

Bijlage bij kabinetsbrief inzake COT-rapport Hoek van Holland

Overzicht relevante landelijke initiatieven

1. Veilige publieke Taak

Een van de conclusies van het COT was dat sprake was van een ongekend hevig en intens geweld door ordeverstoorders die de politie belaagden.

Geweld tegen functionarissen met een publieke taak mag niet worden getolereerd. De volgende zaken zijn in dit verband vermeldenswaard.

1. Conform de afspraken met onder meer de politiebonden ligt er nu *één landelijke uitvoeringsregeling voor op basis van het protocol "geweld tegen politie"* waarin het werkgeverschap voor alle politiekorpsen is geregeld. De regeling minimaliseert de ruimte van politiekorpsen om zaken op een andere wijze te regelen. Daarnaast zitten er in de regeling waarborgen voor de continuïteit van deze preventie en afhandeling van zaken van agressie en geweld. Onderdelen van deze regeling zijn de aanpak bij agressie en geweld, bij- en prikincidenten en stelselmatige bedreiging. De landelijke aanpak kenmerkt zich daarnaast door de aandacht voor een gedegen registratie en een duidelijke leercyclus op basis van opgedane praktijkervaringen. Deze kunnen bijdragen tot verbeteringen in het politieoptreden en afhandeling van het geweld achteraf. De komende tijd zal dit in de korpsen verder vorm dienen te krijgen. Landelijk is tevens noodzakelijk om uit gehouden onderzoeken over agressie en geweld tegen de politie keuzen te maken voor verbeteringen in het opleidings- en trainingsprogramma.
2. Uit diverse onderzoeken¹ in de afgelopen decennia is gebleken dat confrontaties met mensen die (overmatig) *alcohol en/of drugs* gebruiken extra gevaar opleveren voor politiemensen. Enerzijds komt dit door het ontremde, onberekenbare en onbetrouwbare gedrag van de gebruikers en anderzijds door het ontbreken van mogelijkheden c.q. prikkels om dit geweld te beheersbaar te krijgen en / of te de-escaleren. In 30 - 55 procent van de gevallen van agressie en geweld tegen politiemensen is hiervan sprake. Ook tijdens de strandrellen in Hoek van Holland was sprake van gebruik van alcohol en drugs. Enkele onderzoeken² geven als aanbeveling om situaties waarin sprake is van evenementen met een groot aantal bezoekers en gebruik van alcohol en/of drugs meer voorspelbaar te maken door goede informatie vooraf en het hanteren van duidelijke procedures. Het fenomeenonderzoek dat momenteel door het COT in samenwerking met de Onderzoeksgroep Beke en de Politieacademie wordt verricht (zie punt 4) zal eveneens aandacht besteden aan de invloed van alcohol en drugs.
3. Eind 2008 lanceerde de Algemene Christelijke Politiebond een *actieplan met tien punten* die kunnen leiden c.q. bijdragen tot het voorkomen van agressie en geweld. Één van de punten hieruit had betrekking op de *vergunningverlening*. De ACP stelde onder meer: "Vergunningbeleid voor gemeenten wordt strenger toegepast voor feesten en

¹ "Politiegeweld" (Jaap Timmer, 2005), "Hard en Zacht" (Jan Naeyé e.a., 2006) en "Agressie en geweld tegen politiemensen" (Jan Naeyé e.a., 2008).

² Zie de onderzoeken "Hard en zacht" en "Agressie en geweld tegen politiemensen".

evenementen. Wanneer er niet voldoende politiecapaciteit is om de openbare orde te garanderen, wordt geen vergunning afgegeven." Zoals aangegeven in de brief van de minister van BZK d.d. 24 juni 2009³ (waarin een reactie op het tienpuntenplan van de ACP werd gegeven) moet de burgemeester die de vergunning afgeeft, het openbare ordevragestuk en de handhaving ervan, meewegen in de vergunningverlening. Hij is hierop aanspreekbaar door de gemeenteraad. Bij het vergunningenbeleid voor evenementen behoort ook de mate van preparatie van de politiemensen voor een dergelijk evenement een aspect te zijn dat moet worden meegewogen. De aanbevelingen in het COT-rapport over de voorbereidingen op de evenementen sluiten hierop aan.

2. Wetsvoorstel maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast

Eén van de vragen die naar aanleiding van de gebeurtenissen in Hoek van Holland is gerezen, is of het mogelijk is om in een vroegtijdig stadium het ontstaan van ongeregeldheden te voorkomen, bijvoorbeeld indien aantoonbaar is dat door de orderverstoorders voorbereidende handelingen worden verricht, gericht op het veroorzaken gewelddadigheden.

In dit verband wordt gewezen op het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (kamerstukken 31 467), dat thans in behandeling is bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel biedt zowel de burgemeester als de officier van justitie een aantal extra instrumenten waarmee vroegtijdiger optreden mogelijk is. De burgemeester kan volgens het voorgestelde artikel 172 a van de Gemeentewet ter handhaving van de openbare orde, een bevel geven in de vorm van een (langdurig) gebiedsverbod, een meldingsplicht of een groepsverbod. De officier van justitie kan (voorgesteld artikel 509 hh, Wetboek van Strafvordering), vanuit zijn strafvorderlijke taak, een verdachte een gedragsaanwijzing opleggen in de vorm van een gebiedsverbod, een meldingsplicht, een contactverbod of een begeleidingsverplichting. Deze instrumenten kunnen overigens niet worden ingezet in het geval dat sprake is van acute ordeverstoringen. In dat geval dient te worden opgetreden op basis van het gemeentelijke noodrecht of bestuurlijke ophouding. Het wetsvoorstel is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aangevuld (amendement Zijlstra c.s.⁴). Als gevolg van het amendement wordt in het Wetboek van Strafrecht een nieuw artikel ingevoegd, luidende als volgt: "Hij die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft tot het plegen van geweld tegen personen of goederen wordt bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of een geldboete van de vierde categorie." Aldus is – zie ook de toelichting bij het amendement – het verschaffen van (onder anderen) inlichtingen – bijvoorbeeld in de vorm van afspraken die hooligans via SMS-berichten, internetcontacten, telefoongesprekken en andere methoden van communicatieuitwisseling daags en vlak van te voren maken – als een zelfstandige en strafwaardige handeling strafbaar gesteld.

³ Kamerstukken II, 2008-2009, nr. 131 (pag. 4).

⁴ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 467, nr. 23.

3. C2000

De ervaringen met het gebruik van C2000 bij een drietal incidenten, waaronder de strandrellen in Hoek van Holland, zijn door een expertgroep C2000 onderzocht. De expertgroep C2000, onder leiding van Don Berghuijs (directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond) heeft haar bevindingen op 22 december 2009 aan de minister van BZK aangeboden.

In een reactie d.d. 10 februari 2010 aan de Tweede Kamer heeft de minister van BZK aangegeven op welke wijze invulling zal worden gegeven aan de adviezen van de expertgroep. De brief schetst een aantal maatregelen, zoals:

- een onderzoek naar de behoefte aan communicatiecapaciteit tijdens rampen en crises, in vergelijking met de capaciteit die dagelijks voor het gewone werk nodig is
- een onderzoek naar de communicatiebehoeften in de toekomst (over circa 15 jaar);
- het verbeteren van het onderwijs, het oefenen en de bijscholing van eindgebruikers, centralisten en systeembeheerders in het werken met C2000
- het uitwerken van de functie van "verbindingsofficier C2000" in de meldkamer die de regie krijgt over de communicatie tijdens calamiteiten

Verder is het Veiligheidsberaad gevraagd de procedures voor de indeling in gespreksgroepen tegen het licht te houden en aan te vullen. Op die manier kan de beschikbare capaciteit van C2000 efficiënt worden gebruikt en is goede samenwerking in de communicatie mogelijk. Hieronder valt het herzien van het zogenaamde landelijke kader fleetmap (LKF). Dit kader is een afgesproken samenstel van gespreksgroepen en operationele procedures voor het gebruik van C2000. Het kader heeft zowel betrekking op interregionale, bovenregionale en landelijke samenwerking, als op het verlenen van monodisciplinaire en multidisciplinaire bijstand. Het LKF zal worden geactualiseerd en beter worden uitgewerkt voor gebruik bij rampen en crises. Ten slotte is extra budget beschikbaar gesteld voor het versneld oplossen van de dekkingsproblemen in het C2000-netwerk.

4. Fenomeenonderzoek grootschalige ordeverstoringen

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in Hoek van Holland wordt door het COT, in samenwerking met Bureau Beke en de Politieacademie, een (verdiepend) fenomeenonderzoek verricht naar ernstige ordeverstoringen en grootschalige evenementen en gebeurtenissen. Dit onderzoek geschiedt in opdracht van BZK met de gemeente Rotterdam als medeopdrachtgever.

Het fenomeenonderzoek richt zich op:

- de landelijke ontwikkeling van geweld en ernstige openbare ordeverstoringen, die worden gepleegd door groepen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen
- de onderliggende (groeps)dynamische processen van het 'zich massaal tegen de politie en/of andere hulpverleners (en particuliere beveiligingsinstanties) kerende personen en/of groepen
- de maatregelen die nodig zijn om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden en te keren.

Binnen deze onderzoeksvragen zal ook worden gekeken naar:

- grootschalige geweldsincidenten die zich hebben voorgedaan bij grootschalige evenementen in de laatste jaren

- verschillende vormen van geweld tegen politie, hulpverlening en particuliere beveiligers die er zijn te onderscheiden
 - de kenmerken van de individuele en groepen geweldplegers
 - het gedrag van deze geweldsplegers: oorzaken van gedrag, rol van alcohol en drugs, gebruikte communicatiemiddelen
 - maatregelen die kunnen worden genomen om grootschalige geweldsincidenten kunnen worden genomen door o.a. politie, justitie, bestuur, organisatoren.
 - het benodigde risicomodel om massaal geweld bij evenementen te voorspellen.
 - de bestaande wettelijke bevoegdheden die er zijn of nodig zijn om dit geweld te voorkomen
 - geweldsincidenten en de aanpak hiervan in een aantal Europese landen
- De resultaten van het onderzoek worden tegen de zomer 2010 opgeleverd.

5. Conflict en crisisbeheersing, optreden ter handhaving van de openbare orde

Het COT-rapport constateert dat onvoldoende is opgeschaald en dat ten onrechte de ME niet is ingezet. Een van tevoren niet als hoog of verhoogd risico-evenement onttaarde in een grootschalige ordeverstoring. Het kwam vervolgens aan op de ter plaatse aanwezige medewerkers uit de basispolitiezorg.

In dit verband is mede van belang het onlangs verschenen rapport "Boven de pet? Grootschalige ordehandhaving in Nederland onderzocht."⁵ De belangrijkste conclusie in dit rapport is dat problemen met (grootschalige) ordehandhaving vaak ontstaan in het 'grijze' gebied tussen ordehandhaving vanuit de basispolitiezorg en door de ME. Daarvan is sprake bij evenementen die onverwacht uit de hand lopen en de politie voor de keuze komt te staan ze onder controle te brengen met de inzet van 'platte petten' of de ME. Het blijkt in dergelijke situaties lastig te zijn om te schakelen tussen verschillende geweldsniveaus. Het gevolg is een politieoptreden dat door betrokkenen – bezoekers, organisatoren - soms als disproportioneel wordt ervaren. Volgens de onderzoekers is een fundamentele herbezinning op de inrichting van de grootschalige ordehandhaving nodig. Het blijkt dat relatief vaak problemen ontstaan in het 'grijze gebied' tussen ordehandhaving vanuit de basispolitiezorg en door de ME. Dan gaat het om ongeregelde heden met een beperkte omvang, waarbij het niet duidelijk is of de 'platte pet' of de ME deze moet afhandelen. De onderzoekers pleiten daarom voor verandering zodat kan worden gekomen tot een flexibel en integraal totaalconcept van ordehandhaving waarmee het ook mogelijk wordt om beter te kunnen schakelen tussen geweldsniveaus. Om flexibel en proactief de openbare orde te kunnen handhaven in verschillende omstandigheden en in dat grijze gebied zijn volgens de onderzoekers ook andere competenties nodig. In het rapport wordt daarom voorgesteld om politiemensen uit de basispolitiezorg beter te scholen in het groepsgewijs optreden en de medewerkers van de ME beter te scholen voor (preventieve) inzet in het lagere geweldsspectrum. Dat vraagt om een aanpassing van zowel de opleiding voor de basispolitiezorg als de ME.

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport en de daarin vervatte voorstellen is door de Raad van Korpschefs i.o. in het portefeuillehouders overleg crisisbeheersing, besloten tot een meerjarig innovatieprogramma ordehandhaving. Een onderdeel daarvan is het ontwerpen van een multi-disciplinaire nationale handreiking evenementenbeleid.

⁵ Rapport van 9 december 2009, uitgebracht van het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap.

6. Informatiepositie politie

In het COT-rapport worden ook conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot het informatieproces. De adviezen in het COT-rapport hierover zijn vooral op de Rotterdam-Rijnmondse situatie toegesneden.

Wat betreft de aanbeveling om het binnen het korps gehanteerde informatieprotocol voor de verstrekking van informatie vanuit de Regionale Inlichtingen Dienst (RID) aan te scherpen zijn opgemerkt dat de informatieverstrekking binnen het korps, tussen korpsen en naar derden dient plaats te vinden volgens het zogenaamde Nationaal Intelligence Model (NIM). Hierbij worden ook de kwaliteitseisen, waaraan deze verstrekking dient te voldoen, duidelijk gesteld. In het COT-rapport wordt verder gesteld dat de Informatie van de Regionale Inlichtingen Dienst en de Regionale Inlichtingen Organisatie over risico's en dreigingen rond evenementen moet worden voorzien van advies over te treffen maatregelen.

De ontwikkeling en implementatie van het NIM biedt landelijk voor alle politieregio's een eenduidige informatielijn, waarbij het Regionale Informatie Knooppunt de centrale plek in de organisatie is waar alle informatie en daarmee ook de RID-informatie bijeenkomt. Binnen het korps wordt informatie verzameld en geanalyseerd door de regionale informatie organisatie waar ook de RID deel van uitmaakt.