministerie verwijzing plaatsvinden naar de betreffende politie(parket)secretaris bij desbetreffende district/dienst. Bij ernstige incidenten van fysiek geweld dient er altijd eerst contact te worden opgenomen met het Openbaar Ministerie, voordat de verdachten wordt heengezonden (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

Belangrijk punt voor het dossier is om vast te stellen of er sprake is van recidive bij de verdachte. Bij het vaststellen van recidive bij de verdachte dienen alle geweldsvormen overwogen te worden. Het gaat hierbij dan niet alleen om geweldsincidenten tegen politieambtenaren. Als er sprake is van recidive dan dient middels een melding benadrukt te worden dat de verdachte bij eerdere geweldsincidenten (tegen politieambtenaren) betrokken is geweest.

Indien er geweld is toegepast door een politieambtenaar, dan moet dit ook gemeld worden in het betreffende proces-verbaal. Er moet dan een proces-verbaal van bevindingen worden opgesteld door de politieambtenaar, waarin duidelijk omschreven wordt in onder welke omstandigheden het geweld door hen is toegepast.

De totale pakket wordt door de hulpofficier van justitie verzonden naar het Openbaar Ministerie die het dossier verder in behandeling zal nemen (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie heeft als doel om een politieambtenaar die betrokken is geweest bij een incident van geweld tegen het ambt maximaal te ondersteunen, conform het geweldsprotocol.

Als een politieambtenaar slachtoffer is geworden van een geweldsincident dan kan hij om meer informatie te krijgen van de stand van zaken rondom zijn strafzaak bij het Slachtofferinformatiepunt (SIP) van het parket.

Het Openbaar Ministerie zal waar mogelijk altijd de voorlopige hechtenis van verdachte vorderen. Er dient echter wel sprake te zijn van een geval – conform artikel 67 Wetboek van Strafvordering - waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

Arbo-zaken

BOT

Een belangrijk onderdeel van het geweldsprotocol is onder meer de noodzaak van een goede, effectieve en tijdige opvang van politiemedewerkers die het slachtoffer zijn geworden van geweld tegen hen. Het korps heeft onder andere hiervoor een Bedrijfsopvangteam (BOT) opgericht.

De primaire taak van het BOT is het op gang brengen en in standhouden van een systematisch proces van opvang van collega of collega's na een schokkende gebeurtenis tijdens of vanwege de functie-uitoefening. Daarnaast heeft het BOT een rol om sociale hulp door de eigen omgeving te bevorderen danwel te mobiliseren. Kortom, het BOT vervult een actieve rol in de vorm van ondersteuning, begeleiding, verwijzing en opvang van de betrokken medewerkers (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2009).

Protocol Besmettingsaccidenten

In dit protocol zijn de taken en verantwoordelijkheden van de betreffende politiemedewerker, chef, forensisch arts en GGD geregeld. Er staat ook in hoe er gehandeld dient te worden bij een besmettingaccident. Besmettingsaccidenten kunnen beschouwd worden als toepassing van geweld tegen de politie (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2009).

Verhaalschade

Conform het geweldsprotocol kan door de politieambtenaar als door het korps schade geleden worden. Hiertoe zijn de volgende mogelijkheden:

- Voegen als civiele partij in het strafproces

In een strafproces kan een verdachte van een strafbaar feit door de rechter verplicht worden een schadevergoeding te betalen aan het slachtoffer van geweld tegen het ambt. Tevens zal de rechter zich over de twee zaken een uitspraak moeten doen:

- Over een eventuele straf die de verdachte krijgt;
- Over de eventuele toekenning van een schadevergoeding.

Het slachtoffer van geweld tegen het politieambt (benadeelde partij) kan een civiele vordering voorafgaand aan de terechtzitting indienen door een zogenaamd voegingsformulier. Met dit formulier kan worden aangegeven welke consequenties het incident voor het slachtoffer heeft gehad en de schadeclaim nader te omschrijven. Aan de hoogte van de schadeclaim (vordering) is geen maximum verbonden. De vordering kan opgesplitst worden in een eenvoudig te bewijzen deel dat gevoegd kan worden in het strafproces. Het niet-eenvoudige deel kan worden voorgelegd bij de burgerlijke rechter (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2009).

- Aparte civiele vorderingsactie bij de rechter

Hierbij dient het onderscheid gemaakt te worden tussen zaken waarbij schade gevorderd tot een bedrag van € 5.000,- en zaken waarbij de schadevordering het bedrag van € 5.000,- overstijgt³.

- Loonschade korps

Indien een politiemedewerker slachtoffer geworden van agressie en/of geweld en als gevolg hiervan (tijdelijk) arbeidsongeschikt raakt, kan het korps op grond van de Verhaalswet Ongevallen

³ Bij een civiele procedure wordt een 'dagvaardingsformulier ter inleiding van een civiele procedure bij de kantonrechter gebruikt.

Ambtenaren (VOA) de geleden loonschade verhalen op de schuldige derde (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

De politieambtenaar die schade heeft geleden

Conform het geweldsprotocol is het de bedoeling dat een politieambtenaar in een concreet schadegeval zoveel mogelijk bijgestaan wordt door het korps. Het betreffende slachtoffer van agressie en/of geweld dient niet belast te worden met de administratieve romplomp in dit proces.

In het schadeverhaal wordt onderscheid gemaakt tussen materiële schade en immateriële schade.

In het geval van de politieambtenaar die materiële schade heeft geleden is dit als volgt. Een en ander heeft geleid tot een constructie, waarbij het korps aan de politiemedewerker een renteloze lening verstrekt, ter hoogte van de door hem geleden schade.

De districtschef bepaalt de hoogte van die lening, waarnaar de daadwerkelijk verstrekking van de lening zo snel mogelijk wordt toegekend. Door voornoemde constructie is de betrokken politiemedewerker verplicht zich te voegen in de strafzaak of wellicht een civiele actie in te stellen, evenals het – na afloop – het toegewezen schadebedrag door de rechtbank terug te betalen aan het korps. Het schadebedrag dat vastgesteld is door de rechter betreft een onherroepelijk vonnis (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

De politieambtenaar die immateriële schade heeft geleden

Bij immateriële schade zal eerst het onherroepelijke vonnis van de rechter moeten afwachten als het gaat om een tegemoetkoming. Na het vonnis wordt de toewijzing van het schadebedrag door het korps uitgekeerd aan de betreffende politiemedewerker. Om het schadebedrag uiteindelijk – via een deurwaarder of incassobureau – daadwerkelijk van de dader te ontvangen, is een akte van cessie nodig, waarmee de politieambtenaar zijn vordering op de verdachte overdraagt aan het korps.

Bij het verhalen van schade op de dader wordt de politieambtenaar ondersteund door een advocaat. Het korps beschikt over gespecialiseerde advocaten die de politieambtenaar bijstaan voor het voegen bij een strafproces, dan wel bij een civiele procedure. Het korps verleent geen bijstand als er sprake is van een relatief eenvoudige (enkelvoudige) belediging (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

Besmettingsaccidenten

Bij besmettingsaccidenten kan door het slachtoffer eventueel een kort geding aangespannen worden tegen de verdachte als deze bijvoorbeeld weigert mee te werken aan een bloedafname. Het doel van het kort geding is om de verdachte ertoe te dwingen wel medewerking te verlenen (Politie Rotterdam - Rijnmond, 2009).

6. Onderzoeksresultaten

Het onderzoek richt op verschillende partijen die betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen van het vernieuwde geweldsprotocol. De interviews die hebben plaatsgevonden zijn met een portefeuillehouder GTPA, drie casemanagers GTPA en zijn GTPA-team (bestaande voornamelijk uit een chef Opsporing, een chef DHV, een chef Wijkpolitie, een chef ISO en een personeelsmanagementadviseur), een beleidsmedewerker GTPA en een juridisch adviseur die belast is met GTPA-zaken. Om de ervaringen en belevingen van de medewerkers in kaart te brengen, wordt enerzijds gebruik gemaakt van een enquête uit 2006 en anderszijds van een onderzoek dat in 2009 in het korps heeft plaatsgehad.

6.1. Agendavorming

Sinds 1995 kent het korps Rotterdam-Rijnmond een geweldsprotocol. In 1999 heeft de Korpsleiding een verscherpt standpunt ingenomen door een pakket van eisen en maatregelen aan te bieden, gericht op het vergroten van de veiligheid en weerbaarheid van het politiepersoneel. Hierbij valt te denken aan o.a. de invoering van de veiligheidsvesten, de versnelde invoering van de proef rondom het gebruik van pepperspray, het beschikbaar stellen van de lange wapenstok en de verbetering van verbindingsmiddelen. De verscherping van het geweldsprotocol is ook ontstaan, omdat er toen al sprake zou zijn van toenemende agressie en geweld tegen politiemedewerkers. In eerste instantie was het geweldsprotocol alleen van toepassing op medewerkers met executieve status (politieagenten). Medewerkers Intake en Services die eigenlijk dagelijks te maken hebben met agressie en geweld aan de balie, zijn destijds buiten beschouwing gebleven.

Vanaf het begin is het doel van het geweldsprotocol geweest om een medewerker die slachtoffer is geworden van agressie en geweld, maximaal te ondersteunen in het proces van de aangifte en eventueel schadeverhaal.

Bij de uitvoering van het geweldsprotocol werd het korps tegengehouden door de wetgeving van toentertijd. Een voorbeeld is het supersnelrecht; dit werd vóór april 2008 nog niet toegepast op politiemedewerkers die slachtoffer waren geworden van agressie en/of geweld tegen het ambt. Los van dat de doorlooptijden van strafzaken lang op zich liet wachten, was het ook nog maar de vraag of een politiemedewerker zich daadwerkelijk kon voegen tot de zaak. Dit had vooral te maken met de prioritering van het Openbaar Ministerie van dit soort geweldsincidenten. Schelden of verzet tijdens een arrestatie, is inherent aan het politiewerk, dus daar zou een politiemedewerker best tegen moeten kunnen.

Het gezag van de politie in de samenleving is mede door de toenemende agressie en geweld afgenomen. Tijdens de laatste kabinetsperiode heeft de minister van BZK zich hardgemaakt voor alle werknemers met publieke taken die bij de uitoefening van hun functie te maken hebben met agressie en geweld. De minister vond dit niet acceptabel. Vanaf dat moment zijn allerlei dingen in gang gezet en is in 2006 vanuit het ministerie van BZK, het beleidsplan Veilige Publieke Taak 2007-2011 uitgerold.

6.2. Voorbereiding in het korps

Het korps heeft in 2006 een portefeuillehouder GTPA aangesteld om het beleid rond agressie en geweld tegen de politie beter te coördineren. Begin 2007 is er in het korps een regionale enquête gehouden onder alle politiemedewerkers om inzicht te krijgen in de grootte van het probleem. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek, is het korps een registratiesysteem gaan ontwikkelen, waardoor agressie en geweld tegen de politie beter zou worden gemonitord (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2008).

De reacties op de enquête waren hoog en werden door het korps als representatief beschouwd. De opvallende conclusies uit de enquête zijn dan dat:

- 52,8% van de respondenten heeft in 2006 te maken gehad met enige vorm van werkgerelateerd geweld.
- 96% van deze groep is geconfronteerd met verbaal geweld en 75% met fysiek geweld.
- 14% van de incidenten van fysiek geweld heeft (deels) buiten diensttijd plaatsgevonden. 10% van deze incidenten betrof ook de gezins- of thuissituatie.
- 20% van de gevallen van verbaal geweld heeft (deels) buiten diensttijd plaatsgehad. Tevens raakte 14% van deze gevallen ook de gezins- of thuissituatie.

Daarnaast is een belangrijke constatering uit het onderzoek geweest dat ruim een kwart van de politiemedewerkers geen melding maakt van geweld dat tegen hen gebruikt is. De belangrijkste redenen hierbij zijn dat ze als 'niet belangrijk genoeg' zijn ervaren en dat er 'geen vertrouwen' is dat er iets met de melding gedaan zal worden (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2008).

In 2007 zijn er opnieuw cijfers gegeneerd uit X-pol (bedrijfsprocessensysteem) inzake geweld tegen de politie uit 2007. In totaal hebben 483 aangiften gedaan van GTPA, terwijl er maar 150 keer gebruik is gemaakt van het geweldsprotocol. Wat betreft de geweldsrapportages – een aanname dat wanneer de politie geweld gebruikt, dit meestal ook gebeurt wanneer ook geweld tegen hen wordt gebruikt – zijn in 2007 in totaal 630 geweldsrapportages gemaakt. Ook dit zijn belangrijke constatering, omdat het korps zich dan beseft dat ze geen zicht heeft op de daadwerkelijk omvang en ernst van dit soort geweldsincidenten. Geweldsrapportages worden meestal weggeschreven in de dag- en nachtrapportages en deze zijn niet te raadplegen in X-pol.

Het korps concludeert het volgende:

- Er is een probleem op het gebied van registratie GTPA evenals de opvolging na een GTPA-melding.
- Er moet een eenduidig systeem ontwikkeld worden, waarin medewerkers automatisch worden gewezen op het registreren van eventueel geweld dat tegen hen wordt gebruikt (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2008).

6.3. Bepaling vorm en inhoud GTPA-beleid

Naar aanleiding van het voorgaande heeft de portefeuillehouder aanbevelingen gedaan die deels overgenomen zijn door de korpsleiding. Hiertoe strekt het volgende.

- Het aanstellen van een centrale casemanager GTPA.
- Er moet gezorgd worden voor een goede opvolging in de lijn bij het melden van agressie en geweld tegen politiemedewerkers. De medewerkers moeten dit geweld ook melden bij hun leidinggevende, waarnaar de leidinggevende kan zorgen voor een melding en het bieden van ondersteuning aan de betrokken medewerker. De leidinggevende zal GTPA bespreekbaar maken in het werkoverleg.
- In alle gevallen zal het supersnelrecht moeten toegepast worden bij geweld tegen de politie. Deze gelegenheid is door het Openbaar Ministerie (OM) gecreëerd. Daders van GTPA krijgen een dagvaarding in persoon (DIP) uitgereikt door het Openbaar Ministerie. Als er mogelijk sprake zal zijn van seponeren van de zaak door een parketsecretaris dan is de leidinggevende als eerste aan zet om dit te bespreken met de betreffende medewerker. Tevens is verzocht aan het OM om dader en slachtoffer (politiemedewerker) apart te horen bij de rechter-commissaris. Dit geldt ook voor een politiemedewerker die gehoord wordt als getuige. Indien dit niet mogelijk is, dan kan de medewerker gebruik maken van rechtsbijstand van een advocaat via het korps.

- Het is belangrijk om goed te communiceren naar de medewerker wat de mogelijkheden c.q. voordelen zijn na het melden of het doen van aangifte van GTPA. Het onderwerp GTPA dient beter gewaarborgd te worden in de werkprocessen.

Om vooral meer zicht te krijgen op het aantal GTPA-incidenten heeft het korps een projectcode GTPA laten aanmaken in X-pol, later BVH. Een medewerker die betrokken is geweest bij een geweldsincident meldt dan niet alleen of hij zelf geweld heeft moeten gebruiken, maar ook of er sprake is geweest van geweld tegen hem. Op deze manier wordt getracht geweld tegen de politie onder de aandacht te brengen bij medewerkers.

Het geweldsprotocol regelt en schrijft een groot aantal handelingen voor dat bij een GTPA-incident moet worden verricht door verschillende functionarissen. De opvolging van een GTPA-incident is daardoor een complex proces. Uit evaluaties van het korps is gebleken dat GTPA-zaken misgingen of liepen vertraging op doordat de verschillende handelingen niet goed op elkaar aansloten. Tevens was er onvoldoende regie op het proces. Hiertoe heeft de korpsleiding besloten om decentrale casemanagers te introduceren in plaats van centrale casemanagers.

De keuze om geen centrale casemanager aan te stellen heeft vooral te maken gehad met onduidelijkheid over bijvoorbeeld waaronder het casemanagement GTPA organisatorische gezien ondergebracht moest worden. Daarnaast heeft het aanstellen van een centrale casemanager formatieve en financiële consequenties.

De korpsleiding heeft toen besloten om het hoofden DHV (Directe Hulpverlening) hiermee te belasten. De decentrale casemanager heeft vooral de taak om te zorgen dat alle relevante stukken voor het schadeverhaal door de medewerker (het slachtoffer) worden opgemaakt en verzameld. De casemanager zorgt er dan voor dat de stukken naar Juridische Zaken wordt verstuurd, zodat zij de rechtsbijstand in orde kunnen maken. De casemanager wordt bijgestaan door een GTPA-team, omdat het ook niet de bedoeling dat een casemanager alles zelf zal doen. De samenstelling en de feitelijke invulling van dit GTPA-team wordt geheel vrijgelaten aan het district/dienst.

Voorts heeft de casemanager als taak om het onderwerp GTPA maandelijks in het DMT-overleg te bespreken. Tevens dient de casemanager drie keer per jaar te rapporteren aan de portefeuillehouder GTPA.

Ten behoeve van de vorm en invulling van het GTPA-beleid zijn er afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie over de handelswijze bij een aangifte door een politieambtenaar inzake geweld tegen het ambt. Zo zijn er afspraken gemaakt over de prioritering van dit soort zaken door het Openbaar Ministerie.

6.4. Implementatie en uitvoering

Informatieverstrekking

Vanaf 2008 heeft het korps het beleid rondom geweld tegen politieambtenaren op verschillende manieren onder de aandacht gebracht. Alle medewerkers hebben toen een brief ontvangen van de portefeuillehouder, waarin extra wordt benadrukt dat het korps geweld tegen een politiemedewerker niet pikt. In het korpsblad 'Geboeid' wordt in de uitgave van oktober 2008 uitvoerig stilgestaan bij geweld tegen de politie. Ook is toen het geweldsprotocol aangepast.

Achter de schermen zijn de portefeuillehouder, een beleidsmedewerker GTPA en een juridisch adviseur uitvoerig bezig met de ontwikkeling van het GTPA-beleid in het korps. Echter, is het een hele tijd stil rond dit onderwerp.

Casemanager en de samenstelling van een GTPA-team

Na de besluitvorming – eind 2009 - van de korpsleiding heeft het volgende plaatsgevonden. Het korps heeft de medewerkers over de nieuwe werkwijze geïnformeerd via PIT (Politie IntraNet). In de vernieuwde procedure zijn casemanagers aangesteld. Dit zijn de hoofden Directe Hulpverlening (DHV) in de organisatie. Middels een presentatie in april jl. zijn de hoofden DHV op de hoogte gesteld van het nieuwe geweldsprotocol. Voorts hebben de casemanagers gelijk de opdracht gekregen om een team ten behoeve van GTPA in hun district/dienst samen te stellen. Een van de geïnterviewden heeft aangegeven dat de hoofden DHV niet hebben staan springen van hun nieuwe bijtaak. Men kon zich niet vinden in de besluitvorming van de korpsleiding.

Ook is het de bedoeling om alle medewerkers (chefs, hoofdmedewerkers en medewerkers) in het district op de hoogte stellen van de nieuwe werkwijze. De casemanager zal hierin een rol vervullen. In oktober jl. is er een brief vanuit de portefeuillehouder verstuurd naar de districtschefs en diensthoofden om hen op de hoogte te stellen van het vernieuwde geweldsprotocol en de rol die hun DMT-lid, een hoofd DHV, zal vervullen in deze procedure.

De wijze waarop een hoofd DHV zijn rol als casemanager GTPA invult verschilt in de praktijk per district/dienst. Bij de dienst Executieve Ondersteuning (EXO) is de casemanager nog zoekende naar zijn rol en positie in het algehele proces. Omdat EXO niet dezelfde organisatiestructuur kent als een district, heeft EXO daardoor geen hoofd DHV als casemanager. De afdelingschef Meldkamer Politie heeft het geweldsprotocol in portefeuille. EXO heeft een GTPA-team samengesteld waarin alle afdelingen van de dienst vertegenwoordigd zijn.

Als een medewerker van EXO betrokken is geweest bij agressie en/of geweld tegen het politieambt, kan hij hiervoor aangifte doen. Gelet op het feit dat EXO ondersteuning biedt aan de districten vindt een geweldsincident tegen het politieambt dan ook vaak plaats in het district waar ondersteuning is verleend. De chef van dienst ter plaatse, zorgt ervoor dat eerste stappen conform de procedure in gang worden gezet. Diezelfde chef van dienst zorgt er ook voor dat de direct leidinggevende (eventueel via de piketchef van EXO) op de hoogte wordt gesteld van de situatie. Voorts zorgt hij ervoor dat alle formulieren in orde wordt gemaakt. De chef opsporing stelt de medewerker in de gelegenheid om aangifte doen. Daarnaast zorgt de chef Opsporing ervoor dat de verdachte gehoord over de zaak. Als het strafdossier compleet is, wordt het verzonden naar het Openbaar Ministerie. Voor de toekenning van rechtsbijstand dient het strafdossier ook naar Juridische Zaken gestuurd te worden. Helaas wordt dit in de praktijk regelmatig vergeten. Men is hiervan vaak niet op de hoogte.

Een chef van de dienst of direct leidinggevende van EXO wordt in de praktijk vaak niet gelijk op hoogte gesteld van de stappen die inmiddels zijn ondernomen. Het incident vindt plaats in district X en wordt ook behandeld in dat district. Dit maakt dat de direct leidinggevende in het geval van zijn medewerker vaak achter de feiten aanloopt. Vaak is er in situatie van GTPA ook geweld gebruikt door de medewerker in kwestie. Hiervan wordt een geweldsmelding opgemaakt om te beoordelen of het geweld proportioneel of substantieel is. Doordat de direct leidinggevende niet geheel betrokken is geweest bij de afhandeling van de zaak, is hij of wordt hij vaak niet verder op de hoogte gesteld van de nodige stappen die wellicht al zijn ondernomen. Voor zowel de casemanager als de direct leidinggevende maakt het de zaak ongrijpbaar.

De casemanager van EXO zou samen met zijn collega-casemanagers op zoek moeten gaan naar een oplossing voor het probleem dat bij EXO speelt.

Enige tijd geleden is een telefoniste van EXO bedreigd aan de telefoon. Deze medewerker heeft hiervan veel last gehad. Haar leidinggevende was niet op de hoogte van het feit dat een BOT-er ingeschakeld moest worden en dat het geweldsprotocol opgestart moest worden. Alle leidinggevendenden van de afdeling waren in de veronderstelling dat dit faciliteiten waren voor alleen

executieve medewerkers, niet voor burgerpersoneel. EXO en ook de betreffende afdeling hebben geleerd uit deze situatie dat het geweldsprotocol voor alle politiemedewerkers van het korps van toepassing is.

District 4 is een district dat veel te maken heeft met geweld tegen het politieambt. Ook in dit district heeft het hoofd DHV een GTPA-team samengesteld. Dit GTPA-team bestaat uit een chef DHV, een chef Opsporing en een chef in opleiding (= gekoppeld aan de chef DHV). De overige processen zoals de Wijkpolitie en Intake, Service & Ondersteuning (ISO) zijn niet vertegenwoordigd in het GTPA-team. De Wijkpolitie heeft volgens de geïnterviewde relatief weinig te maken met escalerende situaties, waarnaar incidenten van agressie en/of geweld tegen de politie niet vaak aan de orde zullen zijn. De casemanager van district 4 meent wel een kentering te zien. District 4 was eigenlijk in de veronderstelling dat ook ISO weinig te maken had met escalerende situaties. Gelet op het feit dat het hoofdbureau, 24 uur per dag open is, hebben medewerkers ISO achter de balie vaak te maken met scheldpartijen van burgers. Bij ISO zijn ze zich van bewust geworden dat het niet acceptabel is wanneer een burger je aan de balie voor 'rotte vis' uitmaakt.

In district 1 heeft de casemanager zijn GTPA-team samengesteld. Dit team bestaat uit een chef Opsporing, een chef DHV, een chef Wijkpolitie, een chef ISO en een personeelsmanagementadviseur. In de DHV komen de meeste meldingen van GTPA voor. De Wijkpolitie heeft minder te maken met dit soort incidenten, maar als een wijkteammedewerker hiermee te maken krijgt, dan is het voor een wijkteamchef even zoeken welke stappen ondernomen moeten worden. Eén chef geeft zelfs aan dat als hij chef van dienst is, hij een stappenplan van de procedure in zijn tas heeft zitten, zodat hij weet wat er van hem verwacht wordt. Bij ISO heeft een medewerker aan de balie weleens te maken gehad met beledigingen en bedreigingen. Hiervan wordt door de medewerker, indien zij dit wenst, aangifte gedaan. De inschakeling van een BOT-er gebeurt altijd. Daarnaast zorgt de casemanager ervoor dat het onderwerp geweld tegen de politie maandelijks besproken wordt in het districtsmanagementteam.

Juridische Zaken komt in de procedure van het geweldsprotocol als laatste om de hoek kijken. Bij een GTPA-melding zorgt Juridische Zaken voor het toekennen van rechtsbijstand aan de medewerker.

In de afgelopen jaren zijn het aantal GTPA-meldingen, waarbij rechtsbijstand is toegekend fors toegenomen. Gemiddeld heeft Juridische Zaken ongeveer 300 GTPA-zaken per jaar. De stijging is volgens de geïnterviewde te wijten aan het meer bekend worden/zijn van het geweldsprotocol. Daarnaast wordt vanuit de landelijke overheid ook veel aandacht besteed aan het feit dat agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken niet meer geaccepteerd wordt. De bekendheid van het geweldsprotocol wordt door de geïnterviewde onderbouwd op basis van de handmatige bijgehouden overzichten inzake toekenningen van rechtsbijstand. Daarnaast speelt voornamelijk het gevoel hierin een rol.

Beleidszaken meent dat het aantal incidenten is toegenomen. In het 2009 zijn 403 incidenten geregistreerd en in 2010 ruim 517 incidenten. Volgens beleidszaken kan nog niet gesteld worden dat dit te wijten is aan het feit dat de GTPA-projectcode vaker wordt aangevinkt of dat het door een betere registratie inzichtelijker is geworden.

6.5. Handhaving en evaluatie

De portefeuillehouder GTPA veronderstelt in het interview dat er geen sprake is van evalueren van het huidige geweldsprotocol, omdat er inmiddels andere ideeën zijn ontstaan over de invulling van het geweldsprotocol. Dit klopt niet helemaal, want er wordt maandelijks overleg gevoerd, waarbij de werking van het geweldsprotocol, gespreksonderwerp is. In dit overleg wordt uitvoerig stilgestaan

bij het aantal geweldsmeldingen tot nu toe, en punten ter verbetering. Volgens geïnterviewden staakt het proces op een aantal punten.

In het nieuwe registratiesysteem BVH zijn er problemen met het 'pop-up scherm' ten behoeve van een melding van geweld tegen een politieambtenaar die door een chef van dienst wordt ingevuld. Als een andere chef van dienst gebruik maakt van dit scherm, kan het scherm niet gelijktijdig door een andere chef van dienst ingevuld worden. Dit wordt als vervelend ervaren. De portefeuillehouder is op de hoogte van dit probleem, alleen voorziet een belangrijker en groter probleem, namelijk dat het scherm helemaal zal verdwijnen in BVH. De portefeuillehouder heeft hier geen invloed op, omdat het een aanpassing betreft in het landelijke registratiesysteem BVH. Dit zal als resultaat hebben dat het korps niet goed inzichtelijk meer zal hebben hoeveel incidenten en aangiften van GTPA hebben plaatsgevonden.

Daarnaast wordt – volgens geïnterviewde leidinggevenden - het invullen van de formulieren (melding arbeidsongeval, verzekering, schadeverhaal) door de getroffen medewerker als vervelend ervaren. Hiermee zou de medewerker niet mee belast moeten worden, maar zou hij ondersteund moeten worden door zijn leidinggevende of een ploegbrigadier.

Gelet op het geactualiseerde geweldsprotocol is de rol van de personeelsmanagementadviseur eruit gehaald. Een casemanager van een district vindt het lastig dat P&O er niet meer bij betrokken is. De personeelsmanagementadviseur zorgde ervoor dat het strafdossier (volledig) naar de afdeling Juridische Zaken werd gestuurd voor rechtskundige bijstand. Een andere casemanager geeft aan dat er van hem veel vereist wordt in de procedure. Daar waar voorheen de personeelsmanagementadviseur de aanjaagfunctie had en het strafdossier completeerde, is dit nu een taak voor de casemanager. Dit wordt als niet praktisch ervaren, omdat hij – gelet op zijn overige portefeuilles – weinig tijd heeft voor de administratieve afhandeling van een GTPA-incident. Hij zou proces het liefst elders willen neerleggen, namelijk bij een personeelsmanagementadviseur of een medewerker van de districtondersteuning.

De afdeling beleidszaken heeft inzichtelijk op welke districten en diensten van het korps het geweldsprotocol goed/minder goed verloopt. Dit zou met name te maken met de manier waarop een casemanager al dan wel/niet zijn rol oppakt.

Op dit moment komt het regelmatig voor dat het strafdossier inzake een GTPA niet bij de afdeling Juridische Zaken terechtkomt. Voordat het geactualiseerde geweldsprotocol van kracht was, was dit al een van de verbeterpunten bij de uitvoering van het geweldsprotocol. Andere verbeterpunten zijn:

- Een chef van dienst/direct leidinggevende is niet goed op de hoogte van de procedure 'geweldsprotocol' en verwijst de medewerker conform het niet-geactualiseerde geweldsprotocol door naar de afdeling P&O om het geweldsprotocol in gang te zetten. Met andere woorden: de medewerker wordt niet goed geïnformeerd door zijn leidinggevende.
- Een chef van dienst/direct leidinggevende is niet op de hoogte van het geweldsprotocol en onderneemt hierin geen of weinig acties. Het geweldsprotocol wordt wellicht niet eens in gang gezet.
- De chef Opsporing maakt een proces-verbaal van aangifte op en stuurt dit door naar het OM. Daarnaast is de ervaring dat de chef Opsporing de leidinggevende van het slachtoffer niet informeert en ook niet de afdeling Juridische Zaken voor de toekenning van rechtsbijstand. Een chef Opsporing erkent dit in een interview.
- De afdeling Juridische Zaken heeft vaak te maken met een incompleet strafdossier. Voor de onderbouwing van de vordering door de advocaat is bij letstel, een letselbrief van een arts heel belangrijk. Dit wordt regelmatig vergeten.

- De afdeling Juridische Zaken wordt geïnformeerd via de advocaat dat een GTPA-zaak binnenkort zal voorkomen voor het gerecht. De afdeling Juridische Zaken realiseert zich dan dat er geen strafdossier is en dat er geen advocaat toegewezen is aan de medewerker. Vervolgens wordt de personeelsmanagementadviseur die werkzaam is in het district/dienst van de medewerker benaderd met het verzoek om het strafdossier zo snel mogelijk aan te leveren. De afdeling Juridische Zaken benadert de personeelsmanagementadviseur, omdat (nog) niet bekend is wie de casemanager van het district is.
- Juridische Zaken krijgt via het OM kort van te horen of het supersnelrecht toegepast zal worden bij een strafzaak. Omdat een zaak binnen drie dagen voorkomt, is het strafdossier vaak nog niet binnen. Ook hier benadert zij de personeelsmanagementadviseur om het strafdossier in orde te maken. De personeelsmanagementadviseur benadert dan de leidinggevende van de medewerker met het verzoek om de stukken zo snel mogelijk aan te leveren. Het wil weleens voorkomen dat een medewerker zich helaas niet meer kan voegen bij de strafzaak, vanwege het feit dat het strafdossier niet op orde is of te laat aangeleverd is. Dan is het eventueel mogelijk een civiele procedure op te starten. Hierbij wordt wel een afweging gemaakt of de baten zich verhouden tot de eventueel te maken kosten.
- In ieder district is een politiesecretaris van het OM werkzaam. Nu wil het in aantal districten voorkomen dat de politiesecretaris bij een GTPA-zaak de medewerker – zonder overleg met de casemanager of Juridische Zaken – een transactie aanbiedt om op deze manier de zaak af te doen. Dit is niet conform het geweldsprotocol; het korps heeft de afspraken met het OM dat de verdachte altijd een dagvaarding in persoon ontvangt, zodat er een zaak kan worden opgestart en de medewerker in de gelegenheid wordt gesteld om zich te voegen bij de zaak.

Juridische Zaken heeft enige tijd geleden een enquête gehouden onder een aantal medewerkers over de ervaringen met de advocaat die toegekend is. Uit deze enquête is gebleken dat medewerkers andere verwachtingen hadden van de rol van de advocaat. Deze medewerkers hadden de verwachting dat bij het voegen bij de strafzitting, de advocaat ook ingaat op de strafzaak, wat dus niet het geval is. Hiermee zijn ze veelal geconfronteerd tijdens de strafzitting. Naar aanleiding hiervan heeft het korps met het advocatenkantoor afgesproken dat betreffende medewerker door hen worden ingelicht over de procedure tijdens een strafzitting.

Tevens is in de interviews naar voren gekomen dat casemanagers en leden van het GTPA-team ervaren dat de richtlijnen van het geweldsprotocol tot zekere hoogte duidelijk zijn. Op het moment dat er daadwerkelijk een GTPA-incident plaatsvindt, wordt als zeer onduidelijk ervaren welke stappen door wie moeten worden uitgevoerd. Dit maakt voor hen het proces ongrijpbaar.

De afdeling Beleidszaken spreekt dit tegen. Gelet op de reacties die op de presentatie in april jl. hebben plaatsgehad, kan het een vorm van weerstand zijn.

Daarnaast is er bij een district het onderwerp geweld tegen de politie een vast agendapunt geworden voor het districtsmanagementteam en de overige managementteamoverleggen. Het probleem is alleen dat niet inzichtelijk is welke medewerkers recentelijk betrokken zijn geweest bij een incident van geweld tegen de politie.

In een ander district komt het regelmatig voor dat medewerkers geen gebruikmaken van de projectcode GTPA in BVH. Medewerkers zijn – ten onrechte – in de veronderstelling dat als er melding gemaakt wordt van een geweldsincident, hieraan automatisch strafrechtelijk vervolg wordt gegeven. Medewerkers kiezen er dan voor om de projectcode GTPA niet aan te vinken in het scherm. In het systeem is het aanvinken van deze code geen verplichting en kan de medewerker het scherm weggelijken.

In de praktijk wil het weleens voorkomen dat het Openbaar Ministerie niet overgaat tot strafvervolgning van de verdachte. De geïnterviewde leidinggevenden hebben aangegeven dat dit vooral tot onbegrip leidt onder de medewerkers. Hierdoor ontstaat het gevoel dat hun aangifte niet serieus genomen wordt door het Openbaar Ministerie.

De afdeling Beleidszaken ervaart dat geweld door de politie in het korps nog onderbelicht is. Zo zou er onvoldoende aandacht besteed zijn aan het belang van geweld tegen de politie en wat dit voor de medewerker c.q. slachtoffer kan betekenen. Dit heeft verschillende oorzaken. Enerzijds zou er vanuit het ministerie van BZK informatie verstrekt worden over dit onderwerp. Het korps heeft toen een afwachtende houding genomen. Daarnaast heeft het korps onvoldoende stilgestaan over de manier waarop het geactualiseerde geweldsprotocol gecommuniceerd zou worden. Dit wordt als 'jammer' ervaren, omdat het doel (primair personeelszorg) van het geweldsprotocol hierdoor niet voldoende gerealiseerd wordt. De medewerker die slachtoffer is van agressie of geweld is hiervan de dupe.

Medewerkers

Keijzer (2009) heeft een onderzoek verricht in opdracht van het korps naar ervaringen met burgerweld en de beleving van het nazorgtraject (w.o. het geweldsprotocol) door politiemedewerkers. De resultaten zijn als volgt.

De politiemedewerkers die slachtoffer zijn geworden van GTPA blijken steun zeer belangrijk te vinden. BOT wordt hierin zeer gewaardeerd. Daarnaast wordt steun vanuit de ploeg of collega's als voldoende te worden ervaren. Vanuit de (districts)leiding wordt niet altijd een teken van steun ontvangen door de politiemedewerker. Dit wordt als 'jammer' ervaren. Ook ervaren de geïnterviewde politiemedewerkers dat de informatievoorziening over het geweldsprotocol zeer beperkt is. Ze hebben weleens gehoord van het geweldsprotocol, maar zijn niet op de hoogte geweest van de inhoud van de procedure. Tevens ervaren zij dat hun chefs ook niet goed op de hoogte zijn van de procedure (Keijzer, 2009).

Ook hebben de diverse politiemedewerkers aangegeven dat zij de formulieren die bij het geweldsprotocol horen met hun chef hebben ingevuld, maar dat het regelmatig voorkomt dat een chef niet weet hoe het verder zou verlopen. Andere medewerkers hebben het gevoel dat ze veel van dezelfde dingen moeten invullen op de formulieren. Het merendeel van de geïnterviewden vindt dat het invullen van de formulieren hen uit handen zou moeten worden genomen.

Voorts vinden de medewerkers dat de aan de dader opgelegde straf als te weinig wordt bevonden en vinden de verkregen schadevergoeding doorgaans als te laag. Ze menen geen genoegdoening te putten uit de schadevergoeding (Keijzer, 2009).

7. Analyse van onderzoek

7.1. Analyse landelijk beleid vs. regionaal beleid vs. feitelijk uitvoering

7.1.1. Voorbereiding

De landelijke richtlijnen worden door het ministerie van BZK bekrachtigd middels het Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011. De bedoeling van dit programma is om een extra stimulans te geven aan de aanpak van agressie en geweld door ervoor te zorgen dat werkgevers en werknemers met publieke taken hun werk veilig en met respect kunnen uitvoeren.

Om de kans op berechting van daders te verhogen wordt in het Programma Veilige Publieke Taak een aantal maatregelen getroffen:

- Het verhogen van de bereidheid om aangifte te doen onder alle hulpverleners, waaronder politiemedewerkers.
- Het maken van duidelijke afspraken over het melden, registreren en aangeven van agressie en geweld.
- Het effectueren van lik-op-stuk-beleid door de dader te confronteren met zijn gedrag.
- Het supersnelrecht kan hierin een bijdrage leveren.

Aan de hand van de landelijke richtlijnen (en later het Programma Veilige Publieke Taak) inzake geweld tegen politieambtenaren heeft het korps eind 2006 onderzoek gedaan naar de aard en omvang van het aantal geweldsmeldingen. De landelijke richtlijnen geven duidelijk welke stappen ondernomen moeten worden om tot een geweldsprotocol te komen. De beleidsdoelstellingen die bereikt moeten worden zijn vooral gericht op het feitelijk terugdringen van geweld tegen de politie. Het registreren van gegevens over dit onderwerp is dan ook een vereiste die gesteld wordt door het ministerie van BZK. De volgende gegevens zouden geregistreerd moeten worden:

- Het registreren van alle geweldsdelicten tegen ambtenaren;
- Het registreren van de afloop van de schadeafwikkeling;
- De registratie van door OM van het aantal geweldsincidenten tegen ambtenaren en de registratie hiervan naar het soort afdoeningbeslissing;
- Het registreren van het feit of er sprake is van recidive van de verdachte;
- Het registreren van het feit of er sprake is van herhaald slachtofferschap van de betrokken (politie)ambtenaar.

Sinds 2007 heeft het korps een portefeuillehouder GTPA - op strategisch niveau - die belast is met de uitvoering van een professionele aanpak van GTPA. Het is belangrijk dat de uitvoering van GTPA adequaat geborgd is in de organisatie. Conform de landelijke richtlijnen zou dit betekenen dat de noodzakelijk schade-expert aanwezig is. Binnen het korps Rotterdam-Rijnmond is de afdeling Juridische Zaken onder andere belast met de afhandeling van letstel en schade. Verder heeft het korps afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie Rotterdam-Rijnmond over het GTPA-beleid en daarbij de aanpak van geweld.

De landelijke richtlijnen en het Programma Veilige Taak bieden een handreiking bij de ontwikkeling van een procesbeschrijving oftewel een geweldsprotocol, waarin duidelijk staat welke stappen doorlopen moeten worden na een GTPA-incident. Tevens is het belangrijk om te weten waar welke partijen verantwoordelijk voor zijn bij de afhandeling van een GTPA-incident. Het korps Rotterdam-

Rijnmond heeft het geweldsprotocol kritisch onder de loep genomen en vervolgens herschreven aan de hand van het beleidskader van het ministerie.

Om een van de doelstellingen te bereiken wordt er vanuit dat beleidskader een stellig standpunt ingenomen over het doen van aangifte; er dient altijd bij een geweldsincident een proces-verbaal van aangifte te worden opgemaakt. Het korps kan zelf besluiten om standaard aangifte te laten doen door het slachtoffer, tenzij de hij niet wil of niet in staat is om aangifte doen. Dan zou het korps kunnen besluiten om - namens het slachtoffer - aangifte te doen. Hiervoor heeft het korps Rotterdam-Rijnmond niet gekozen; de medewerker die slachtoffer is geworden van agressie en/of geweld kan op vrijwillige basis aangifte hiervan doen.

De landelijke richtlijnen worden dan ook gezien als het minimale dat nodig is om invulling te geven aan het geweldsprotocol. Conform voornoemde richtlijnen moet het korps een procesomschrijving ontwikkelen, waarin duidelijk vermeld is welke stappen doorlopen moeten worden na een geweldsincident. Dit heeft geleid tot het geactualiseerde geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond.

7.1.2. Bepaling vorm en invulling GTPA-beleid

Om een concrete invulling te geven dat deze ontwikkeling dient het korps een portefeuillehouder aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de borging van het GTPA-beleid. Het korps is zelf verantwoordelijk voor de coördinatie van de afhandeling van agressie en geweld tegen de politie en met name de afhandeling van letsel en schade. Het aanstellen van een schade-expert zou een aanbeveling zijn. Het korps Rotterdam-Rijnmond heeft een portefeuillehouder GTPA aangesteld die verantwoordelijk is voor het intern gevoerde beleid. De afhandeling van letsel en schade is neergelegd bij de afdeling Juridische Zaken. Daarnaast heeft het korps afspraken gemaakt met een deskundig schaderegelingsbedrijf over het verhalen van loonschade bij de dader.

Gelet op het feit dat het geweldsprotocol een complex proces betreft en de coördinatie - conform landelijke richtlijnen - van het geweldsprotocol geborgd moet zijn in het proces, is ervoor gekozen om de eindverantwoordelijkheid - in de vorm van een decentrale casemanager - neer te leggen bij een hoofd DHV. Het doel van de casemanager is om regie te hebben op het proces. Daarnaast is de direct leidinggevende van het slachtoffer aanzet als het gaat om de personeelszorg. Personeelszorg is veel omvattend, maar in deze context betekent het vooral dat er gezorgd wordt voor een goede opvolging bij een melding van geweld tegen de politie en dat hij ondersteuning biedt aan het slachtoffer bij het invullen van verschillende formulieren en toeziet dat het rechercheonderzoek wordt opgestart, maar bijvoorbeeld ook - indien een medewerker zich kan voegen - meegaat naar een hoorzitting.

Het aanstellen van een decentrale casemanager heeft te maken gehad met een kosten-batenaspect. Een centrale coördinatie van het geweldsprotocol was geen optie vanwege formatieve en financiële aspecten. Daarentegen heeft het korps er wel voor gekozen om de rechtskundige bijstand uit te besteden aan een advocatenkantoor. Overigens geldt dit ook voor het verhalen van schade bij de dader; dit wordt uitbesteed aan een deskundig schaderegelingsbedrijf.

7.1.3. Implementatie, uitvoering en handhaving

Vanaf 2008 is het personeel op verschillende manieren geïnformeerd over het GTPA-beleid in het korps. Alle medewerkers hebben een brief ontvangen hierover. Daarnaast is datzelfde jaar het onderwerp behandeld in het korpsblad 'Geboeid'.

Vervolgens heeft er presentatie plaatsgevonden in het hoofdenoverleg DHV. Hierin is het vernieuwde geweldsprotocol uitvoerig aan de orde is geweest. Er is uitgelegd dat het hoofd DHV primair verantwoordelijk is voor uitvoering van het geweldsprotocol. Over de wijze waarop het

georganiseerd zou moeten worden in het district/dienst zijn geen richtlijnen gesteld. Dit betekent dat ieder district vrij is om dit te organiseren. In de praktijk resulteert dit in situaties, waarbij de ene casemanager zijn rol serieus neemt en allerlei zaken in gang zet om het geweldsprotocol onder de aandacht te brengen van de leidinggevenden en medewerkers van het district/dienst.

7.2. Evaluatie van beleid

7.2.1. De rationele benadering

Beleid wordt door Hoogerwerf (1989) gedefinieerd als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen en volgens bepaalde tijdskeuzen. Bij de rationele benadering wordt vaak verondersteld dat de overheid door middel van beleid sturing geeft aan een gewenste ontwikkeling van de samenleving door doelstellingen die zij gedefinieerd heeft.

Effectiviteit

Naar aanleiding van de inventarisatie naar de aard en omvang van geweldsincidenten eind 2006 heeft het korps aantal maatregelen in acht genomen. Om meer zicht te krijgen op het aantal incidenten van GTPA, het aantal aangiften van GTPA heeft het korps in het registratiesysteem X-pol, een projectcode GTPA laten aanmaken, waarbij de chef van dienst en medewerker dit bij een melding kunnen aanvinken. Op deze manier wordt geweld tegen de politie onder de aandacht gebracht van de politiemedewerkers. Over de registratie van de periode 2009-2010 kan het volgende gesteld worden. Gelet op de cijfers van de afgelopen jaren is er feitelijk sprake van een stijging van het aantal geweldsmeldingen. Deze cijfers kunnen ook anders vertaald worden; meldingen GTPA wordt beduidend beter geregistreerd door het aanvinken van de projectcode GTPA. Een onderzoek naar de meldingsbereidheid zou een aanbeveling kunnen zijn. Om de meldingsbereidheid te verhogen, zal het korps onder de medewerkers moeten benadrukken wat het belang is het beleid en welke voordelen de medewerker hier eventueel uit kan halen. Deze rol is in het feite weggelegd voor de direct leidinggevende.

Efficiency

Het korps Rotterdam-Rijnmond heeft bewust gekozen voor het aanstellen van een decentrale casemanager. De reden hiervan is dat er volgens de landelijke richtlijnen de coördinatie van het geweldsprotocol geborgd moet zijn in het korps. De korpsleiding heeft besloten om het casemanagement decentraal te organiseren en de hoofden DHV van een district/dienst verantwoordelijk te maken voor de afhandeling van agressie en geweld. Daarnaast kan het gezien worden als goedkope oplossing om invulling te geven aan het te voeren beleid. Aan andere kant heeft het korps er ook voor gekozen om de rechtskundige bijstand uit te besteden aan een advocatenkantoor en het verhalen van loonschade via een deskundig schaderegelingsbedrijf te laten verlopen.

Beleidsdoelstellingen zouden gerealiseerd moeten kunnen worden tegen de geringste kosten die met de inzet van bepaalde middelen gemoed zijn. De vraag is of de (niet) gemaakte kosten zich verhouden tot de resultaten. Door de inzet van een decentrale casemanager houdt het korps - in hun beleving - de kosten ten behoeve van de realisering van het GTPA enigszins gering. Anderzijds kunnen de kosten voor de inzet van een advocatenkantoor en het schadebedrijf minder gering zijn.

Samenhang

De landelijke richtlijnen voor de politie zijn zeer abstract geformuleerd. De vertaalslag van dit beleid is in het korps is helder geformuleerd. Toch verloopt het proces op uitvoerend niveau niet goed. Het begint bij de eerste opvang van de chef van dienst. De chef van dienst is op dat moment met een aantal taken belast om het incident voor de medewerker goed af te handelen. Het geweldsprotocol is een complex proces. Aan de hand van de uitkomsten van de interviews is het voor de organisatie lastig om een praktische invulling te geven aan het geweldsprotocol. Dit wordt veroorzaakt, doordat

er teveel handelingen moeten worden verricht door een chef van dienst, direct leidinggevende of casemanager. Gelet op het vernieuwde protocol heerst er rolonduidelijkheid. Bijvoorbeeld wie zorgt ervoor dat de medewerker alle formulieren zo volledig mogelijk invult. Is dat de chef van dienst, direct leidinggevende of casemanager? Procedureel gezien ontbreekt hier de coördinatie van het oplossen van dit probleem. Gelet op de reacties van de hoofden DHV naar decentrale casemanagers is het de vraag of zij hun verantwoordelijkheid voldoende oppakken bij de invulling van hun taak.

7.2.2. De politieke benadering

Door de bemoeienis van de politiek staat onder andere geweld tegen de politie hoog op de politieke agenda. Om aan te geven dat dit niet geprikt wordt (de wijze waarop sommige burgers agressief en gewelddadig reageren op medewerkers met publieke taken niet acceptabel is), is het supersnelrecht sinds april 2008 van kracht. Door de toepassing van het supersnelrecht is het mogelijk om een verdachte binnen drie dagen na het incident, voor de rechtbank te laten verschijnen.

Voor de concrete invulling van het GTPA-beleid wordt er – gelet op de politieke benadering – vaak een strijd gevoerd tussen de waarde en concrete belangen van het korps en het Openbaar Ministerie. Neocorporatisme is deze context niet van toepassing, maar wel degelijk bureaupolitiek, omdat het korps vorm en invulling wil geven aan het te voeren GTPA-beleid. Het korps heeft hierbij het Openbaar Ministerie nodig voor de realisering. Dit betekent dat het korps en het OM afspraken zullen moeten maken over de vorm en inhoud van het GTPA-beleid. Zo wordt er regelmatig onderhandeld over de afdoening van GTPA-zaken. Het OM zou graag dit soort zaken willen afhandelen met een transactie, omdat het veel tijd kost.

Het supersnelrecht is een beleidsinstrument van de politiek geweest om de berechting van de dader van een GTPA-zaak te versnellen, maar is in het korps Rotterdam-Rijnmond moeilijk toepasbaar. Bij de toepassing van supersnelrecht zal een zitting binnen drie dagen plaatsvinden. Voor het korps zou dit betekenen dat ze binnen drie dagen het strafdossier op orde zouden moeten hebben. De praktijk leert dat dit niet haalbaar is, vanwege het feit dat er teveel stappen moeten worden doorlopen voordat het complete strafdossier bij Juridische Zaken terechtkomt.

Het OM en de politie laten zich duidelijk leiden door het veiligstellen van hun eigen belangen. Daar waar het OM ervaart dat het teveel tijd kost, ziet het korps hiervan alleen zijn voordelen in. Dit is niet helemaal het geval, want uiteindelijk gaat om het slachtoffer die graag gevolg wil geven aan zijn aangifte en zich graag zou willen voegen bij de strafzitting. Aan de andere kant ontstaat er een afhankelijkheidsrelatie tussen het korps en het OM omdat ze elkaar in het kader van het Programma Veilige Publieke Taak vaker nodig zullen hebben bij de afspraken die gemaakt worden met werkgevers en andere ketenpartners, maar ook als het gaat het geweld tegen medewerkers van de verschillende diensten en instellingen van het ministerie van Justitie (w.o. OM, DJI, PI, etc.). Hierdoor kan er een gemeenschappelijk belang door steun en draagvlak ontstaan dat van belang is voor de mate waarin het beleid eventueel zal leiden tot verbetering. Ongeacht het gezamenlijke belang kan succesvol beleid alsnog per betrokken partij verschillend zijn.

Het veiligstellen van belangen vindt ook intern plaats. Vanuit het korps is besloten om het decentrale casemanagement te introduceren. Er wordt indirect een strijd gevoerd tussen de waarde en concrete belangen van de hoofden DHV en het korps. Het korps krijgt in dat opzicht te weinig steun en draagvlak voor het geweldsprotocol. De hoofden DHV dienen concreet invulling te geven aan het geweldsprotocol wat in de praktijk nog te weinig gebeurt. De werking van het geweldsprotocol blijft dan stagneren op een aantal (van dezelfde) verbeterpunten.

Een van de criteria om beleid succesvol te doen zijn, is dat er rekening gehouden wordt met de specifieke belangen, wensen en voorkeuzen voor de partijen die hierbij betrokken zijn. Bij de

uitwerking van het geweldsprotocol is weinig rekening gehouden met de belangen en wensen van de hoofden DHV. De vraag is ook in hoeverre het reëel is voor een organisatie om hiermee altijd rekening te houden. Wat te zien is in het korps Rotterdam-Rijnmond is dat er eigenlijk weinig steun en draagvlak is om het geactualiseerde geweldsprotocol te accepteren en het geweldsprotocol uit te voeren als voorgeschreven is.

7.2.3. De culturele benadering

De culturele benadering staat natuurlijk in het teken van aandacht voor beleid als belichaming van bepaalde zingevingpatronen. Dit is voornamelijk begonnen voor het korps Rotterdam-Rijnmond toen er nog geen landelijke beleid was ontwikkeld over geweld tegen politieambtenaren. Sinds 1995 kent het korps een geweldsprotocol. In 1999 heeft het korps een verscherpt standpunt ingenomen vanwege het pakket van eisen en maatregelen, gericht op het vergroten van de veiligheid en weerbaarheid van het politiepersoneel aan te bieden. De verscherping van het geweldsprotocol is ook ontstaan, omdat er toen al sprake zou zijn van toenemende agressie en geweld tegen politiemedewerkers.

Het korps heeft erover nagedacht om een signaal te geven naar de samenleving dat geweld tegen de politie niet acceptabel. Tevens is getracht om onder andere het OM duidelijk te maken dat het probleem geweld tegen een politieambtenaar belangrijk is en ook belangrijk moet worden gevonden door het OM (en de politie).

Beleid als zingeving heeft voor het korps – mede in het kader van goed werkgeverschap - enerzijds betrekking op de personele zorg, maar vooral om een situatie te doen ontstaan, waarbij de politiemedewerker in kwestie, het gevoel krijgt dat het incident van agressie en/of geweld serieus wordt genomen door zijn werkgever én door het Openbaar Ministerie. Dit is een hele tijd niet aan de orde geweest.

In de praktijk heeft dit geresulteerd dat medewerkers zich niet konden voegen bij een strafzaak of dat de strafzitting al had plaatsgevonden en dat het korps hiervan niet op de hoogte was gesteld, laat staan de medewerker in kwestie. Hiermee hebben die medewerkers van het korps veelal het gevoel gekregen niet serieus te worden genomen door het Openbaar Ministerie. Daarentegen heeft het Openbaar Ministerie een hele tijd de instelling gehad dat het inherent aan de politiefunctie zou zijn dat een agent te maken krijgt met agressie en geweld tegen het ambt. Door dit standpunt beseftte het OM niet hoe omvangrijk het probleem daadwerkelijk was.

7.2.4. De institutionele benadering

Beleid en beleidsprocessen zouden volgens Bekkers (2007) vorm en inhoud krijgen doordat ze ingebed zijn in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijk. Dit is van toepassing op de positie en afhankelijkheidsrelaties tussen verschillende belanghebbende partijen die in allerlei regels en overeenkomsten zijn gestold. Ten behoeve van het Programma Veilige Publieke Taak is dit op landelijk niveau vastgesteld. Hierdoor is de ruimte om bepaalde keuzes te maken zeer beperkt, omdat ze ingebed zijn in regels. Bij het oordelen op beleid meent Hemerijck (2003) dat er niet alleen naar de input en output worden gekeken, maar zou er ook gekeken moeten worden in hoeverre de beleidsdoelen, -instrumenten en processen passend zijn gelet op de maatschappelijke en politieke context. Ter beoordeling van het gevoerde GTPA-beleid kunnen dan ook de vier kernvragen toegepast worden.

- Werkt het?

Het korps heeft eind 2006 een enquête gevoerd onder alle politiemedewerkers, waarbij onderzocht is wat de ervaringen van hen zijn met agressie en geweld bij uitoefening van hun functie. Op deze manier wilde het korps inzichtelijk te krijgen wat de aard en omvang van het probleem inzake geweld

tegen de politie daadwerkelijk is. Toen het korps eenmaal inzichtelijk had gekregen, is het huidige gevoerde beleid van het korps kritisch geanalyseerd. Op basis van de uitkomsten van het vooronderzoek heeft het korps maatregelen getroffen, waardoor er een samenhangend, effectieve en efficiënte beleidsvoering zou moeten ontstaan. De 'logic of consequence' is hierbij van toepassing, omdat het korps eerst het probleem is gaan objectiveren en daarna op zoek is gegaan naar alternatieve beleidsoplossingen. Deze beleidsoplossingen zijn door de portefeuillehouder voorgelegd aan de korpsleiding:

- Het aanstellen van een centrale casemanager GTPA.
- Er moet gezorgd worden voor een goede opvolging in de lijn bij het melden van agressie en geweld tegen politiemedewerkers. De medewerkers moeten dit geweld ook melden bij hun leidinggevende, waarnaar de leidinggevende kan zorgen voor een melding en het bieden van ondersteuning aan de betrokken medewerker. De leidinggevende zal GTPA bespreekbaar maken in het werkoverleg.
- In alle gevallen zal het supersnelrecht moeten toegepast worden bij geweld tegen de politie. Deze gelegenheid is door het Openbaar Ministerie (OM) gecreëerd. Daders van GTPA krijgen een dagvaarding in persoon (DIP) uitgereikt door het Openbaar Ministerie. Als er mogelijk sprake zal zijn van seponeren van de zaak door een parketsecretaris dan is de leidinggevende als eerste aan zet om dit te bespreken met de betreffende medewerker. Tevens is verzocht aan het OM om dader en slachtoffer (politiemedewerker) apart te horen bij de rechter-commissaris. Dit geldt ook voor een medewerker die gehoord wordt als getuige. Indien dit niet mogelijk is, dan kan de medewerker gebruik maken van rechtsbijstand van een advocaat via het korps.
- Het is belangrijk om goed te communiceren naar de medewerker wat de mogelijkheden c.q. voordelen zijn na het melden c.q. het doen van aangifte van GTPA. Het onderwerp GTPA dient beter gewaarborgd te worden in de werkprocessen.

De korpsleiding heeft op basis hiervan een afweging gemaakt van de verwachte consequenties op basis van de voornoemde oplossingen. Op dat moment heeft het korps gekozen voor de dan beste en goedkoopste oplossing. In de praktijk is het resultaat dat de decentrale casemanager in het korps is geïntroduceerd; een rol dat weggelegd is voor de hoofden DHV van een district/dienst. Het gevolg hiervan is dat de introductie van de decentrale casemanager nog niet geleid heeft tot gewenste resultaten. In de praktijk komt het te vaak voor dat het proces van het geweldsprotocol steeds weer stagneert op datzelfde punt. Het strafdossier wordt na afronding van het rechercheonderzoek direct verzonden naar het Openbaar Ministerie en wordt de afdeling Juridische Zaken regelmatig vergeten. Dit heeft direct effect op het slachtoffer; het slachtoffer wordt op een gegeven moment in de gelegenheid wordt gesteld om zich te voegen, alleen wordt dit in het korps niet goed opgepakt, omdat het toekennen van een advocaat nog niet heeft plaatsgevonden of omdat de advocaat het strafdossier niet tijdig heeft ontvangen ter voorbereiding op de vordering.

- Past het?

Het landelijke protocol voor de politie – en later het Programma Veilige Publieke Taak – is tot stand gekomen, doordat er op politiek en maatschappelijk vlak steun en draagvlak is geweest voor dit beleid. Om de doelstellingen van het GTPA-beleid te realiseren zijn de institutionele bestuurlijke haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van beleid een vereiste. Politieke, ambtelijke en maatschappelijke organisaties moeten bereid zijn om mee te werken aan de vorm, inhoud en implementatie van het beleid. Het Programma Veilige Publieke Taak bekrachtigd dit nog extra. In de strijd die gevoerd wordt inzake geweld tegen medewerkers met publieke taken (ook geweld tegen de politie)werken politieke (initiator ministerie van BZK), ambtelijke (Openbaar Ministerie en Politie) en maatschappelijke (werkgevers- en werknemersorganisaties, arbodiensten, etc.) organisaties samen om ervoor te zorgen dat het beleid uitvoerbaar is.

Binnen deze context heeft het korps Rotterdam-Rijnmond afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie over de vorm en inhoud van het GTPA-beleid in de regio. Anderzijds heeft het Openbaar Ministerie belang bij het optreden van de politie inzake geweld tegen medewerkers van de justitiële instellingen en diensten, waaronder het Openbaar Ministerie. Ook zij zouden een signaal willen afgeven aan de samenleving dat geweld tegen het ambt niet acceptabel is.

- Mag het?

Om haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het GTPA-beleid te realiseren, heeft de overheid een aanpassing in de wet gemaakt als het gaat om geweldsincidenten tegen medewerkers met publieke taken. Sinds april 2008 is het supersnelrecht ook van toepassing op medewerkers met publieke taken. Bij het op zoek gaan naar alternatieve oplossingen bekrachtigd wet- en regelgeving dat deze oplossingen kunnen standhouden. De macht van de overheid is in deze context een logic of consequence die geboden is aan het recht. Hierdoor is de overheidsmacht gelegitimeerd.

Door de politieke aandacht voor het onderwerp geweld tegen onder meer de politie heeft het korps veel baat gehad bij de aanpassing in de wet- en regelgeving rondom het supersnelrecht. Hoeveel het supersnelrecht in het korps Rotterdam-Rijnmond vaak niet haalbaar is, heeft het OM nu de plicht om zaken waarbij politiemedewerkers slachtoffer zijn geworden van agressie en/of geweld te prioriteren.

- Hoort het?

Bij deze vraag gaat het vooral om de (inter)subjectieve waardering van beleid door – in dit onderzoek – politiemedewerkers. Het gaat hierbij vooral om de mate waarin het beleid beleefd wordt door deze medewerkers en in hoeverre het beleid aansluit op hun verlangens, verwachtingen, noden, gevoelens, waarden en normen. Uit het onderzoek van Keijzer (2009) onder politiemedewerkers van het korps Rotterdam-Rijnmond die slachtoffer zijn geworden van agressie en/of geweld, is gebleken dat deze medewerkers steun vanuit het korps als zeer belangrijk ervaren. Het gaat vooral om de waardering van steun vanuit het bedrijfsopvangteam, maar ook de steun vanuit de ploeg of collega's. Jammer vinden zij dat er vanuit de leiding weinig interesse of steun wordt ontvangen. Bij de werking van het geweldsprotocol stagneert het proces op een aantal punten. Afhankelijk van de wijze waarop stagnaties opgelost worden heeft het een directe invloed – wellicht in negatieve zin - op de meldingsbereidheid van de medewerkers. Hierdoor zal het GTPA-beleid – ten onrechte - minder gewaardeerd worden door politiemedewerkers.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Conclusies

In dit hoofdstukken eerst de onderzoeksvragen worden beantwoord om vervolgens de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden.

Hoe is het landelijke beleid inzake het Programma Veilige Publieke Taak ontstaan en wat zijn de landelijke richtlijnen voor de politie?

In het rapport 'Bedreigingen in Nederland' door het Willem Pompe Instituut wordt een beeld geschetst van (ernstige) bedreigingen die politiemedewerkers in hun privésituatie raken. Op 31 oktober 2005 heeft de minister van BZK hierover brief gestuurd naar de Tweede Kamer, omdat de uitkomsten van dit onderzoek schrikbarend zijn. De betreffende politieambtenaren hebben het gevoel niet serieus te worden genomen door hun chef en zijn dan ook van mening dat er te weinig maatregelen zijn getroffen in hun situatie. Tevens wordt in het rapport een weergave gegeven over de manier waarop politiekorpsen omgaan met bedreigingen.

In het CAO-akkoord 2005-2007 wordt er eveneens aandacht gevraagd voor geweld tegen politieambtenaren. Dit heeft ertoe geleid dat er binnen Politie Nederland een landelijke protocol voor de politie is ontwikkeld ten behoeve van agressie en geweld tegen de politie.

Ook hieruit blijkt dat agressie en geweld in de samenleving in de afgelopen jaren fors is toegenomen. Niet alleen politieambtenaren zijn slachtoffer van agressie en/of geweld, maar ook andere hulpverleners, tram-/treinconducteurs, etc. Voorts wordt 'Het Actieplan tegen geweld' door verschillende ministeries opgesteld. Om een krachtig signaal af te geven aan de samenleving, in het bijzonder de daders, heeft het ministerie van BZK in samenwerking met werkgevers-, werknemersorganisaties, arbodiensten en andere ketenpartners het actieprogramma 'Aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken' ontwikkeld. Hiertoe is het Programma Veilige Publieke Taak ontstaan.

Het landelijke protocol voor de politie komt op hoofdlijnen overeen met het Programma Veilige Publieke Taak. De politie moet het politiepersoneel primair voorzien in de opvang, de begeleiding en de nazorg. Het landelijke protocol wordt nog extra bekrachtigd door het Programma Veilige Publieke Taak. Het ministerie van BZK die een regiorol vervult, probeert hier invulling aan te geven door het te voeren beleid van ketenpartners en werkgevers met publieke taken, te ontwikkelen en uit te dragen van een wederkerige landelijke normstelling en het maken van eenduidige afspraken met politie en justitie. Hiervan is het resultaat dat het korps het geweldsprotocol dat ze al hadden, geactualiseerd is mede aan de hand van de landelijke richtlijnen, maar ook door de uitkomsten van de enquête die in 2006 onder het politiepersoneel van Rotterdam-Rijnmond heeft plaatsgehad.

De overheid probeert met het Programma Veilige Publieke Taak sturing te geven aan een bepaalde ontwikkeling in de samenleving. Zo wordt er aandacht gevraagd voor het feit dat geweld tegen de politie onacceptabel is en dat ook de burger medewerkers met publieke taken met respect moet benaderen.

Vanuit welke benaderingen inzake beleidsprocessen kan beleid over geweld tegen de politie verklaard worden?

Om het beleid over geweld tegen de politie te verklaren aan de hand van de benaderingen van beleid is onderzoek gedaan naar het landelijke protocol voor de politie, de vertaalslag naar de praktijk van het korps en naar de feitelijke werking van het geactualiseerde geweldsprotocol in het korps Rotterdam-Rijnmond. De volgende vier benaderingen zijn hiervoor gehanteerd.

Rationele benadering van beleid

Bij de rationele benadering van beleid gaat het om het bereiken van doelstellingen dat gebaseerd is op kennis en informatie. Deze doelstellingen worden gerealiseerd door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen. In het geval van het beleid over geweld tegen de politie zijn er een aantal doelstellingen, middelen en tijdskeuzen geformuleerd. Het uitgangspunt van het beleid is het terugdringen van agressie en geweld tegen politieambtenaren, middels het ontwikkelen van een heldere procesbeschrijving inzake de aanpak van geweld tegen politieambtenaren. Het protocol bestaat, naast strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht die van toepassing zijn, uit interne richtlijnen over de inzet bedrijfsopvang voor de slachtoffers en de mogelijkheden van schadeverhaal op de daders.

Daarnaast gaat het geweldsprotocol ervan uit dat slachtoffers van het geweld tegen hen, altijd een vervolg dient te krijgen, zowel vanuit strafrechtelijk oogpunt (dader wordt vervolgd door het openbaar ministerie) als vanuit goed werkgeverschap. Bij dit laatste wordt er een actieve rol van het politiekorps verwacht in de vorm van ondersteuning, begeleiding en opvang, maar ook hulp aanbieden bij verhaalschade op de dader. Om het beleid van geweld tegen de politie te realiseren moeten allereerst de geweldsincidenten geregistreerd worden. Sinds oktober 2008 is het mogelijk om een melding te maken in X-pol door gebruikmaking van de projectcode GTPA. Tevens geldt voor het slachtoffer de maximale ondersteuning. Tevens wordt het volgende als minimale eis geacht:

- De registratie van politieambtenaren die het slachtoffer zijn geworden van geweld tegen de politie of deze slachtoffers al dan niet intern de procedure conform het geweldsprotocol hebben doorlopen.
- Het onderzoeken van de bekendheid van het geweldsprotocol onder de medewerkers.
- Een vragenlijst uitzetten onder de gebruikers van het protocol en antwoorden registreren. De uitkomsten hiervan kunnen worden weergegeven in een rapportage (Ministerie van BZK, 2005).

Op deze manier probeert de overheid sturing te geven aan een gewenste ontwikkeling – het terugdringen van geweld tegen de politie - in de samenleving.

Politieke benadering van beleid

Bij de politieke benadering van beleid wordt er altijd een strijd gevoerd tussen partijen om het eigen belang en positie veilig te stellen. Het is een strijd die vaak gevoerd wordt tussen politieke elites. In de context van geweld tegen de politie is deze strijd gevoerd op het lokale niveau, namelijk tussen de politie en openbaar ministerie van Rotterdam-Rijnmond. Macht en invloed zijn bepalend voor de uitkomsten van deze strijd. De strijd om macht vindt plaats in diverse arena's. Arena's hebben niet altijd een formeel karakter en kunnen ook fluïde zijn. Dit komt met name tot uitdrukking in de notie van een beleidsnetwerk (Bekkers, 2007).

Tussen politie en Openbaar Ministerie is een afhankelijkheidsrelatie ontstaan en tevens een gemeenschappelijk beeld over de aanpak van geweld tegen werknemers met publieke taken. Hieronder valt ook het personeel van de politie, maar alle diensten en instellingen van het ministerie van Justitie. Bij het maken van afspraken met ketenpartners hebben politie en het Openbaar Ministerie elkaar enerzijds nodig om de aanpak van agressie en geweld te kunnen realiseren, maar dit zal niet ten koste gaan van het eigen belang en positie.

De inzet van beleidsinstrumenten wordt gezien als machtsbron om bepaalde belangen te realiseren en daarmee macht uit te oefenen (Hood, 1983). Het toepassing van het supersnelrecht voor politiemedewerkers die slachtoffer zijn geworden agressie en geweld tegen het ambt, is hiervan een goed voorbeeld. De overheid heeft hiertoe een wijziging in de wet aangebracht. Op deze manier

geeft de overheid een signaal af dat het niet acceptabel is dat er in de samenleving regelmatig incidenten plaatsvinden van geweld tegen de politie.

Culturele benadering van beleid

De nadruk vanuit de culturele benadering wordt gelegd op beleid als belichaming van bepaalde zingevingspatronen. Het beleid is gebaseerd op bepaalde betekenissen of wordt weergegeven in symbolen. In een het proces van 'geven en nemen' heeft proberen partijen duidelijk te maken dat ze een bepaald probleem belangrijk vinden, ook al is er geen passende oplossing. Er is dan ook enigszins sprake van symbolisch beleid.

Deze vorm van beleidsuitvoering heeft een hele tijd gespeeld tussen de politie en het Openbaar Ministerie van Rotterdam-Rijnmond, omdat het Openbaar Ministerie een standpunt innam dat agressie en geweld tegen de politie behoorde bij de uitoefening van de politiefunctie. Als het korps een melding van geweld tegen de politie ontving van een politiemedewerker, werd het geweldsprotocol in acht genomen. Dit resulteerde vaak in een situatie, waarbij het slachtoffer niet in de gelegenheid werd gesteld om zich te voegen bij een strafzaak, omdat deze zaken vergeten werden of simpelweg geen prioriteit waren voor het Openbaar Ministerie. Het korps heeft altijd getracht om een signaal af te geven aan de samenleving dat geweld en agressie tegen de politie niet acceptabel is. Daarnaast is het geweldsprotocol een lange periode symbolisch beleid geweest voor het korps. Vanuit goed werkgeverschap vindt het korps het belangrijk dat een medewerker weet dat zijn melding van geweld serieus wordt opgenomen.

Inmiddels heeft het Openbaar Ministerie haar standpunt aangepast en geeft zij een hoge prioriteit aan incidenten, waarbij politiemedewerkers slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld.

Institutionele benadering van beleid

Beleid en beleidsprocessen worden in de institutionele benadering van beleid gevormd door een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken. De positie en afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende partijen zijn gebaseerd op allerlei regels en overeenkomsten. Dit betekent dat de ruimte om zelf beslissingen te nemen zeer beperkt is. Tevens wordt beleid in deze benadering gezien als het resultaat van historisch gegroeide en in verankerde praktijken (Bekkers, 2007).

Ook leveren normeringen een bijdrage aan een bureaucratie die zonder willekeur en op basis van kennis beleid uitvoert. Gelijktijdig wordt er dan gesproken over de bureaucratie als 'ijzeren kooi', waarin regels belangrijk worden geacht en weinig ruimte biedt om veranderingen door te voeren (DiMaggio & Powell, 2003).

Het GTPA-beleid of het geweldsprotocol is ontstaan vanuit gegroeide normen en praktijken die in het korps zijn ontstaan. Ook is de relatie tussen de politie en Openbaar Ministerie gebaseerd op historie, omdat er over het onderwerp geweld tegen de politie – vóór de komst van de landelijke richtlijnen en het Programma Veilige Publieke Taak – nooit een gemeenschappelijk beeld is ontstaan over de aanpak. De aanpak van geweld tegen de politie werd vanuit het Openbaar Ministerie vaak niet geprioriteerd. Door de totstandkoming van het landelijk protocol en het Programma Veilige Publieke Taak, komt het Openbaar Ministerie er niet onderuit om dit soort zaken te prioriteren. Het Openbaar Ministerie heeft overigens ook een eigen belang als het gaat om de aanpak van geweld tegen medewerkers van de justitiële instellingen en diensten; de politie vervult hierin ook een prominente rol.

Hoe is het zgn. geweldsprotocol van het korps ontstaan?

Het korps Rotterdam-Rijnmond kent sinds 1995 een geweldsprotocol. Vervolgens heeft het korps in 1999 een verscherpt standpunt ingenomen, omdat toen al sprake zou zijn van toenemende agressie en geweld tegen politieambtenaren.

Vanuit de CAO-onderhandelingen 2005-2007 en met de komst van het landelijk protocol voor de politie heeft het korps eind 2006 een onderzoek verricht onder alle politiemedewerkers. Voor het korps was het doel vooral om inzichtelijk te maken wat de aard en omvang van het probleem is. Hierdoor is het geweldsprotocol in 2008 enigszins aangepast. Toch hebben de uitkomsten van voornoemd onderzoek ertoe geleid dat het geweldsprotocol geactualiseerd is in de vorm zoals het gepresenteerd in dit onderzoek.

Hoe is het regionale GTPA-beleid geïmplementeerd?

Vanaf 2008 heeft het korps op verschillende manieren geweld tegen de politie onder de aandacht gebracht van medewerkers. Destijds hebben alle medewerkers een brief, waarin uitgelegd wordt dat geweld tegen de politie niet acceptabel is en wordt het belang van het melden van een geweldsincident uitgelegd. Tevens heeft er in oktober 2008 in het korpsblad 'Geboeid' diverse artikelen gestaan over geweld tegen de politie. Ook toen is het geweldsprotocol aangepast.

Het korps heeft ervoor gekozen om een decentrale casemanager te introduceren in het korps. Deze rol is weggelegd voor de hoofden DHV, omdat in het proces DHV de meeste meldingen van geweld tegen politieambtenaren voorkomen.

De hoofden DHV zijn middels een presentatie in april 2010 op de hoogte gesteld van het geactualiseerde protocol en de rol die zij zullen vervullen in dit proces. Deze casemanager hebben gedurende deze presentatie de opdracht meegekregen om een GTPA-team samen te stellen en het vernieuwde geweldsprotocol te introduceren onder het personeel van het district/dienst waar zij werkzaam zijn.

Een aantal districten/diensten hebben een GTPA-team geformeerd. Het feitelijk onder de aandacht brengen onder het personeel van het district is veelal niet gebeurd.

Vervolgens heeft de portefeuillehouder in oktober 2010 een brief verstuurd naar de districtschefs c.q. diensthoofden, waarbij zij op de hoogte worden gesteld over het geactualiseerde geweldsprotocol en wat invullen van de rol als casemanager voor een hoofd DHV zal betekenen. Het onder de aandacht brengen van het geactualiseerde geweldsprotocol en het belang voor de medewerker om melding te maken van geweld tegen het politieambt blijft vooralsnog onderbelicht.

Er wordt erkend dat er te weinig aandacht is besteed aan het onderwerp geweld tegen de politie en het geweldsprotocol. Het korps vindt dit betreurend. Het onderbelicht zijn van dit onderwerp kan effect hebben op de meldingsbereidheid van het slachtoffer/medewerker.

Hoe wordt het geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond door medewerkers en andere betrokken partijen ervaren?

De casemanager van EXO is momenteel nog zoekende naar zijn rol en positie in het proces. In de praktijk komt het regelmatig voor dat als een medewerker van EXO betrokken is bij een geweldsincident dat het opgepakt wordt door het district, waarin het geweldsincident heeft plaatsgevonden. EXO is ondersteunend aan de districten. In het district wordt conform het geweldsprotocol de verschillende stappen doorlopen, alleen wanneer een leidinggevende van EXO de zaak overneemt, is het onduidelijk er precies nog gedaan moet worden. Dit maakt het proces voor EXO ongrijpbaar.

Een casemanager heeft aangegeven het district teveel aan het lot wordt overgelaten. Voorheen werden de leidinggevenden en medewerkers ondersteund door een personeelsmanagementadviseur. Deze rol van de personeelsmanagementadviseur is in de laatste versie van het geweldsprotocol verdwenen. Dit wordt door de casemanager als vervelend ervaren. Een andere casemanager heeft aangegeven dat er met de komst van het geactualiseerde protocol veel van hem verwacht wordt. De personeelsmanagementadviseur was in het verleden belast met de aanjaagfunctie en maakte het strafdossier compleet; nu is dit een taak voor de casemanager. Hij zou graag deze taak willen neerleggen bij een medewerker van de districtsondersteuning of terug willen leggen bij de personeelsmanagementadviseur.

De afdeling beleidszaken ervaart dat geweld tegen politieambtenaren in het korps nog steeds onderbelicht. Er zou onvoldoende aandacht zijn besteed het belang van het registreren van geweld tegen de politie en wat dit voor de medewerker kan betekenen. Toch is het aantal meldingen van incidenten in 2010 gestegen naar 503. De vraag is of dit te wijten is aan de bekendheid van het geweldsprotocol of door het vaker aanvinken van de projectcode GTPA in BVH door de medewerker.

Medewerkers die slachtoffers zijn geworden van agressie en geweld tegen het ambt lijken steun vanuit het korps als zeer belangrijk te ervaren. De rol van BOT, directe collega's dragen hieraan een bijdrage. Wel wordt ervaren dat er vanuit de leiding geen steun wordt ontvangen door de medewerker. Dit wordt als 'jammer' ervaren.

Enkele medewerkers hebben aangegeven dat de informatievoorziening over het geweldsprotocol zeer beperkt is. Ook merken zij hierbij op dat hun leidinggevende vaak onvoldoende op de hoogte is over verloop van dit proces.

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het landelijke beleid en regionaal beleid?

De overeenkomsten tussen het landelijke protocol voor de politie en het regionale beleid is als volgt. Alle zaken die benoemd zijn in het landelijke protocol voor de politie zijn verwerkt in het geweldsprotocol van het korps Rotterdam-Rijnmond. De verschillen tussen het landelijke protocol voor de politie en het geweldsprotocol kunnen als volgt worden weergegeven.

Het landelijke protocol (en het Programma Veilige Publieke Taak) geeft bijvoorbeeld niet exact aan hoe de aanpak van geweld tegen de politie door het Openbaar Ministerie zou moeten worden ingevuld. Er zouden afspraken gemaakt moeten worden tussen de politie en het openbaar ministerie. De inhoud van deze afspraken wordt – met uitzondering van de toepassing van het supersnelrecht – in het midden gelaten.

Het korps heeft hierover specifieke afspraken gemaakt. Daders van geweld tegen de politie krijgen een dagvaarding in persoon (DIP) uitgereikt door het Openbaar Ministerie. Een dagvaarding in persoon biedt de mogelijkheid aan dat het slachtoffer zich kan voegen tot de strafzaak. Dit is niet overal gebruikelijk. In andere regio's wordt een GTPA-zaak afgehandeld door een Transactie van het Openbaar Ministerie (TOM). Hiertoe kan de medewerker zich niet voegen tot de strafzaak en gaat de Officier van Justitie onderhandelen met de verdachte over de hoogte van de transactie. Op deze wijze wordt de zaak dan afgedaan.

Daarnaast wordt conform het landelijk protocol voor de politie aanbevolen om een schade-expert aan te stellen ten behoeve van de afhandeling van schade en letsel. De aanwezigheid van een schade-expert zou ertoe bijdragen dat het korps bewuster omgaat met de risico's van schadevergoedingen en schadeclaims beter zouden kunnen onderbouwen. In het korps is er een afdeling Schadezaken die o.a. belast wordt met schadeclaims op het moment dat het korps

aansprakelijk wordt gesteld. Inzake geweld tegen de politie is deze taak niet bij hen weggelegd, maar bij de afdeling Juridische Zaken.

Het korps kan ook – bij loonschade - schadeverhalen bij de dader via de Verhaalwet Ongevallen Ambtenaren. In het landelijke protocol voor de politie wordt niet geadviseerd om een schaderegelingsbedrijf hiervoor in te schakelen. Toch heeft het korps ervoor gekozen om dit uit te besteden aan een schaderegelingsbedrijf. Dit is een kostenpost voor het korps. Het korps zou hiervan een kosten/batenanalyse moeten opmaken.

Tevens is het landelijk protocol een klachtenprocedure opgenomen. In het korps is de klachtenprocedure niet zodanig opgezet. Als medewerkers van het korps een klacht hebben over de wijze waarop hun zaak afgehandeld, kunnen ze dit kenbaar maken bij hun leidinggevende of bij de afdeling Juridische Zaken.

Wat is succesvol beleid en welke criteria zijn hierbij van toepassing?

Om te beoordelen of er sprake is van succesvol beleid worden per benadering de volgende criteria gehanteerd.

Bezien vanuit de rationele benadering wordt succesvol beleid afgemeten aan:

- Effectiviteit. Hier wordt bepaald of de genomen maatregelen en de ingezette middelen geleid hebben tot het realiseren van de beoogde doelstellingen (output). Dit houdt in dat de doelstellingen van het gevoerde beleid helder geformuleerd zijn en vertaald zijn in meetbare grootheden. In het verlengde hiervan zal de vraag moeten worden beantwoord of de maatschappelijke effecten daadwerkelijk voor rekening komen van het gevoerde beleid en de doelstellingen die in dit verband geformuleerd zijn. Het korps zou dit nader moeten onderzoeken
- Efficiency. Er is sprake van efficiënt beleid als de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden tegen de geringste kosten die met de inzet van bepaalde maatregelen gemoeid zijn. Het korps zou dit kunnen meten door de gemaakte kosten (van bijvoorbeeld het advocatenkantoor en schaderegelingsbedrijf) naast de behaalde resultaten moeten neerleggen en dan conclusies trekken.
- Samenhang. Een programmabeleid is hierin zeer belangrijk, omdat programmering laat zien waar de coördinatie noodzakelijk is om de interne en externe samenhang te kunnen waarborgen. Het korps heeft dit gewaarborgd op strategisch niveau door het aanstellen van een portefeuillehouder en op operationeel niveau een decentrale casemanager te belasten met de coördinatie in het district/dienst van het korps.

Bij de politieke benadering van beleid kan succesvol beleid voor iedere belanghebbende partij verschillen. De politieke benadering staat in het teken van het veiligstellen van de eigen positie en het eigen belang. Succesvol beleid is in feite dat er zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met de specifieke belangen, wensen en voorkeuren van voornoemde partijen. Er zal dan eerder sprake zijn van steun of draagvlak. Dit maakt het beleid acceptabel voor een ieder. Bepalend voor de inhoud van beleid is steun en weerstand van de betrokken partijen. Dit geldt in feite ook voor de beleidsnetwerk. De doelstellingen van beleid zijn vooral de uitkomst van een onderhandelingsproces. Na afloop kan er nieuwe ronde van overleg, onderhandeling en ruil worden opgestart (Bekkers, 2007).

De politie en het Openbaar Ministerie moeten regelmatig met elkaar om de tafel om afspraken te maken over het gevoerde beleid van het eigen personeel, maar met andere werkgevers die te maken hebben met agressie en geweld bij de uitoefening van hun werk. Er ontstaat een gemeenschappelijk

beeld over de aanpak van het beleid, waarbij eigen positie en belang zijn veiliggesteld. Succesvol beleid kan vooralsnog verschillende worden ervaren door betrokken partijen.

Vanuit de culturele benadering wordt succesvol beleid afgemeten aan het feit of partijen in staat zijn geweest om een gezamenlijk beeld te creëren over de aard en omvang van het probleem en de wijze waarop het probleem is aangepakt. Ook hier zijn steun en draagvlak een vereiste. Daarbij speelt de kwaliteit van het interactieproces een belangrijke rol tussen de betrokken partijen.

De afspraken tussen politie en het Openbaar Ministerie zijn in het verleden niet juist tot uitvoering gebracht. In feite had er tussen beide partijen een gezamenlijk beeld moeten ontstaan over de aanpak van agressie en geweld in brede zin. Hiermee wordt bedoeld dat ook geweld tegen medewerkers van het OM extra benadrukt had moeten worden bij het maken van deze afspraken. Hierdoor wordt er een situatie gecreëerd dat ook het OM betreft en waarin de politie een rol zou kunnen vervullen. In het kader van de culturele benadering van beleid zou er wellicht meer steun en draagvlak zijn om de aanpak van agressie en geweld te realiseren, omdat er sprake is van een gezamenlijke taal tussen de belanghebbenden.

De institutionele benadering van beleid gaat uit van verschillende beoordelingskaders en logica's die gelijktijdig een rol spelen in de beoordelingen van beleid (Snellen, 1978; Hemerijck, 2003). Er zullen dus meer oordelen aan de orde zijn. Bij het vormen van een oordeel moet nadrukkelijk aan de orde zijn of het beleid wel werkt (werk het?). Tevens moet er sprake zijn van politieke steun en draagvlak bij de uitvoering van beleid (past het?) en moet meegenomen moet in hoeverre beleid in strijd is met de wet- en regelgeving (mag het?). De mate van legitimiteit is aan de orde om te bepalen of beleid tegemoetkomt aan de wensen en voorkeuren van de maatschappij en welke bijdrage dit levert aan het functioneren van het politieke systeem en het vertrouwen in de politiek en overheid (hoort het?).

Dit heeft betrekking op de situatie hedendaags. Door de totstandkoming van het landelijke protocol voor de politie en het Programma Veilige Publieke Taak is de ruimte van onderhandelen beperkt geworden voor de Politie en het Openbaar Ministerie. Feit is dat er afspraken gemaakt moeten worden. De enige ruimte die er is, is hoe een zaak zou moeten worden afgehandeld (dagvaarding in persoon of transactie Openbaar Ministerie?).

8.2. Eindconclusie

Ontleend aan de onderzoeksvragen zal hierbij de centrale vraagstelling worden beantwoord.

In hoeverre is er in het korps sprake van succesvol gevoerd beleid inzake geweld tegen politieambtenaren en wat is er eventueel nodig om het beleid succesvol te laten zijn?

Het korps Rotterdam-Rijnmond timmert sinds eind 2006 flink aan de weg om meer inhoud en vorm te geven aan het beleid inzake geweld tegen politie ambtenaren. Om te beginnen heeft het korps eerst geïnventariseerd onder het personeel wat de aard en omvang van het probleem precies is. Op basis van de uitkomsten van de inventarisatie is het korps het dan huidige beleid anders gaan inrichten. Dit heeft geresulteerd in het geweldsprotocol Rotterdam-Rijnmond zoals het is weergegeven in dit onderzoek.

Om meer grip te krijgen op het geconstateerde probleem heeft het korps in eerste instantie een aanpassing gemaakt in het registratiesysteem X-pol (later BVH), waarin politiemedewerkers melding

kunnen maken van een incident van geweld tegen de politie. Sinds oktober 2008 is de projectcode GTPA ingevoerd in het registratiesysteem.

Na de besluitvorming van de korpsleiding wordt in april 2010 het geactualiseerde geweldsprotocol gepresenteerd aan de hoofden DHV die vanaf dat moment belast zijn met de rol van decentrale casemanager. Deze casemanagers krijgen gelijktijdig de opdracht om de nieuwe werkwijze onder de aandacht te brengen bij de medewerkers van het district/dienst waar hij werkzaam is. Tevens dient hij een GTPA-team samen te stellen en moet het onderwerp GTPA een vast agendapunt worden van het districtsmanagementteamoverleg en de managementteamoverleggen. Het onder de aandacht brengen van het vernieuwde geweldsprotocol onder de medewerkers blijft vooralsnog onderbelicht.

Om te bepalen of er sprake is van succesvol beleid zal de institutionele benadering worden toegepast op dit onderzoek, omdat deze benadering alle elementen bevat van de rationele, politieke en culturele benaderingen van beleid.

De effectiviteit van het gevoerde beleid kan aan de hand van dit onderzoek niet gemeten worden, omdat er aan de hand van registraties niet onderzocht is wat de effecten zijn. Wel kan gesteld worden dat het aantal geweldsincidenten in 2009, 403 betrof en in 2010 waren dit er 517. Een duidelijke stijging. De oorzaken van deze stijging zouden onderzocht moeten worden.

Gelet op de keuze die het korps heeft gemaakt om controle te krijgen op het proces, is de decentrale casemanager geïntroduceerd. Er is hiervoor gekozen, omdat het onduidelijk was, waaronder de centrale casemanager organisatorisch gezien, ondergebracht zou moeten worden. Daarnaast zou het aanstellen van een centrale casemanager allerlei formatieve en financiële consequenties met zich meebrengen. Kortom, bij de besluitvorming door de korpsleiding, heeft het kosten-batenaspect wel degelijk een rol gespeeld.

Het landelijke protocol voor de politie laat zien waar de coördinatie in de organisatie noodzakelijk is. Ook heeft meegespeeld in de keuze van het aanstellen van een decentrale casemanager. De coördinatie in het proces moest ook gewaarborgd zijn. In de districten/diensten verliep het proces van het geweldsprotocol niet goed. Met de introductie van de decentrale casemanager verloopt dit proces nog steeds niet helemaal goed. Dit zal wellicht te maken hebben met het feit dat een ieder in het proces nog zoekende is naar zijn nieuwe rol.

Bij de uitvoering van het beleid is politieke steun en draagvlak ontstaan bij onder meer het Openbaar Ministerie. De afspraken die de politie met het Openbaar Ministerie heeft gemaakt houden nu stand, omdat iedere partij zich aan de richtlijnen van het Programma Veilige Publieke Taken moet houden. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie inmiddels ook te maken met dezelfde problematiek in de organisatie. Het Openbaar Ministerie als werkgever heeft ook een eigen belang als het gaat om een optimale aanpak van geweld tegen medewerkers van alle justitiële instellingen en diensten.

Daar waar het korps - met behulp van het openbaar ministerie – getracht heeft een signaal af te geven aan de maatschappij dat geweld tegen de politie niet acceptabel is, fungeerde het GTPA-beleid voor de komst van het landelijke protocol als belichaming van bepaalde zingevingspatronen. Het Openbaar Ministerie en het korps hadden geen gemeenschappelijke visie over de aanpak van voornoemd probleem.

Het toepassen van het supersnelrecht op politiemedewerkers die slachtoffer zijn geworden van geweld tegen de politie is een goede maatregel vanuit de overheid geweest. Helaas is deze maatregel in het korps Rotterdam-Rijnmond praktisch gezien niet toepasbaar. Door de complexiteit

van het geweldsprotocol (van de eerste opvang van de chef van dienst tot aan het aanleveren van het complete strafdossier bij Juridische Zaken) kan het korps niet binnen drie dagen een compleet strafdossier fabriceren. Dit heeft te maken met het feit dat er veel partijen betrokken zijn in het proces.

De medewerkers die gebruik hebben gemaakt van het geweldsprotocol merken op dat het korps, wat betreft de informatievoorziening over dit onderwerp, tekortschiet. Daarnaast ondervinden zij dat hun leidinggevende vaak niet op de hoogte is over de inhoud van het geweldsprotocol en verloop van dit proces. Daarentegen ervaren diezelfde medewerkers dat ze veel steun hebben gehad van het BOT, maar ook van hun directe collega's. Echter, steun vanuit de districtleiding ontbreekt vaak en wordt dan ook als 'jammer ervaren'.

Kortom, op landelijke niveau, maar vooral op regionaal niveau heeft het korps diverse stappen ondernomen om het GTPA-beleid te kunnen realiseren. Helaas blijft het proces van het geweldsprotocol in het korps stilstaan op hetzelfde punt, namelijk bij het doorsturen van het strafdossier wordt vaak de afdeling Juridische Zaken regelmatig vergeten. Dit kan directe invloed hebben op de medewerker die slachtoffer is geworden van geweld tegen de politie, omdat hij zich wellicht niet tijdig kan voegen tot de strafzaak, terwijl hij dit wel wilde. Zo'n negatieve ervaring kan blijven hangen bij die medewerker en heeft misschien als consequentie dat hij bij een eerstvolgend geweldsincident geen melding meer zal maken. Dit is natuurlijk niet wat er uiteindelijk beoogd is met het beleid inzake geweld tegen de politie.

8.3. Aanbevelingen

Vooralsnog ben ik van mening dat het korps veel in het werk heeft gesteld om het beleid inzake geweld tegen de politie succesvol te doen zijn. Het is een belangrijk onderwerp geworden in de politiek, maar ook in de maatschappij. In het korps is het onderwerp geweld tegen de politie onvoldoende gepromoot. Om het GTPA-beleid meer succesvol te laten zijn, ben ik van mening er meer aandacht besteed mag worden aan dit onderwerp. Dit zou op de volgende manieren kunnen plaatsvinden:

- a) Sta stil bij de wijze waarop het GTPA-beleid wordt gecommuniceerd naar het personeel. Voor de implementatie van het geactualiseerde geweldsprotocol had op verschillende niveau's moeten worden gecommuniceerd; op strategisch, tactisch en dan operationeel niveau. Een communicatieplan zou hierbij een handig instrument zijn geweest.
- b) Aandacht besteden aan het onderwerp agressie en/of geweld tegen politieambtenaren tijdens de politieopleiding, de opleiding voor medewerkers met publiekscontacten en de opleiding voor leidinggevenden.
- c) Agressie en geweld tegen politieambtenaren zou een vast onderdeel moeten zijn van de korpsintroductie.
- d) Met de komst van de nieuwe korpschef is een andere visie ontstaan over de invulling van de decentrale casemanager. De voorkeur gaat uit naar een centrale casemanager die belast is met de volledige uitvoering van het geweldsprotocol. Of dit de juiste oplossing is, is nog maar de vraag. Een ieder is nog zoekende naar zijn rol in het vernieuwde geweldsprotocol. Het is dan ook een aanbeveling om het proces na een jaar te evalueren. Helemaal, omdat er tijdens dit onderzoek ook diverse informatiesprekken hebben plaatsgevonden tussen de casemanagers en hun GTPA-team over de knelpunten die in uitvoering worden ondervonden. Tevens heeft de afdeling Juridische Zaken ook haar knelpunten kenbaar gemaakt.

- e) De inzet van een korpsjurist bij het voegen tot de strafzaak in plaats van uitbesteden aan een advocatenkantoor. De keuze voor een decentrale casemanager heeft te maken gehad met kosten en baten. Anderzijds wordt er wel een advocatenkantoor ingezet voor het voegen. Gelet op het feit dat de schadevergoeding die het slachtoffer uiteindelijk ontvangt relatief laag is, kan men zich afvragen of dit in verhouding is. Met inzet van een centrale casemanager of een korpsjurist zouden kosten beduidend lager kunnen zijn.
- f) Het verhalen van loonschade is uitbesteed aan een schaderegelingsbedrijf. Om kosten te besparen zou het verhalen van loonschade op de dader worden uitgevoerd door de afdeling Schadezaken van het korps.

Literatuurlijst

Abraham, M., Hoek, A. van, Hulshof, P., Pach, J. (2007). *Geweld tegen de politie in uitgaansgebieden*. Amsterdam: DSP-groep B.V.

Adang, O., e.a. (2006). *Omgaan met conflictsituaties*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, Politieacademie.

Bekkers, V.(2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bekkers V.J.J.M., & Ringeling, A.B. (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.

Blommenstein, H.J., Bressers, J.Th.A. en Hoogerwerf, A. (1984). *Handboek beleidsevaluatie. Een multi-disciplinaire benadering*. Alphen aan de Rijn, Brussel: Samson Uitgeverij.

Bovenkerk, F. e.a. (2005). *Bedreigingen in Nederland*. Utrecht: Willem Pompe Instituut Universiteit Utrecht.

Bressers, J.Th.A., Hoogerwerf, A. (1991). *Beleidsevaluatie*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Dekkers, S., Kriek, F., Stouten, J. (2006). *Bedreigingen bij de politie*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Driessen, F.M.H.M., Middelhoven, L.K. (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.

Erpeceum, I. van, Ministerie van Justitie (2005). *Van afzijdigheid naar betrokkenheid*. Den Haag: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: Samson Uitgeverij.

Hoogerwerf, A.(2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Keijzer, D. (2009). *Huilen met de pet op? Een kwalitatief onderzoek naar burgergeweld tegen politieambtenaren en het betreffende nazorgtraject in de politieregio Rotterdam-Rijnmond*.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Mascini, P. (2006). *Collegedictaten Organisatie en Beleid d.d. 30 januari 2006*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Handreiking voor "Protocol geweld tegen de politie*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Kamerbrief Actieprogramma Aanpak Agressie en Geweld Tegen Werknemers met Publieke Taken*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Actieprogramma aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Confrontaties met agressie*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Voortgangsrapportage actieprogramma 'Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken'*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Handboek agressie en geweld voorkomen, beperken, afhandelen*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). *Kamerbrief 'aanvullende maatregelen Veilige Publieke Taak'*.

Ministerie van Justitie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2005). *Actieplan tegen geweld*.

Naeyé, J. en Bleijendaal, R. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Apeldoorn: Vrije Universiteit, Amsterdam.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond (2007). *Factsheet Geweld tegen de politie*.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond (2008). Interne notitie: *Aanpak agressie en geweld teen politieambtenaren*.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond (2009). Interne notitie: *Opvolging van incidenten geweld tegen politieambtenaren*.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond (2009). Interne notitie: *Geweld tegen politieambtenaren*.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond (2009). *Geweldsprotocol*.

Stokkum, B. van (2005). *Beledigd in Amsterdam*. Amsterdam: Politieregio Amsterdam-Amstelland.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek – Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Timmer, J.S. (1999). *Politiewerk in gevaarsituaties : omgaan met agressie en geweld van burgers in het basispolitiewerk*. Amsterdam: Centrum voor Politiewetenschappen.

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

Uildriks, N. (1996). *Geweld in de interactie politie-publiek : een onderzoek naar opvattingen en ervaringen binnen de politie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Uildriks, N. (2000). *De normering en beheersing van politiegeweld*. Deventer: Gouda Quint.

Kamerstukken

Tweede Kamer (31 oktober 2005). 28 844 nr. 7 *Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie. Een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.

Tweede Kamer (3 november 2005). 28 684 nr. 65 *Naar een veiliger samenleving. Een brief van de ministers Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.

Krantenartikelen

Geweld tegen politie harder aangepakt. Elsevier.nl, 31 december 2005.

Geweld tegen de politie hoort bij het beroep. Algemeen Dagblad, 26 mei 2009

Afkortingen

BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BOT	Bedrijfsopvangteam
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
DHV	Directe Hulpverlening
DMT	Districts- of dienstmanagementteam
GTPA	Geweld tegen politieambtenaren
ISO	Intake, Service & Ondersteuning
OM	Openbaar Ministerie