

MASTERTHESIS



LIAISON, DE BRUG NAAR VERTROUWEN

**Hoe te komen tot een efficiënte en effectieve
wijze van politieoptreden en politie-inzet
bij evenementen en demonstraties.**

Opleiding : Master of Crisis and Public Order Management
Studiejaar : 2012-2013
Kernopgave : 5200510 & 5200511
Opdracht : Masterthesis
Onderwerp : Liaison, De brug naar Vertrouwen
Student : Cor Pronk
Studentnummer : 183631
Datum : 16 december 2013

“Het afbreukrisico voor de politiechef Den Haag zit niet zozeer in het reguliere werk, maar op het terrein van de Openbare Orde en Grootschalig Optreden.”

Henk van Essen 2013

Colofon

Studentgegevens

Student : Cor Pronk:
Studentnummer : 183631

Opleidingsgegevens

Opleiding : Master of Crisis en Public Order Management
Studiejaar : 2012 -2013
Begeleider : Dr. O.M.J. Adang
1^o Beoordelaar : Dr. O.M.J. Adang
2^o Beoordelaar : Dr. M.J. van Duin
Decaan : R.J.J. Beerens

Instituutgegevens

Instituut: : Instituut voor Fysieke Veiligheid / Politieacademie
Adres : Kemperbergerweg 783
6816 RW Arnhem

Opdrachtgever

Organisatie : Nationale Politie, Eenheid Den Haag
Postbus 264
2501 CG Den Haag
Opdrachtgever : E.N. Mooy
Functie : Adjunct-directeur

Versiegegevens

Versie:	Datum:	Omschrijving:
1.0	30 november 2013	Ter beoordeling aangeboden versie
	16 december 2013	Definitieve versie

Inhoudsopgave

Colofon	3
Inhoudsopgave	4
Voorwoord	6
1 Samenvatting	7
2 Inleiding	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Probleemstelling	13
2.3 Doel.....	15
2.4 Onderzoeksvraag	15
2.5 Afbakening en deelvragen.....	16
2.6 Doelgroep	16
Leeswijzer	16
3 Onderzoeksmethodiek	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Type onderzoek	17
3.3 Selectie cases.....	17
3.4 Dataverzameling en onderzoeksmethode	18
3.4.1. Documentanalyse	18
3.4.2. Interviews.....	18
4 Wetenschappelijk Theoretisch Kader	19
4.1 Inleiding.....	19
4.2 Informatie en informatiemanagement	19
4.2.1. Informatie.....	19
4.2.2. Informatiemanagement	21
4.3 Risico en Risicomanagement.....	22
4.3.1. Risico.....	22
4.3.2. Risicomanagement	22
4.4 Initiatie/Escalatiemodel (Adang).....	25
4.4.1. Inleiding	25
4.4.2. Definities	25
4.4.3. Groepsdynamisch proces (ESIM model)	27
4.4.4. Ontstaan van collectief geweld	28
4.4.5. Escalatie van collectief geweld	29
4.4.6. Initiatie/escalatiemodel van Otto Adang.....	29
4.5 Veerkrachttheorie (Wildavsky en Van Duin)	31
4.6 Alledaags en Bijzonder (Van Duin)	32
4.7 Wetenschappelijk kader in relatie tot de onderzoeksvraag	34
5 Juridisch Kader	36
5.1 Openbare Orde.....	36
5.2 Evenementen.....	37
5.3 Betogingen (Demonstraties).....	38
5.4 Bijzondere Opsporingsbevoegdheden	40
5.5 Juridisch kader in relatie tot de onderzoeksvraag	41

6	Praktijk/Huidige Werkwijze.....	42
6.1	Inleiding.....	42
6.2	Den Haag.....	42
6.2.1.	Kennisgeving en aanvraag	42
6.2.2.	Vorbereiding	42
6.2.3.	Informatiemanagementproces	43
6.2.4.	Risicomanagementproces	43
6.2.5.	Uitvoering.....	44
6.3	Amsterdam.....	45
6.3.1.	Kennisgeving en aanvraag	45
6.3.2.	Vorbereiding	45
6.3.3.	Informatiemanagementproces	45
6.3.4.	Risicomanagementproces	46
6.3.5.	Uitvoering.....	46
7	Discussie.....	47
7.1	Inleiding.....	47
7.2	Informatie- en risicomanagementproces.....	47
7.2.1.	Verbeteringen Informatiemanagementproces Den Haag.....	47
7.2.2.	Verbeteringen Informatiemanagementproces Amsterdam.....	48
7.2.3.	Verbeteringen risicomanagementproces Den Haag en Amsterdam	48
7.2.4.	Koppeling.....	48
7.3	Politieoptreden.....	49
7.3.1.	Competenties van politieambtenaren bij grootschalige optredens.....	49
7.3.2.	Verbeteringen politieoptreden Den Haag.....	49
7.3.3.	Verbeteringen politieoptreden Amsterdam.....	50
7.3.4.	Koppeling.....	52
7.4	Ondersteunende wet- en regelgeving	53
7.5	Overeenkomsten en verschillen tussen Den Haag en Amsterdam.....	53
7.5.1.	Overeenkomsten	54
7.5.2.	Verschillen	55
7.6	Nationale Politie.....	56
7.7	Internationaal onderzoek.....	57
7.7.1.	Resultaten onderzoek	57
7.7.2.	Vergelijking met uitkomsten onderzoek Den Haag en Amsterdam	58
8	Conclusies en Aanbevelingen	59
8.1	Conclusies	59
8.2	Aanbevelingen	63
Bijlage 1	Literatuurlijst	67
Bijlage 2	Lijst geïnterviewde personen	71
Bijlage 3	Context van interview	72
Bijlage 4	Topiclijsten	74
Bijlage 5	Kennisgevingsformulier Den Haag	77

Voorwoord

Een van de opdrachten van de leergang Master of Crisis and Public Order Management (MCPM3) is het individueel schrijven van een masterthesis en deze te verdedigen ten overstaan van een examencommissie.

Voor u ligt de masterthesis, geschreven in het kader van deze leergang.

Bij de keuze voor een onderwerp voor de masterthesis heb ik mij laten inspireren door een aantal gesprekken met docenten en decanen. In deze gesprekken kwam naar voren dat het thesisonderwerp dichtbij jezelf mocht blijven en het ook een meerwaarde voor jezelf mocht hebben.

Dit heeft mij doen besluiten een thesisonderwerp te kiezen dat op mijn werkerrein ligt en een meerwaarde zou kunnen hebben, mijn interesse had en ook direct toepasbaar zou kunnen zijn. Het gekozen thesisonderwerp heeft al deze aspecten in zich.

Ik heb de thesisopdracht als leerzaam en zinvol ervaren en heb plezier gehad in de uitvoering ervan. Het heeft een bijdrage geleverd aan mijn persoonlijke ontwikkeling, ik heb mijn netwerk kunnen uitbreiden en mijn inzichten en kennis op dit werkerrein kunnen verbreden en verdiepen. Dit zijn precies de aspecten die ik bij de start van de leergang als persoonlijke leerdoelstellingen heb geformuleerd.

Deze thesis had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van meerdere personen. Hen wil ik graag bedanken. Allereerst gaat mijn dank uit naar de leiding van de politie-eenheid Den Haag, die mij in de gelegenheid stelde om deze leergang te volgen. Ik wil ook mijn thesisbegeleider Dr. O.M.J. (Otto) Adang bedanken. Zijn specialistische kennis op het gebied van het omgaan met groepen mensen in de openbare ruimte en het effect van bejegening op groepen mensen is voor mij van groot belang geweest als basis voor deze thesis.

Daarnaast heeft hij mij gedurende het gehele traject enthousiast ondersteund en begeleid. Ook dank aan het korps Brussel voor de medewerking in de voorbereiding van het project, de politie-eenheid Den Haag en in het bijzonder aan de politie-eenheid Amsterdam voor haar medewerking aan het onderzoek.

Tot slot gaat mijn dank uit naar het docententeam en mijn decaan van de MCPM-opleiding, R.J.J. (Ralf) Beerens, die mij de gelegenheid boden om dit onderzoek uit te voeren.

Daarnaast wil ik ook mijn ouders, familie en vrienden bedanken voor hun steun.

Mijn vrouw Elsa dank ik voor haar steun en stimulerende woorden en voor de taalkundige correcties in de diverse versies van deze masterthesis.

Katwijk, 16 december 2013

Cor Pronk

1 Samenvatting

Voor u ligt een masterthesis, geschreven ten behoeve van de leergang Master of Crisis and Public Ordermanagement (MCPm).

Het doel van deze masterthesis is om antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag:

Hoe te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

In deze onderzoeksvraag zijn “efficiënt” en “effectief” belangrijke kernwoorden. Onder efficiënt versta ik dat de voorbereiding van het optreden leidt tot een bij het evenement of de demonstratie passend (professioneel) politieoptreden en een politie-inzet dat in verhouding staat tot de risico's van het evenement of de demonstratie en de deelnemers daaraan.

Onder effectief versta ik dat de voorbereiding en uitvoering van de begeleiding van een evenement of demonstratie leidt tot tevreden deelnemers en tot een verloop van een evenement of demonstratie zonder incidenten.

Bij demonstraties geldt daarnaast ook als effectief als geen afbreuk wordt gedaan aan het kunnen uitvoeren van een grondrecht.

Een effectief optreden zal een positieve bijdrage hebben aan het imago van de stad Den Haag, als Internationale Stad van Vrede en Recht.

Deze vraagstelling is te plaatsen in de context van de volgende thema's: informatie- en risicomanagement, optreden van de politie en wetgeving.

Dit brengt mij er toe de onderzoeksvraag op te splitsen in een drietal deelvragen.

Voor het deelgebied Informatie- en risicomanagement:

Op welke wijze is het informatie- en risicomanagementproces ingericht en kan dit worden verbeterd?

Voor het deelgebied Politieoptreden:

Op welke wijze is de politiemedewerker opgeleid en voorbereid om effectief op te treden bij evenementen en demonstraties en kan dit worden verbeterd?

Voor het deelgebied Ondersteunende wet- en regelgeving:

Wat zijn de ter beschikking staande bevoegdheden, zijn deze voldoende of wat is nodig om efficiënter en effectiever te kunnen optreden?

Het onderzoek heeft dus tot doel inzicht te krijgen in de wijze van voorbereiding en uitvoering van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Evenementen zijn vergunningplichtig. De vergunning moet ruim voor de uitvoeringsdatum van het evenement worden aangemeld. Voor demonstraties geldt dit niet, waardoor de politie vaak veel korter de tijd heeft om haar optreden en inzet voor te bereiden. Dat is de reden waarom bij de beantwoording van de onderzoeksvraag van deze masterthesis de focus in hoofdzaak bij demonstraties en in beperkter mate bij evenementen ligt.

Het onderzoek

Ik heb onderzoek gedaan naar de wijze waarop informatie wordt verkregen en welke kwalificatie aan deze informatie kan worden gegeven.

Ingewonnen informatie is de basis voor het risicomanagementproces, waarin risico's worden geanalyseerd, scenario's worden beschreven en uiteindelijk het politieoptreden en de politie-inzet worden bepaald.

Bij de risicoanalyse is het van belang te onderzoeken vanuit welke grondhouding de informatie- en risicoanalyse worden benaderd.

Ook het politieoptreden heb ik nader onderzocht. Centraal stond de vraag of het politieoptreden wordt ondersteund vanuit een bepaalde filosofie/wetenschappelijke theorie. Daarnaast de vraag of politieambtenaren die worden ingezet bij een evenement of demonstratie daarvoor voldoende zijn geëquipeerd.

Met de opgedane informatie en kennis kon een oordeel worden gevormd over de efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden en de politie-inzet.

Als laatste heb ik onderzocht of binnen de huidige wet- en regelgeving een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet mogelijk is of dat aanvullende regels nodig zijn.

Helaas heb ik mijn bevindingen bij de politie-eenheid Den Haag niet kunnen vergelijken met de procedures en protocollen bij de politie van Brussel. Dit in tegenstelling tot wat ik in mijn plan van aanpak schreef. Het was voor de politie van Brussel, in weerwil van eerdere toezeggingen, uiteindelijk niet mogelijk medewerking aan het onderzoek te verlenen. Gelukkig vond ik de politie-eenheid Amsterdam bereid aan het onderzoek deel te nemen. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag worden dus de resultaten gebruikt van het onderzoek in Den Haag en Amsterdam, aangevuld met een korte blik op de Nationale Politie. Doordat geen onderzoek kon worden verricht in Brussel zijn, om toch een internationale vergelijking te kunnen maken, de uitkomsten van het onderzoek in Den Haag en Amsterdam vergeleken met de uitkomsten van een recent onderzoek in twaalf Europese landen. In dit onderzoek werd gezocht naar goede voorbeelden van politieoptreden bij politieke manifestaties, waarbij communicatie en dialoog als strategische principes werden gehanteerd¹.

Het type onderzoek dat ik voor deze masterthesis heb verricht, valt in de categorie kwalitatief onderzoek.

De onderzoekshandelingen bestonden uit literatuur- en dataonderzoek om basiskennis te verzamelen en inzicht te verkrijgen met behulp waarvan ik in staat zou zijn de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Verder heb ik getracht deze basis van kennis en inzicht te vergroten door het interviewen van diverse personen in Den Haag, Amsterdam en bij de Directie Operatiën van de Nationale Politie, van wie ik vermoedde dat zij antwoord konden geven op de hoe- en waarom-vragen.

Om de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag te kunnen onderbouwen zijn elementen uit theorieën van het wetenschappelijk kader, dat voor deze deelgebieden relevant is, beschreven. Daarnaast is het voor het onderzochte thema relevante juridische kader in kaart gebracht en samengevat.

De wetenschappelijke context laat zien dat ingewonnen informatie op zichzelf niet voldoende is om op basis daarvan efficiënte en effectieve besluiten te kunnen nemen. Informatie is onderdeel van "Intelligence" en van een informatieladder, waarbij de hoogste trede wordt gevormd door de categorie "Competenties". De essentie van de begrippen

¹ Zie Recommendations for policing political manifestations in Europe, GODIAC - Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe.

“Intelligence” en “Competenties” is dat geanalyseerde informatie met kennis is/wordt verrijkt, waardoor “Intelligence-gestuurde informatie” tot stand komt. Op basis van Intelligence-gestuurde informatie kunnen meer gefundeerdere (of in elk geval minder onzekere) besluiten worden genomen, wat de kans op het veilig en goed verlopen van een evenement of demonstratie vergroot.

Verder komt naar voren dat het onmogelijk is alle risico's geheel te vermijden. Natuurlijk moeten maatregelen worden genomen om de bij een evenement of demonstratie geanalyseerde risico's zoveel mogelijk te minimaliseren, incidenten kunnen echter niet altijd worden voorkomen.

Risicoaanvaarding is daardoor een realistischer houding. Dit vereist veerkracht, wat inhoudt dat risico's worden aanvaard en de getroffen en de gevolgen daarvan weet op te vangen. Het voordeel van het handelen vanuit dit veerkrachtperspectief is dat geleerd kan worden van incidenten die zich ook daadwerkelijk voordoen.

Voor het onderzoek naar het politieoptreden is gebruik gemaakt van de wetenschappelijke theorieën van Adang (initiatie/escalatiemodel) en Van Duin (theorie van het normale/alledaagse en bijzondere).

Het door Adang ontwikkelde initiatie/escalatiemodel beschrijft strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving. Hierbij wordt rekening gehouden met allerlei principes uit de massapsychologie en groepsdynamica, waaronder de theorie van de sociale identiteit (*Elaborated Social Identity Model*, ESIM). Ook kijkt Adang naar diverse stijlen van openbare ordehandhaving.

De door Van Duin ontwikkelde theorie van het normale/alledaagse en het bijzondere legt de nadruk op ervaring. Ervaringen uit het dagelijks werk worden meegenomen in het optreden in bijzondere omstandigheden.

De basis achter deze ervaringsleer ligt bij literatuur uit de (sociale) psychologie over de waarde en kwaliteit van routinematig handelen, *Naturalistic Decision Making* (NDM) en de specificering en aanvulling op NDM, *de Recognized Primed Decisionmaking* (RPD).

Van Duin pleit voor een verdergaande professionalisering en specialisatie, zodat medewerkers de nodige ervaringen kunnen opdoen.

In het juridische kader is uiteengezet wie welke bevoegdheden heeft bij evenementen en demonstraties. Verder zijn de bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering beschreven.

Onderzocht is of behoefte is aan de uitbreiding van bestaande bevoegdheden en of de bijzondere opsporingsbevoegdheden ook bij de handhaving van de openbare orde bij evenementen en demonstraties zouden moeten gelden. Hierbij is ook onderzocht of een uitbreiding van bevoegdheden zich verhoudt tot het feit dat het recht op betoging een grondrecht is.

Bevindingen en Conclusies

De deelvragen leidden tot een aantal opmerkelijke bevindingen. Deze worden hier samengevat. Op basis daarvan kom ik tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 1 Op welke wijze is het informatie- en risicomanagementproces ingericht en kan dit worden verbeterd?

Hoewel bijna alle (bij de politiewerkzame) geïnterviewden het informatieproces als van voldoende niveau voor de uitvoering ervaren, zijn zij wel van mening dat het informatieproces verbeterd kan en moet worden om een goede risicoanalyse te kunnen maken.

Verder blijkt uit de interviews dat het noodzakelijk is om het informatiemanagementproces efficiënt te maken. De geïnterviewden zijn van mening dat de beschikbare informatie zowel

bij politieambtenaren maar ook bij de multi-partners, zoals brandweer GHOR en gemeente, moet worden gekanaliseerd en gecoördineerd, de informatiepositie (kennis) moet worden verbeterd en informatie sneller moet worden gedeeld. Dit geldt niet alleen binnen de politie-eenheid maar ook tussen de politie-eenheid en de landelijke (informatie)eenheid.

Daar moet borging en coördinatie plaatsvinden.

Daarnaast is het van belang om harde gegevens te verzamelen over de efficiëntie en effectiviteit van het politietoetreden en de politie-inzet bij evenementen en demonstraties, die vervolgens kunnen bijdragen om verbeterde efficiëntie te realiseren.

Als laatste wordt aangereikt dat een proactieve (“warme”) houding naar organisatoren en bij de organisatie van evenementen en demonstraties betrokken organisaties ertoe bijdraagt dat vertrouwen wordt opgebouwd en meer en meer informatie wordt gedeeld.

Deze veranderingen in houding zal ook het risicomangementproces ten goede komen.

Op basis van de bevindingen kan geconcludeerd worden:

- Informatie in het huidige informatiemanagementproces kan niet worden gekwalificeerd als “Intelligence” of “Competenties”;
- Er is geen landelijk overzicht, coördinatie en uitwisseling van beschikbare (en op momenten) gewenste informatie en kennis op het terrein van Openbare Orde;
- Harde cijfers over de efficiëntie en effectiviteit van het politietoetreden en de politie-inzet bij evenementen en demonstraties ontbreken;
- Het Informatie- en risicomangementproces versterkt door inzet van medewerkers die fungeren als liaisons en als zodanig een “warm” contact onderhouden met organisatoren van evenementen en demonstraties (personen en organisaties) en met de juiste intentie proactief handelen;
- Risicoaanvaarding is de grondhouding in het informatie- en risicomangementproces;
- De voorbereiding op (vooral) demonstraties mist een multidisciplinaire aanpak.

Deelvraag 2 Op welke wijze is de politiemedewerker opgeleid en voorbereid om effectief op te treden bij evenementen en demonstraties en kan dit worden verbeterd?

Het politietoetreden bij grootschalige evenementen en demonstraties vindt, in lijn met het initiatie/escalatie-model, plaats in koppels of in kleine groepjes. De politie is daardoor aanspreekbaar voor het publiek, dit komt de communicatie ten goede. Wanneer onregelmatigheden worden gesignaleerd, wordt direct opgetreden om “de brandhaard klein te houden”. Dit is een voorbeeld van differentiatie. De laatste ontwikkeling op dit terrein is de inzet van de Flex-ME.

Het politietoetreden is primair gericht op het voorkomen van de verstoring van de openbare orde. Dit kan onder meer bereikt worden wanneer de politie, vanuit de erkenning van het grondrecht van betoging, kiest voor een faciliterende houding. Men onderkent het belang van de demonstranten en kiest een constructieve houding om zo de doelstelling van de demonstranten mede te realiseren. Dit zal het onderlinge vertrouwen en de verstandhouding en daarmee de openbare orde ten goede komen.

De werkwijze van de Vredeseenheid is hiervan een goed voorbeeld.

Het initiatie/escalatie-model wordt dus toegepast, echter nog niet integraal.

Balans, inschatting en faciliteren van (legitieme) doelen zijn nog onderbelicht gebleven.

Evenementen en demonstraties worden in principe begeleid door politieambtenaren die werkzaam zijn in de generieke taakstelling, omdat zij over de benodigde competenties beschikken.

Voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties zijn aanvullende competenties en kennis nodig: niet iedere politieambtenaar die werkzaam is in de generieke taakstelling is geschikt voor het begeleiden van dergelijke evenementen en demonstraties.

De aanvullende competenties en kennis vormen de criteria waarvan bepaald kan worden of een politieambtenaar voor deze taak geschikt is.

Op basis van de bevindingen kan geconcludeerd worden:

- De competenties die vereist zijn voor het uitvoeren van de generieke taakstelling zijn de basis voor het begeleiden van evenementen en demonstraties (ervaring);
- Aanvullende competenties en kennis zijn noodzakelijk voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties (kwaliteit);
- De strategische principes van het initiatie/escalatie-model worden niet integraal toegepast (professionaliteit).

Deelvraag 3 Wat zijn de ter beschikking staande bevoegdheden, zijn deze voldoende of wat is nodig om efficiënter en effectiever te kunnen optreden?

Het is gebleken dat bij evenementen voldoende criteria zijn benoemd in de vigerende wet- en regelgeving, op grond waarvan een burgemeester de bevoegdheid heeft om een vergunning voor een evenement te weigeren of een evenement te verbieden.

Dit ligt bij demonstraties iets genuanceerder.

Bij demonstraties is sprake van het uitoefenen van een grondrecht, waardoor enige terughoudendheid is geboden. Men moet immers recht doen aan dit grondrecht.

Bevoegdheden die dit recht kunnen beperken of verbieden zijn beperkt en strikt vastgelegd in wet- en regelgeving.

Het toestaan van bijzondere opsporingsbevoegdheden (toepassing van zogenaamde BOB-artikelen, genoemd in het Wetboek van Strafvordering) zonder dat er bij de uitoefening van grondrechten sprake is van strafbare feiten, doet geen recht aan het uitgangspunt van terughoudendheid en is dan ook niet passend.

Het wordt ook in de stad Den Haag, de Internationale Stad van Vrede en Recht, niet passend geacht.

Dit wordt bevestigd door de geïnterviewden. Zij zijn van mening dat niet lichtzinnig met een grondrecht moet worden omgegaan en dat de bestaande bevoegdheden daarom voldoende zijn om efficiënt en effectief te kunnen optreden. Zij vinden ook dat dit geldt ten aanzien van organisaties die doelbewust het proces frustreren door interactie te weigeren. In die gevallen dienen, vinden zij, mogelijkheden binnen de huidige kaders beter te worden benut.

Op basis van de bevindingen kan geconcludeerd worden:

- De in vigerende wet- en regelgeving beschreven bevoegdheden worden door de geïnterviewden, vanwege het feit dat een grondrecht in het geding is, als passend ervaren, er wordt geen uitbreiding gewenst en noodzakelijk geacht om efficiënt en effectief te kunnen optreden bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties.

Met ingang van 1 januari 2013 kent Nederland een Nationale Politie.

Op dit moment wordt de inrichting van de Nationale Politie vormgegeven.

Dit is de reden om de vorming van de Nationale Politie te betrekken bij de beantwoording van de onderzoeksvraag

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden:

- De Nationale Politie heeft de ambitie om op een aantal terreinen tot verbetering te komen. Er zijn verschillende ontwikkelingen te herkennen die kunnen leiden tot een efficiëntere en effectievere wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Als laatste zijn de bevindingen van dit onderzoek vergeleken met een internationaal onderzoek, dat in opdracht van de Swedish National Police Board werd uitgevoerd.

Op basis van deze vergelijking kan geconcludeerd worden:

- De politie-eenheden in Den Haag en Amsterdam lopen in de pas met de gewenste Europese standaard van politieoptreden bij politieke demonstraties/manifestaties

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en de conclusies in het onderzoek naar de vraag:

Hoe te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

zijn aanbevelingen geformuleerd om een efficiëntere en effectievere wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties te kunnen realiseren.

De aanbevelingen zijn:

- Optimaliseren van het informatiemanagementproces;
- Optimaliseren van de informatiepositie van de politie;
- Evalueren van evenementen en demonstraties ter verkrijging van gegevens over de efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden en de politie-inzet;
- Concretiseren van de “liaisontaak” op het terrein van de openbare orde en het instellen van een landelijk netwerk;
- Benoemen van criteria op basis waarvan kan worden afgeweken van de grondhouding van risicoaanvaarding;
- Keuze voor multidisciplinaire aanpak bij beslissing tot toedeling van evenement of demonstratie;
- Volledig integreren van de strategische principes van het initiatie/escalatiemodel;
- Vergroten van de kennis voor het begeleiden van evenementen en demonstraties;
- Selecteren van medewerkers voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties:
- Borgen van mogelijkheden tot kennis- en informatievergaring binnen de in vigerende wet- en regelgeving beschreven bevoegdheden bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties;
- Betrekken van de resultaten uit het internationaal onderzoek bij de aanbevolen en gewenste verbeteringen.

Tot slot

De titel van deze masterthesis is: “Liaison, de brug naar vertrouwen”.

Politieambtenaren die professioneel en met respect optreden kunnen worden beschouwd als “liaisons”. Zij slaan een brug tussen de politie en de (demonstrerende) burger. Dit kan het vertrouwen tussen de politie en de burger vergroten. Dit toegenomen vertrouwen kan op zijn beurt mede bijdragen aan een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet.

2 Inleiding

2.1 Inleiding

Den Haag, Internationale Stad van Vrede en Recht.

In de stad Den Haag zijn de regering, het parlement, het koningshuis, meer dan 100 ambassades en enkele Internationale gerechtshoven gevestigd.

De aanwezigheid van deze instituten in de stad zorgt dat Den Haag het toneel is om uiting te geven aan gevoelens/meningen in de vorm van demonstraties en manifestaties.

Om de naam “Internationale Stad van Vrede en Recht” met recht te kunnen voeren is het van belang dat burgers en deelnemers aan demonstraties in bijzonder, op een waardige en veilige wijze hun grondrechten² kunnen uitvoeren en dit ook zo ervaren. Het optreden van de politie speelt hierbij een cruciale rol.

2.2 Probleemstelling

Naast demonstraties vinden, net als in andere plaatsen in Nederland, vele honderden evenementen plaats. In de politie-eenheid Den Haag ligt het aantal op 6000 evenementen en 1600 demonstraties. (Bijna) alle evenementen en demonstraties verlopen ordelijk.

Bij alle evenementen en demonstraties vindt inzet van politieambtenaren plaats.

Echter de vraag kan worden gesteld of deze inzet in verhouding staat tot het evenement of de demonstratie en de hierbij geanalyseerde risico's.

Harde gegevens hierover ontbreken. Een verklaring hiervoor in Den Haag is dat het uitgangspunt van de burgemeester bij (grote en meer risicovollere) evenementen en demonstraties was het vermijden van risico's en het voorkomen van problemen.

Dit uitgangspunt leidde standaard tot een extra inzet van politie, los van de vraag of dit op basis van informatie en risicoanalyse met behulp van het IRS/LOODS-model³, noodzakelijk was. Het had daarom geen meerwaarde om te registreren of er efficiënt en effectief was opgetreden en ingezet. Amsterdam kende dit in mindere mate, echter ook daar ontbreken de harde gegevens.

Ondanks het ontbreken van harde gegevens was op basis van het vorenstaande de (gerechtvaardigde) indruk dat het merendeel van de inzetten te groot was voor het evenement of demonstratie. Geanalyseerde risico's bleken daarbij te zwaar aangezet.

² Artikel 7 Grondwet (Recht van vrijheid van meningsuiting)

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.

3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.

4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Artikel 9 Grondwet (Recht van betoging)

1. Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2. De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

³ IRS/LOODS staat voor Informatie, Risico en Scenariomanagement / Locatie, Object, Omstandigheden, Daders en Slachtoffers

Een beperkt aantal keer werd de politie “verrast” door het aantal deelnemers en het gedrag van deze deelnemers. Geanalyseerde risico’s bleken daarbij onvoldoende onderkend te zijn.

Het hiervoor genoemde probleem doet zich voornamelijk voor bij demonstraties. Evenementen zijn vergunningplichtig. De vergunning moet ruim voor de uitvoeringsdatum van het evenement worden aangevraagd en aan een vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden. Voor een evenement is primair de organisator verantwoordelijk. Bij een evenement is de organisatie, de voorbereidingstijd, het karakter van het evenement en daarmee het publiek en door de kaartverkoop het aantal deelnemers, bekend. Dit maakt dat veel informatie, kennis en tijd aanwezig is om een degelijke voorbereiding te kunnen uitvoeren.

Bij demonstraties is dit niet het geval. Demonstraties zijn niet vergunningplichtig maar een demonstratie moet worden kennisgegeven. In Den Haag is bepaald dat de kennisgeving uiterlijk 4 x 24 uur voor het moment van uitvoeren moet zijn gedaan. In Amsterdam geldt daarvoor een termijn van uiterlijk 24 uur.⁴ De voorbereidingstijd is daardoor bijzonder klein. Ook zijn organisaties niet altijd bekend en sommige organisaties weigeren interactie met de gemeente. Dit maakt het moeilijk om een goede risicoanalyse te kunnen maken en op basis daarvan een juiste politie-inzet te bepalen, om met inachtneming van het democratisch recht van betoging en vrijheid van meningsuiting een waardig, goed en veilig verloop te garanderen. Bij bepaalde demonstraties is de vrees voor escalatie nadrukkelijk aanwezig. De demonstraties van links en rechts, radicale moslims en Zuid Molukkers zijn hierom bekend. Dit zijn redenen waarom bij de beantwoording van de onderzoeksvraag de focus in hoofdzaak bij demonstraties en in beperkter mate bij evenementen ligt.

De vraag die na elke demonstratie of evenement kan worden gesteld is:

Is het goed gedaan is of is het goed gegaan?

In de gevallen dat “het ontspoor” kan de vraag worden gesteld wat de rol van de politie is geweest en of de politie deze “ontsporing” had kunnen voorkomen.

Anders gezegd; of het optreden van de politie binnen de gegeven context op een efficiënte en effectieve wijze heeft plaatsgevonden waardoor deze “ontsporing” had kunnen worden voorkomen.

Dit roept vragen op of het proces van voorbereiding en uitvoering van de begeleiding van een evenement of demonstratie efficiënt en effectief plaatsvindt.

Onder efficiënt versta ik dat de voorbereiding van het optreden leidt tot een bij het evenement of de demonstratie passend (professioneel) politieoptreden en een politie-inzet dat in verhouding staat tot de risico’s van het evenement of de demonstratie en de deelnemers daaraan.

Onder effectief versta ik dat de voorbereiding en uitvoering van de begeleiding van een evenement of demonstratie leidt tot tevreden deelnemers en tot een verloop van een evenement of demonstratie zonder incidenten.

Bij demonstraties geldt daarnaast ook als effectief als geen afbreuk wordt gedaan aan het kunnen uitvoeren van een grondrecht.

Een effectief optreden zal een positieve bijdrage hebben aan het imago van de stad Den Haag, als Internationale Stad van Vrede en Recht.

Dit roept vervolgens de vraag op of het proces om te komen tot een bij het evenement of demonstratie in verhouding staande politie-inzet wel deugdelijk is en/of verbeteringen zijn aan te reiken en de vraag of de politie voldoende is toegerust om op een effectieve wijze evenementen en demonstraties te begeleiden.

Met andere woorden: vindt in de Internationale Stad van Vrede en Recht (Den Haag), met inachtneming van het democratisch recht van de burgers in het algemeen en de

⁴ Waarom dit verschil is ontstaan is niet onderzocht. Dit is ook bij de interviews niet aan de orde geweest.

deelnemers aan demonstraties in het bijzonder, het proces van voorbereiding leidend tot de inzet van politie bij evenementen en demonstraties efficiënt en effectief plaats? Hieruit is de onderzoeksvraag ontstaan: hoe te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politioptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

2.3 Doel

Het doel van dit onderzoek is te komen tot een antwoord op de mate van de efficiency en effectiviteit van het politioptreden en de politie-inzet bij grootschalige evenementen en demonstraties.

De vraag die hierbij centraal staat is: hoe te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politioptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Belangrijke factoren hierbij zijn: het beeld van de Stad Den Haag, de Internationale Stad van Vrede en Recht, het democratisch recht van de burgers in het algemeen en de deelnemers aan demonstraties in het bijzonder, de veiligheid van zowel de organisatie, deelnemers, (overige) burgers, als politieambtenaren.

De relevantie van dit onderzoek blijft niet beperkt voor de politieorganisatie.

Ook voor de multi-partners, als brandweer, GHOR en gemeente, kan dit onderzoek van belang zijn, maar zeker is een maatschappelijk belang aan de orde.

Het maatschappelijk belang bestaat onder andere uit het feit dat de grondrechten van burgers worden gerespecteerd en burgers op een waardige en veilige wijze gebruik kunnen maken van hun grondrechten. Zij hebben recht op een waardig, goed en veilig verloop van evenementen en demonstraties.

Naast dit staatsrechtelijke belang is een ander maatschappelijk belang aan de orde, te weten een economisch belang. Dit belang bestaat onder andere uit het feit dat het verloop van evenementen en demonstraties geen ongeregeligheden teweeg brengt, waardoor schade aan publiek en privaat bezit wordt voorkomen.

Ook het voorkomen van slachtoffers is een maatschappelijk belang.

Als laatste een afgeleid maatschappelijk belang. Op het moment dat de politie het optreden en inzet op een efficiënte en effectieve wijze vormgeeft, kan de inzet van politie bij grootschalige evenementen en demonstraties worden verminderd.

De "capaciteitswinst" komt ten goede aan de reguliere politie-inzet en dus ten behoeve van de veiligheid van de burgers in brede zin.

2.4 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die voortkomt uit de beschreven probleemstelling en het gestelde doel luidt:

Hoe te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politioptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

2.5 Afbakening en deelvragen

Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag wordt, ter afbakening van het onderzoek, onderzocht vanuit drie deelgebieden, te weten:

- 1) Informatie- en risicomanagement;
- 2) Politieoptreden en
- 3) Ondersteunende wet- en regelgeving

Ter ondersteuning van de hoofdvraag is op elk deelgebied een deelvraag gesteld. De verfijning van deze deelvragen is verwoord in de interviewlijsten.

Voor het deelgebied Informatie- en risicomanagement luidt de deelvraag:

Op welke wijze is het informatie- en risicomanagementproces ingericht en kan dit worden verbeterd?

Voor het deelgebied Politieoptreden luidt de deelvraag:

Op welke wijze is de politiemedewerker opgeleid en voorbereid om effectief op te treden bij evenementen en demonstraties en kan dit worden verbeterd?

Voor het deelgebied Ondersteunende wet- en regelgeving luidt de deelvraag:

Wat zijn de ter beschikking staande bevoegdheden, zijn deze voldoende of wat is nodig om efficiënter en effectiever te kunnen optreden?

In het Wetboek van Strafvordering zijn wettelijke bevoegdheden benoemd bij de aanpak van organisaties die interactie met de overheid weigeren en door hun gedrag aanleiding geven te veronderstellen/vrezen dat strafbare feiten worden gepleegd.

Bij de laatste deelvraag wordt onderzocht of er behoefte is om de zogenaamde BOB-artikelen ook toe te kunnen passen bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties. Het gaat dan over die situaties dat organisaties bewust veelvuldig interactie met de overheid weigeren, bewust frustreren en aanleiding geven te veronderstellen/vrezen dat de openbare orde zal worden verstoord.

Gelijktijdig wordt onderzocht of een uitbreiding van bevoegdheden zich verhoudt tot het feit dat het recht op betoging een grondrecht is en welke mogelijkheden bestaan om binnen de huidige wet- en regelgeving invloed te krijgen op deze organisaties.

Hoewel het speerpunt van mijn onderzoek ligt bij de politieorganisatie, is het in mijn optiek ook van toepassing op de multi-partners.

2.6 Doelgroep

De doelgroep voor deze masterthesis is de direct betrokkenen aan overheidszijde, zijnde:

- de burgemeester en in het verlengde daarvan de bestuursdienst van de gemeente;
- de leiding van de politie zowel op landelijk- eenheids-, districts- als teamniveau.

Leeswijzer

Na het voorwoord is in hoofdstuk 1 het onderzoek samengevat. Hoofdstuk 2 benoemt welke probleemstelling tot de onderzoeksvraag heeft geleid. Hoofdstuk 3 geeft de gebruikte onderzoeksmethodiek weer en hoofdstuk 4 gaat in op het wetenschappelijk theoretisch kader, gevolgd door het juridisch kader in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 verwoordt de huidige praktijk. Hoofdstuk 7 beschrijft de discussie tussen de praktijk, zoals dat uit de interviews naar voren komt, de resultaten van het internationaal onderzoek en de theorie. In hoofdstuk 8 tenslotte zijn eindconclusies en de aanbevelingen verwoord.

3 Onderzoeksmethodiek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksopzet. Allereerst wordt hierbij het type onderzoek beschreven, waarna wordt ingegaan op de caseselecties, de data verzameling en analyse en de interviewmethodiek.

3.2 Type onderzoek

Het type onderzoek dat ik voor deze masterthesis heb verricht, valt in de categorie kwalitatief onderzoek. Hiervoor zijn onderstaande methodieken, zoals nader omschreven in het “Basisboek Kwalitatief Onderzoek” (Baarda et al, 2009), gehanteerd.

Ten behoeve van deze Masterthesis is onderzoek verricht in de steden Den Haag en Amsterdam. De onderzoekshandelingen bestonden uit dataonderzoek (Baarda et al, 2009, pp. 177-186) om basiskennis te verzamelen en inzicht te verkrijgen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Verder heb ik getracht deze basis van kennis en inzicht te vergroten door het interviewen (Baarda et al, pp. 226-240) van personen, van wie ik vermoedde dat zij antwoord konden geven op de hoe- en waarom-vragen.

Deze wijze van onderzoek heeft alle kenmerken om gekwalificeerd te worden als een meervoudige casestudy (Baarda et al, pp. 123-124). Dit wordt nog eens versterkt omdat het onderzoek zich ook richtte op “multiple relaties”: de verschillende en soms tegengestelde opvattingen van betrokkenen op en de interpretaties die zij geven aan de gebeurtenissen (Swanborn, 1996, p. 25).

3.3 Selectie cases

Binnen het bureau Conflict en Crisisbeheersing (CCB) van de politie-eenheid Den Haag vindt een ontwikkeling plaats in het professionaliseren van de expertrol. Om dit vorm te geven is gekeken naar gemeenten die vergelijkbaar zijn met de gemeente Den Haag, Internationale Stad van Vrede en Recht. Kenmerkend voor Den Haag is het zijn van regeringsstad en het daarmee samenhangend het aantal demonstraties en evenementen.

Bij een werkbezoek aan de gemeente Brussel tijdens de Europese Top werd de interesse versterkt naar de vraag hoe te komen tot een effectieve politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Helaas was het voor de politie van Brussel uiteindelijk niet mogelijk om medewerking aan het onderzoek te verlenen. Het onderzoek heeft daardoor in de politie-eenheid Amsterdam plaatsgevonden.

Doordat geen onderzoek kon worden verricht in Brussel zijn, om toch een internationale vergelijking te kunnen maken, de uitkomsten van het onderzoek in Den Haag en Amsterdam vergeleken met de uitkomsten van een recent onderzoek in twaalf Europese landen. In dit onderzoek richtte zich op “Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe” (GODIAC).

3.4 Dataverzameling en onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode heeft betrekking op de vraag op welke wijze kan worden bereikt dat het politieoptreden en de politie-inzet bij evenementen en demonstraties in verhouding staat met de risico's van die evenementen en demonstraties en nog steeds een goed en veilig verloop gewaarborgd is.

De kwalitatieve gegevens ten behoeve van de hoofdvraag bestaan uit wet- en regelgeving, planvorming, beleidsdocumenten, gebruikte websites van overheden en overige documenten.

3.4.1. Documentanalyse

Na bestudering van de datagegevens is een analyse en selectie gemaakt van de voor het onderzoek relevante schriftelijke bescheiden, die kunnen dienen voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

De data zijn tevens gebruikt om te onderzoeken welke personen in aanmerking kwamen om te interviewen.

3.4.2. Interviews

In zowel Den Haag als Amsterdam en bij de korpsleiding van de Nationale Politie zijn interviews gehouden. De interviews hebben plaatsgevonden met functionarissen van gemeenten, politiekorpsen en vakorganisatie, die betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties.

De geïnterviewde personen zijn allen in kennis gesteld van het doel van het onderzoek en hen is vooraf informatie over de context van de thesis toegezonden.

De topiclijst was opgesteld met een vraagvolgorde conform het stramien van de onderzoeksvraagstelling.

Het betreft dan ook half gestructureerde mondelinge interviews.

De bedoeling van het vooraf toezenden van de informatie was dat de te interviewen persoon zich kon voorbereiden en benodigde informatie voor het interview ook daadwerkelijk beschikbaar had.

Een lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage 2.

4 Wetenschappelijk Theoretisch Kader

4.1 Inleiding

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is gekeken naar een aantal wetenschappelijk theorieën (en een juridische kader). De huidige praktijk zal aan deze theorieën worden getoetst. In dit hoofdstuk worden de voor deze thesis relevant geachte theorieën beschreven.

De wetenschappelijk theorie op het gebied van informatie gaat uit van bepaalde niveaus. Het hoogste niveau volgens de Informatieladder van Grit (2012) is “Competenties” en volgens de definitie van Den Hengst-Bruggeling (2010) “ Intelligence. (§4.2) Informatie kan risico's, naar de definitie van Claes (2004), in beeld brengen. (§ 4.3) Bij het onderzoek naar de grondhouding bij de risicoanalyse wordt de veerkrachttheorie van Wildavsky (1988) en Van Duin (2011) (§ 4.5) gebruikt. Het politieoptreden wordt gespiegeld aan de theorie van Adang, vastgelegd in zijn initiatie/escalatiemodel (2007) (§ 4.4) en de theorie van het optreden onder normale/alledaagse en bijzondere omstandigheden (Van Duin, 2011) (§ 4.6). Het kader voor de deelvragen op het gebied van wet- en regelgeving zal in het juridisch kader in hoofdstuk 5 nader worden beschreven

4.2 Informatie en informatiemanagement

4.2.1. Informatie

Onder informatie wordt in algemene zin verstaan (www.wikipedia.org):
Alles wat kennis of bepaaldheid toevoegt en zodoende onwetendheid, onzekerheid of onbepaaldheid vermindert.
Informatie moet echter niet verward worden met gegevens (data).
In striktere zin wordt wel gesteld dat pas van informatie gesproken kan worden als die voor mensen interpreteerbaar is.
Het interpreteren en integreren van deze informatie resulteert in kennis.

Van Dale verstaat onder informatie:

- inlichting, gegevens
- elk gegeven dat door een computer kan worden gelezen

Volgens Grit (2012, p. 21) is informatie een onderdeel van de zogenaamde informatieladder (naar Bruins & Pinkster, 2007).



Schema 1: Informatieladder van Grit

De informatieladder bestaat uit vijf 'treden'

1. Feiten: gebeurtenissen of omstandigheden die zich in de werkelijkheid voordoen
2. Gegevens: registraties van feiten. Als feiten op papier of in de computer worden vastgelegd, spreekt men van gegevens. Als gegevens met een computer met elkaar in verband worden gebracht, spreekt men wel van data
3. Informatie: feiten die betekenis voor je hebben
4. Kennis: 'veredelde informatie', kennis ontstaat uit informatie, als die is aangevuld met vaardigheden en ervaring
5. Competenties: combinatie van kennis, vaardigheden, houding en gedrag die nodig is om in een bepaalde beroepssituatie goed te kunnen functioneren. Een competentie heeft te maken met wat iemand doet met zijn kennis

Informatie is ook een onderdeel van Intelligence.

Volgens Mariëlle den Hengst-Bruggeling (2010, p. 17) van het lectoraat Intelligence van de Politieacademie is Intelligence "het analyseren van informatie en kennis en op basis daarvan besluiten nemen met als doel de veiligheid op straat te vergroten".

In deze definitie staan twee processen centraal, namelijk het analyseren van informatie en kennis en het beslissen op basis van deze geanalyseerde informatie en kennis.

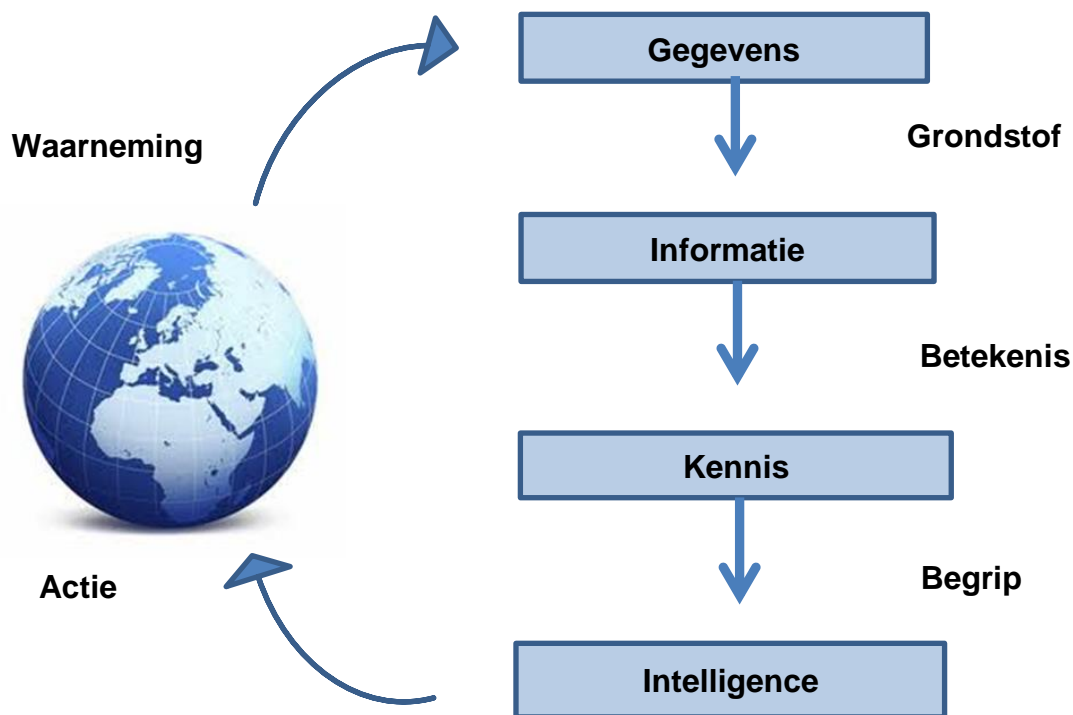
Den Hengst voegt daaraan een derde proces toe, namelijk het ontsluiten van informatie en kennis waarbij het ontsluiten zowel betrekking heeft op zachte informatie en kennis in de hoofden van mensen als op harde informatie en kennis die in systemen is opgeslagen.⁵

Den Hengst (2010, p. 15) is van mening dat Intelligence bij de politie meer de betekenis moet krijgen die het heeft in het bedrijfsleven, namelijk het op basis van interne en externe informatie met voorspellende analyse, richting geven aan de besluitvorming.

Voor het proces handhaving zal dit resulteren in een vermindering van onzekerheid voor beslissers.

⁵ Mariëlle den Hengst-Bruggeling (2010), Informatierijk en toch kennisarm!, lectorale rede Politieacademie p.17 en Interview op You Tube naar aanleiding van deze lectorale rede , ge-upload 15 april 2010

Om aan te geven wat intelligence nu wel en niet is wordt gebruik gemaakt van het onderscheid naar gegevens, informatie, kennis en intelligence.



Schema 2: De relatie tussen gegevens, informatie, kennis en intelligence (Den Hengst-Bruggeling, 2010, p. 10)

“Intelligence” correspondeert daarmee met het begrip “Competenties” uit de Informatieladder van Grit.

4.2.2. Informatiemanagement

Informatiemanagement (www.123management.nl) betreft de wijze waarop een organisatie met informatievoorzieningen omgaat.

Een informatievoorziening is daarbij te beschouwen als een resource, waarbij een vraag bestaat vanuit alle “knoppen” (processen) naar deze informatievoorzieningen.

De bundeling van deze vraagfunctie wordt informatiemanagement genoemd.

De doelstelling van informatiemanagement is het ontsluiten en analyseren van informatie en kennis waarop beslissingen kunnen worden genomen die een bijdrage leveren aan het geplande resultaat.

Informatie voor een optimaal informatiemanagementproces bij de voorbereiding van evenementen en demonstraties is, kijkend naar de Informatieladder van Grit en de definitie van “Intelligence” door Den Hengst, informatie op het niveau van “Competenties” en “Intelligence”.

In deze paragraaf zijn de begrippen informatie en informatiemanagement beschreven. Op basis hiervan vindt, als onderdeel van het risicomanagementproces een risicoanalyse plaats. Deze begrippen worden in de volgende paragraaf beschreven.

4.3 Risico en Risicomanagement

4.3.1. Risico

Het woord risico komt (waarschijnlijk) van het Latijnse woord 'resecare' wat betekent snoeien, afsnijden. Risico roept daardoor zowel ontzag, angst als verzet op.

Van Dale definieert risico als: "Het gevaar voor schade of verlies".

Een risico bestaat dus als er gevaar bestaat op nadeel.

Om dit te voorkomen zouden risico's moeten worden uitgesloten door gebeurtenissen niet te laten plaatsvinden. Dit is een utopie. Risico's horen bij het leven. Risico's worden geanalyseerd waarbij wordt bepaald hoe groot de kans is dat dit nadeel kan ontstaan.

Natuurlijk zal het streven zijn risico's te voorkomen.

De risicoanalyse is echter niet eenduidig te maken, omdat risico's verschillend worden beleefd. De reden daarvan is dat de analyse door een ieder vanuit zijn/haar eigen perceptie gedaan. Het analyseren van het risico hangt daarbij sterk af van het perspectief dat men kiest. Ervaringen kunnen hierbij van belang zijn.

Ervaringen kunnen er ook toe leiden dat het risico niet wordt gezien of wordt onderschat. Dit zal het geval kunnen zijn als het risico een terugkerende of permanente aanwezigheid kent, waardoor dit risico als "normaal" wordt gezien en dus niet meer wordt gezien of onderkend. Deze onderschatting verhoogt de kans dat het nadeel (of het optreden van het risico) ontstaat.

Voor de risicoanalyse van evenementen en demonstraties geldt hetzelfde.

Uitsluiten van alle risico's is een utopie, evenementen en demonstraties vinden plaats en zullen plaats blijven vinden. Alleen in die gevallen dat de kans dat de geanalyseerde risico's ook zullen optreden is het aan te nemen dat een evenement of demonstratie wordt afgelast of gestopt.

Hoe wordt omgegaan met de risico's, het risicomanagement, is op basis van de Veerkrachttheorie van Wildavsky en Van Duin te vatten in de termen Anticipatie en Veerkracht. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.3.2 Risicomanagement.

Een risico heeft dus drie verschillende componenten:

- De kans op een negatieve uitkomst;
- Het effect van een negatieve uitkomst en
- De 'blootstelling': hoe vaak loop je de kans op een negatieve uitkomst

In de literatuur (Claes, 2004, p. 42) zijn deze aspecten van risico bepalend in de definitie van Risico. Risico = Kans x Effect

Het vorenstaande beschouwend wordt voor deze thesis als definitie van Risico bij grootschalig optreden gehanteerd:

Risico bij grootschalig optreden is de kans dat in een bepaalde situatie of bij een bepaalde gebeurtenis (evenement of demonstratie) een nadeel dan wel een onveilige situatie ontstaat.

4.3.2. Risicomanagement

Aan alles wat we doen is een risico verbonden.

Hoe groot dat risico is, of beter gezegd hoe groot het risico wordt ingeschat, wordt bepaald door de perceptie van degene die het risico moet inschatten. Dit is vervolgens mede bepalend voor de wijze waarop met het risico wordt omgegaan.

Dit kan worden beschreven als een vorm van risicomanagement.

“Het Nederlandse woord voor risicomanagement is risicobeheer.

Het woordenboek Van Dale hedendaags Nederlands omschrijft risicobeheer als: “inventarisatie en beheersing van mogelijke risico’s”.

Risicomanagement vindt op verschillende wijze plaats.

Wildavsky (1988) benoemde twee varianten van risicomanagement, te weten risicovermijding (Trial without error/Anticipatie) en risico-acceptatie (Trial and error/Veerkracht).

Anticipatie is dat maatregelen worden genomen om de bij een evenement of demonstratie geanalyseerde risico’s te voorkomen of te verkleinen. Er wordt dus geanticipeerd op komende gebeurtenissen.

In de tweede variant worden risico’s geaccepteerd. Dit betekent niet dat risico’s niet zo veel mogelijk moeten worden voorkomen, maar gaat er van uit dat niet alle risico’s voorkomen kunnen worden. Dit vereist veerkracht, wat inhoudt dat risico’s worden aanvaard en de getroffen en de gevolgen daarvan weet op te vangen. Het voordeel van het handelen vanuit dit veerkrachtperspectief is dat geleerd kan worden van incidenten die zich ook daadwerkelijk voordoen.

De Veerkrachttheorie van Wildavsky/Van Duin wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.5.

Risicomanagement is, buiten de onvoorzienbare gebeurtenissen, iets dat elke dag plaatsvindt. Desondanks vinden elke dag ongevallen en ongelukken plaats, of anders geformuleerd; wordt het risico niet ervaren of onjuist geanalyseerd waardoor ongevallen en ongelukken kunnen plaatsvinden.

Hieruit volgt dat zowel risico-vermijndend als risico-accepterend gedrag niet kan voorkomen dat ongevallen en ongelukken plaatsvinden. Dit betekent echter niet dat “het dan maar moet gebeuren, zoals het komt”. Primair is het van belang dat risico’s worden vermeden of beheerst en het nadeel zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Risico = Kans x Effect (Claes 2004). Risico’s kunnen vooraf worden ingeschat. Van belang hierbij is dat een goed beeld kan worden verkregen van de kans (waarschijnlijkheid) en het effect (gevolg). Indien deze informatie goed wordt georganiseerd, kan dit leiden tot een goed risicomanagement.

Bij de voorbereiding op een grootschalig optreden wordt binnen de politie gebruik gemaakt van het zogenaamde IRS/LOODS-model.

In dit model wordt op basis van ingewonnen informatie en met inachtneming van de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, risico’s geanalyseerd. Vervolgens worden scenario’s beschreven om deze risico’s te vermijden en/of te beheersen.

Naast de inschatting van de kans is ook de inschatting van het effect/gevolg van belang bij de risicoanalyse. Wat zijn de gevolgen voor de deelnemers en derden indien risico’s zich openbaren en welke persoonlijke- en materiele schade kunnen ontstaan.

Ervaring is hierbij van grote betekenis:

- Wat is bekend uit voorgaande optredens?
- Welke ervaringen zijn er met de organisator en welke met de deelnemers/bezoekers?
en
- Wie wordt aangetrokken tot dit optreden?

Hoe meer informatie en ervaringen bekend zijn, hoe beter de risicoanalyse kan plaatsvinden.

De geanalyseerde risico's worden geoperationaliseerd in de planvorming en tijdens de uitvoering met als doel te voorkomen dat incidenten zich zullen voordoen of deze dan te kunnen beheersen. Anders geformuleerd; de planvorming en uitvoering dienen zodanig plaats te vinden dat de geanalyseerde risico's operationeel aanvaardbaar zijn. Deze benadering sluit aan bij de veerkrachtstrategie (trial and error).

Wat wordt in de wetenschap verstaan onder risicomanagement?

Claes (2004, p. 14) beschreef risicomanagement als:

“Risicomanagement is een systematisch en regelmatig onderzoek naar de risico's die mensen, materiële en immateriële belangen en activiteiten bedreigen en de formulering en implementering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie, risico-overdracht en risicofinanciering.”

Louwman en Steens (1994, p. 25) beschreven risicomanagement als:

“Het geheel van activiteiten en maatregelen, gericht op het beheersen van (zuivere) risico's waaraan de risico-objecten zijn blootgesteld.”

Daarnaast beschreven Biginski en Van Hijum (2001, p. 38) risicomanagement in het kader van de bestrijding van openbare orde problematiek als:

Openbare orde risicomanagement is een systematisch en regelmatig onderzoek naar de risico's die de openbare orde bedreigen en de formulering en implementering van een geïntegreerd beleid met betrekking tot risicoreductie en risicobeheersing.

Voor deze thesis wordt aansluiting gezocht bij de definities van Claes en Biginski en Van Hijum en wordt risicomanagement voor grootschalig optreden beschreven als:

“Risicomanagement voor grootschalig optreden is het systematisch onderzoek (inventarisatie) voorafgaande aan het grootschalig optreden naar de mogelijke risico's die dit optreden met zich kunnen brengen en een goed en veilig verloop van dit optreden kunnen bedreigen, gevolgd door de formulering van beleid, planvorming en uitvoering om deze mogelijke risico's te vermijden en/of te beheersen”.

Het risicomanagement, op basis van de verkregen informatie, zal leiden tot de inzet van politieambtenaren bij een evenement of demonstratie.

In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij kennis en competenties die nodig zijn om op een efficiënte en effectieve wijze om te gaan met evenementen en demonstraties.

Als laatste zullen strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving worden beschreven.

4.4 Initiatie/Escalatiemodel (Adang)

4.4.1. Inleiding

Bij evenementen en demonstraties komen groepen mensen bijeen. Deze gebeurtenissen in het publieke domein kunnen risico's voor verstoring van de openbare orde met zich brengen. Het maakt daarbij geen verschil of er sprake is van risico op kleinschalige of grootschalige ordeverstoring, omdat bij beide vormen dezelfde soort actoren en dezelfde sociaalpsychologische en groepsdynamische processen een rol spelen (Adang, 2007, p. 803). In het verleden richtte de openbare ordehandhaving zich op grootschalige gebeurtenissen, waardoor crowd control en riot control als middelen meer de aandacht kregen. In deze tijd zijn de middelen Public Order management en Crowd management aan de orde om sturing te geven aan deze gebeurtenissen en daarmee de risico's op verstoring van de openbare orde te beheersen of te vermijden.

Bij het handhaven van de openbare orde, voorkomend uit de maatregelen van Public Order management en/of Crowd management, is het van belang oog te hebben voor de deelnemers van een evenement of demonstratie. Interactie tussen mensen is altijd de basis van het ontstaan van verstoring van de openbare orde, waarbij het natuurlijk niet zo is dat elke vorm van interactie leidt tot verstoring van de openbare orde. Ditzelfde geldt voor het gedrag van mensen bij het escaleren van geweld. Anders dan werd verondersteld (Le Bon, 1895) neemt niet de gehele groep deel aan het escaleren van geweld (Adang, 2012).

Het optreden van de politie is ook een vorm van interactie en kan leiden tot het ontstaan of escaleren van het geweld.

Welk optreden is dan het meest effectief om ordeverstoringen of om escalatie van deze verstoringen te voorkomen.

Adang (2007) heeft onderzoek verricht op dit onderwerp en ontwikkelde op grond hiervan zijn initiatie/escalatiemodel van collectief geweld.

In dit model laat hij zien dat de basismechanismen voor het ontstaan en de escalatie van collectief geweld in essentie dezelfde zijn bij ideologisch en niet ideologisch gemotiveerde geweldplegers en dat de factoren die een rol spelen bij het ontstaan van collectief geweld verschillen van de factoren die verantwoordelijk zijn voor de escalatie van collectief geweld.

4.4.2. Definities

Openbare orde

Adang (2007, p. 803) hanteert voor het begrip Openbare Orde de in Nederland meest gangbare definitie van Van der Meulen (1993).

Openbare Orde wordt gedefinieerd als de – naar tijd en plaats bepaalde – normale gang van zaken op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Die normale gang van zaken wordt gekenmerkt door de vrijheid deze plaatsen veilig te gebruiken in overeenkomst met hun bestemming. Als deze veiligheid wordt bedreigd, doordat de bewegingsvrijheid wordt aangetast of personen en goederen in gevaar zijn, wordt de openbare orde verstoord.

Public order management

Public order management kan worden gedefinieerd als de systematische planning voor en het sturing geven aan gebeurtenissen in het publieke domein waarbij risico's voor verstoring van de openbare orde bestaan, ongeacht het aantal mensen dat zich verzamelt.

Crowd management

Crowd management wordt gedefinieerd als de systematische planning voor en het sturing geven aan het ordelijke verloop van gebeurtenissen waarbij zich grote aantallen mensen verzamelen.

Om de veiligheid van het publiek te bevorderen is crowd management altijd noodzakelijk bij gelegenheden waar zich grotere groepen mensen verzamelen, niet alleen als zich incidenten voordoen.

Crowd Control

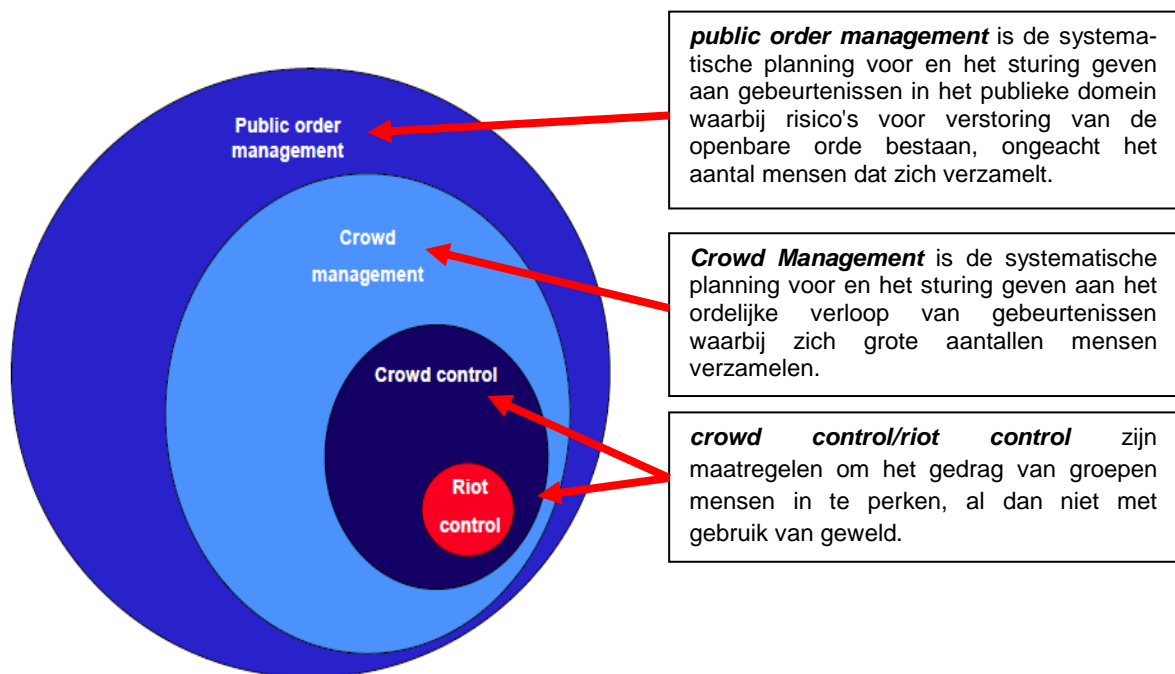
Crowd control wordt gedefinieerd als de beperkende maatregelen die worden genomen op groepen als onderdeel van crowd management.

Riot Control

Riot control wordt gedefinieerd als het met geweld bestrijden van rellen of gewelddadige incidenten (een interventiestrategie van de politie tijdens rellen).

Uit vorenstaande vloeit voort dat crowd management een onderdeel is van public order management in gevallen dat zich grotere groepen mensen verzamelen. Crowd control komt aan de orde als daarbij beperkende maatregelen worden genomen en in slechts een fractie van de gevallen is daarbij riot control of relbestrijding geboden.

Schematisch weergegeven:



Schema 3: Fasen van Public Order management

4.4.3. Groepsdynamisch proces (ESIM model)

Le Bon (1895) wordt in het algemeen beschouwd als de grondlegger van de groepsdynamica.

Hij stelde dat het ontstaan en escaleren van collectief geweld werd veroorzaakt omdat binnen een groep of menigte het normale bewustzijn verdwijnt en wordt vervangen door primitieve dierlijke instincten.

Naar zijn mening verliezen individuen, als zij opgaan in de groep, al hun verstand en verantwoordelijkheid (gedrag is ziek en abnormaal). Daardoor is er geen sprake meer van individuen met een verantwoordelijkheid voor hun eigen acties, maar van anonieme leden van een groep die door hun grote aantal en groepsverbondenheid een gevoel van macht en onoverwinnelijkheid krijgen. Door zich onderdeel te voelen of onderdeel te zijn van zo'n groep zijn zij ontvankelijk voor besmetting, die snel en onvoorspelbaar ideeën en gevoelens verspreiden binnen de groep. Het gevolg hiervan is dat er snelle en onvoorspelbare veranderingen in gedrag kunnen plaatsvinden, waardoor onbewuste, antisociale en onbeschaafde motieven vrij komen en de menigte zich gaat gedragen op basis van primitieve, dierlijke instincten.

Zimbardo (1970) beschreef dit fenomeen als de de-individualiseringstheorie. Volgens deze theorie leidt de opwinding en de anonimiteit van het deel uitmaken van een groep tot ongeremd gedrag, waarbij de normale beperkingen die mensen zich opleggen, verloren gaan.

De opvatting van Le Bon, en later Zimbardo, wordt door de huidige wetenschap niet meer ondersteund. Adang (2012) beschrijft dat hij de wetenschappelijke theorie van Le Bon, die ervan uitging dat mensen impulsiever, irrationeler en gewelddadiger worden (hun verstand en identiteit verliezen) als gevolg van het feit dat zij deel uitmaken van een menigte, niet langer houdbaar acht. Adang ondersteunt dit door wetenschappelijk onderzoek (2010) waaruit blijkt dat bijna nooit meer dan 1% van de deelnemers bij escalatie van geweld gaat meedoen aan dit geweld en de anderen blijven toekijken. Ook wijst hij er op dat bijna alle grootschalige gebeurtenissen vreedzaam verlopen.

Adang (2005) is van mening dat het collectief gewelddadig gedrag dat soms waarneembaar is in groepen kan worden verklaard vanuit normale sociale mechanismen en verwijst daarbij naar het *Elaborated Social Identity Model* (ESIM). Het ESIM is een modificatie van Reichers model van sociale identiteit (Reicher, Spears & Postmes 1995; Reicher, 1996), dat op zijn beurt weer voortborduurde op sociale identiteits- en sociale categorisatiemodellen van Tajfel & Turner (o.a. 1986). Mensen beschikken volgens dit model over zowel een persoonlijke als sociale identiteit, waarbij de sociale identiteit niet alleen wordt bepaald door wie tot de groep behoren, maar ook door wie er niet toe behoren (*in- en out- group*).

Volgens het ESIM wordt collectief geweld mogelijk als gevolg van de gedeelde psychologische notie van een gezamenlijke sociale identiteit onder aanwezige deelnemers aan een evenement. De sociale identiteit van een individu wordt geactiveerd op het moment dat een individu zich bevindt in een van de groepen waar hij of zij lid van is. De sociale identiteit wordt belangrijker naarmate de betreffende groep belangrijker is voor het individu. Wanneer de sociale identiteit wordt geactiveerd, neemt het individu de normen van de betreffende groep aan en zal een grotere neiging hebben daarnaar te handelen. Het resulterende gedrag is niet ongericht, maar gebonden aan de normen van de groep. De relevante dimensies van deze identiteit verklaren dus de normatieve begrenzing van collectief gedrag (wat mensen acceptabel vinden en doen) en de mate waarin mensen daadwerkelijk participeren (wie wel en niet mee gaan doen) tijdens een gebeurtenis. Groepsdynamiek is daarmee de reden waardoor grotere aantallen individuen bij collectief geweld betrokken raken.

In dat verband is het van belang te beseffen dat bij collectief geweld zelden meer dan 1% van een en dezelfde groep daadwerkelijk gewelddadig is.

De activering van sociale identiteit, in combinatie met rivaliteit of competitie binnen of tussen groepen, kan leiden tot het ontstaan en escalatie van geweld tussen verschillende groepen. Het typische escalatieproces, waarbij na relatief kleine incidenten een groter aantal mensen betrokken raakt, kent de volgende karakteristieke stappen (Adang, 2002):

- Er is in toenemende mate sprake van een verdeling in twee of meer partijen, een onderverdeling in "wij" versus "zij", ingroup versus outgroup;
- er is sprake van een incident, misverstand of iets dergelijks dat door verschillende aanwezigen verschillend beoordeeld wordt;
- op het incident wordt gereageerd met een of andere vorm van geweld;
- er is sprake van solidarisering en onderlinge steunverlening via het proces van sociale identificatie: ook anderen gaan geweld gebruiken.

4.4.4. Ontstaan van collectief geweld

Adang (2012) stelt dat collectief geweld altijd op twee manieren kan ontstaan.

De eerste is door individuele reacties op een situatie (uitdagingen, provocaties etc.).

Onder deze manier van het ontstaan van collectief geweld kunnen ook de maatregelen die de politie treft tegen individuen of groepen bij evenementen of demonstraties worden gerekend. Dit soort geweld is reactief en makkelijk te herleiden naar de bekende agressietheorieën. Mannen reageren vaker op een gewelddadige manier dan vrouwen en jongvolwassenen reageren vaker agressief dan andere leeftijdsgenoten. Echter mannen en vrouwen van alle leeftijdscategorieën kunnen agressief reageren in bepaalde situaties. Ondanks deze constatering is het goed te beseffen dat niet iedere (potentiële) aanleiding zal leiden tot geweld. Ook zal niet iedere individuele reactie op een aanleiding vervolgens een collectief karakter krijgen.

Bij de tweede manier ontstaat het geweld schijnbaar spontaan en zonder een duidelijk aanwijsbare oorzaak. Dit type van geweld is niet reactief en kan spontaan overkomen, echter het woord spontaan is misleidend omdat in vele gevallen het geweld van tevoren gepland is. Deze variant komt vrijwel uitsluitend voor bij groepen jonge mannen (jongvolwassenen) en is voornamelijk gericht op vergelijkbare, rivaliserende groepen jonge mannen. Individuen en groepen zoeken actief naar gelegenheden om de confrontaties met rivaliserende groepen aan te gaan ("*young male syndrome*", Wilson & Daly, 1985; Dit is de neiging van jonge mannen om risico's te nemen of geweld te gebruiken omdat ze voor het bereiken van voordelen op korte termijn effecten die verder in de toekomst liggen minder prioriteit geven). In vele gevallen is er sprake van een opbouw waarin als het ware getest wordt hoeveel steun de geweldsinitiatieven genieten, de reactie van de politie en de rivalen hierop en hoeveel steun men kan verwachten.

Het onderscheid tussen de twee typen geweld (reactief en spontaan) is niet absoluut. Er kunnen omstandigheden zijn dat het jongemannen syndroom ook kan plaatsvinden als reactie op triggers die niet waarneembaar zijn (zinloos geweld).

Alcohol (drempelverlagend) en drugs (angst onderdrukkend) hebben een negatief effect op het ontstaan van geweld.

Ook in deze variant is het van belang te beseffen dat niet in alle gevallen dat jonge mannen zich verzamelen om geweld te plegen dit geweld ontstaat of escaleert.

4.4.5. Escalatie van collectief geweld

Twee omstandigheden kunnen er voor zorgen dat na het ontstaan van geweld escalatie van geweld kan optreden, namelijk “gelegenheden” en “wij - zij antagonisme”.

“Gelegenheden” ontstaan in situaties waarin risicoloos geweld kan worden gepleegd, dus zonder dat dit negatieve reactie of straf tot gevolg heeft.

Van belang is te vermelden dat in deze geëscaleerde situaties slechts een fractie van een groep daadwerkelijk overgaat tot escalatie van geweld. Het overgrote deel kiest voor minder riskante alternatieven of blijft afzijdig.

Dit lijkt paradoxaal aan het jongemannen syndroom waarbij juist risico's worden genomen. In dat kader lijkt het gedrag van individuen gericht op “onnodige” risico's te vermijden en te verminderen. Daarnaast speelt begrensde rationaliteit (*bounded rationality*) in combinatie met het ongestraft geweld willen plegen een relevante rol bij de preventie tegen collectief geweld. Ervaren hooligans, extreme activisten en andere notoire ordeverstoorders zullen meer bedreven zijn om geweldsgelegenheden te benutten, hoe meer gelegenheden om ongestraft geweld te plegen, hoe meer ordeverstoorders die bij deze gelegenheid betrokken raken.

Bij het “wij - zij antagonisme” geldt dat hoe antagonistischer (elkaar bestrijdend) de relatie tussen twee verschillende groepen, des te hoger de frequentie van geweld tussen hen is.

Hoewel het niet zo is dat collectief geweld standaard of typerend getriggerd wordt door politieke interventies, zijn collectieve politiematregelen vaak geassocieerd met escalatie van geweld. De maatregelen dragen bij, veroorzaken of versterken een “wij-zij gevoel” en daarmee een in/outgroep gedrag. (Zie het model ESIM onder 4.4.3.).

Het is deze groepsdynamiek dat maakt dat grotere aantallen individuen bij collectief geweld betrokken raken. Het gaat daarbij om gelegenhedsorde-verstoorders die niet gekomen zijn met de intentie om geweld te plegen c.q. de orde te verstoren, die geen antecedenten hebben. Collectief geweld wordt vaak door niet meer dan 1% van een en dezelfde groep gepleegd. In sterk geëscaleerde situaties participeert maximaal tot 10% van een groep in het geweld.

4.4.6. Initiatie/escalatiemodel van Adang

Er zijn verschillende stijlen van openbare orde handhaving, zoals: “hard” versus “zacht”, “repressief” versus “tolerant”, “reactief” versus “preventief”, “op confrontatie gericht” dan wel “op consensus gericht”. Adang (2010) beschrijft het onderscheid tussen een “escalated force” ten opzichte van een “negotiated management” benadering (afkomstig van McPhail e.a. (1998)).

Bij een “escalated force” benadering is er eenzijdige aandacht voor riot control (“hard”, “repressief”, “reactief” en meer “op confrontatie gericht”), de benadering is paramilitair en oplossingen worden vaak gezocht in meer en verdergaande technologie, (geweld)middelen en bevoegdheden. Bij een minder eenzijdig op riot control gerichte benadering is er meer aandacht voor handhaving van mensenrechten en toepassing van principes van “community policing”. “Negotiated management” is gericht op samenwerking en communicatie tussen politie en betrokkenen en een zekere tolerantie ten opzichte van relatief geringe verstoringen van de orde.

Deze laatste past meer in wat wel het poldermodel van de Nederlandse aanpak is genoemd. (Adang, 2010)

Vanuit de zienswijze van het groepsdynamisch proces en het ESIM kan de gang van zaken bij het handhaven van de openbare orde beter worden verklaard. Ook ontstaan allerlei aanknopingspunten voor een effectief en efficiënt politietoetreden, ook bij grootschalige gebeurtenissen. Mede hierop heeft Adang zijn initiatie/escalatiemodel ontwikkeld.

Dit initiatie/escalatie model biedt een omvattend kader om te begrijpen waarom en hoe collectief geweld optreedt en met dit model kan worden vastgesteld wat voor soort interventies effectief of juist contraproductief zullen zijn. Daarnaast maakt het model duidelijk dat het eenzijdige kijken (notoire) geweldplegers en ordeverstoorders niet zinvol is. De redenen hiervoor zijn dat de meeste geweldplegers/ordeverstoorders per definitie nog niet bekend zijn, dat het van belang is om van geweldplegers potentiële wrijvingspunten te identificeren en gelegenheden voor ongestraft geweldgebruik te verminderen en dat het bevorderen van niet-gewelddadige normen effectief kan zijn en zal leiden tot een toenemende onderlinge sociale controle (self-policing). Het model maakt verder ook het belang duidelijk van een goede voorbereiding en gerichte vroegtijdige laagprofiel interventies.

Op basis van deze kaders heeft Adang (2007) de volgende strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving beschreven:

1) Balans

The meest effectieve wijze van openbare orde handhaving is om een "balans" te handhaven tussen de waargenomen risico's en de politie-inzet.

Als er geen balans is zijn de gevolgen navenant: een perceptie van genomen politie maatregelen als niet passend bij de situatie, een toename van steun voor antisociaal gedrag en een verhoogde kans op escalatie van agressie.

2) Inschatting: dus informatie

Politietactieken moeten passen bij de risico-inschattingen.

Het is daarom van praktisch belang bekend te zijn met de sociale identiteiten van de diverse betrokken (sub)groepen, hun waarden en normen, hun doelen, hun gevoel voor wat juist en rechtvaardig is, hun stereotypen en verwachtingen van andere groepen, hun voorgeschiedenis en interactie met deze groepen en met al datgene wat voor hen een grote symbolische waarde heeft.

3) Communicatie

Om potentiële conflictsituaties te voorkomen is het van belang actief en duidelijk met alle betrokkenen te communiceren. Dat kan het beste gebeuren door personen die bekend zijn bij betrokkenen en door hen vertrouwd worden en op een manier (en in een taal) die ze begrijpen.

4) Faciliteren binnen grenzen

Gedurende de gehele operatie, dienen toe te passen tactische opties rekening te houden met de intenties en doelen van de betrokkenen, en deze te faciliteren, voor zover ze redelijk en legitiem zijn.

Als grenzen aan het gedrag gesteld moeten worden is het van belang de redenen daarvoor duidelijk te maken en aan te geven hoe legitieme doelen op een alternatieve manier bereikt kunnen worden.

5) Differentiatie

Differentiëren tussen individuen en groepen die daadwerkelijk een bedreiging voor de openbare orde vormen en zij die dat niet doen dient uitgangspunt te zijn bij iedere tactische beslissing, inclusief training, uitrusting en briefing (Friedly and Firm).

Nu de principes voor een succesvol optreden zijn beschreven, is het interessant te onderzoeken vanuit welke houding de inschatting van de risico's, gevolgd door de inzet, plaatsvindt. Dit zal worden onderzocht aan de hand van de Veerkrachttheorie van Wildavsky en Van Duin.

4.5 Veerkrachttheorie (Wildavsky en Van Duin)

Aan elke handeling of gebeurtenis kleven risico's, die kunnen leiden tot nadeel of onveilige situaties. Hoe wordt in de wetenschap gedacht over het omgaan met de gevolgen van deze risico's, tot uiting komend in een onveilige situatie?

Wildavsky (1988) en later Van Duin (2011) beschreven twee strategieën om met (on)veiligheid om te gaan: anticipation/anticipatie en resilience/veerkracht.

Beide termen symboliseren keuzes van een samenleving over hoe om te gaan met risico's.

Wildavsky (1988) beschreef dat de oorspronkelijk veerkrachtige samenleving meer verwordt tot een anticiperende samenleving. Een verschuiving in de samenleving van risico's en onveiligheden "die bij het leven horen" en die moesten worden geaccepteerd (trial and error) naar een samenleving waarin risico's en onveiligheden zoveel mogelijk moesten worden voorkomen en fouten moeten worden uitgesloten (trial without error).

Anticipatie (trial without error) is de strategie als de risico's duidelijk (en) in kaart zijn gebracht en er tegelijkertijd een antwoord is hoe eventuele risico's te beteugelen (Van Duin, 2011, p. 48).

In situaties waarin er minder zicht is op de potentiële risico's en er ook geen duidelijk antwoord is om deze risico's te keren, dient eerder gekozen te worden voor een veerkrachtstrategie.

Veerkracht (trial and error) is de capaciteit van een sociaal systeem (gezin, organisatie, gemeenschap) om zich aan te passen aan en te herstellen van niet-alledaagse, bijzondere verstoringen die het sociale systeem waarneemt en treft (Van Duin, 2011, p. 49).

Een belangrijk argument om voor de veerkrachtstrategie te kiezen is vooruitgang.

Risico's nemen en accepteren dat er soms wat mis gaat, geeft maatschappelijk grotere kansen om vooruit te komen dan te proberen de risico's allemaal uit te sluiten.

Door risico's te nemen kan een samenleving zich ontwikkelen wat tegelijkertijd weer bijdraagt aan het weerstandsvermogen.

Bij de afweging van de risico's wordt altijd een kosten/baten-analyse gemaakt.

Vaak bestaat de neiging om de kosten (potentiële risico's) hoger in te schatten dan de mogelijke baten. Dit werkt vertragend op de ontwikkeling van de samenleving.

De strategie in bepaalde situaties, daarbij rekening houdend met de verhouding tussen veerkracht en anticipatie, is bepalend voor de rol en de activiteiten van de burger en de overheid. Uitgaande van de veerkrachtstrategie is het, indien de burgers onvoldoende zelfredzaam zijn voor een gebeurtenis, de taak van de overheid om activiteiten te ontplooiën ter bevordering van de zelfredzaamheid.

In onderstaande tabel is het verband tussen beide, veerkracht (resilience) en ingrijpen van de overheid (anticipatie/interception), inzichtelijk gemaakt:

Kennis over wat te doen >		
Voorspelbaarheid van Verandering v	Gering	Groot
Hoog	Meer veerkracht, minder anticipatie	Anticipatie
Laag	Veerkracht	Meer veerkracht dan minder anticipatie

Schema 4 :Wildavsky's zoektocht naar veiligheid, verschillende strategieën (Van Duin, 2011, p. 48)

Als vervolgens de inzet is bepaald is het de vraag wie wordt ingezet en waarom. Dit zal worden vergeleken met de theorie van het alledaagse en bijzondere van Van Duin.

4.6 Alledaags en Bijzonder (Van Duin)

De relatie tussen het alledaagse en het bijzondere is ten minste langs twee lijnen te verkennen. De eerste lijn kenmerkt zich door de vraag *wie* in normale/alledaagse en bijzondere omstandigheden een rol spelen. Te constateren is dat organisaties die in normale omstandigheden een rol spelen, dat ook in bijzondere omstandigheden dienen te doen. De flexibilisering van de Mobiele Eenheid (Flex-ME) binnen de politie is hiervan een goed voorbeeld. Door de fasering van het optreden wordt het alledaagse optreden gecombineerd met het optreden in bijzondere (grootschalige) omstandigheden.

Al uit het midden van de jaren zeventig stamt de typologie van Dynes en Quarantelli die aan de hand van een tweetal variabelen beschreven hoe organisaties ten tijde van een ramp zouden optreden. Zij constateerden dat naarmate de taak die verricht wordt en de structuur waarin dat gebeurt minder verschillen met het alledaagse, een organisatie *grosso modo* beter functioneert ten tijde van een ramp.

De politie, net als de brandweer en de GHOR, wordt gekwalificeerd als een type 1 organisatie.

Taken >	Regulier	Niet-regulier
Structuur v		
Bestaand	Gevestigde organisatie (type 1)	Uitbreidend (type 2)
Aangepast	Expanderend (type 3)	Nieuw/emergent (type 4)

Schema 5: Organisaties en rampen/crises (Dynes-typologie) (Van Duin, 2011, p. 35)

De tweede lijn richt zich meer op de *kwaliteit* van het optreden.

Hierbij geldt dat wat in het dagelijks werk aan ervaringen wordt opgedaan, wordt meegenomen in het optreden in bijzondere omstandigheden.

De basis achter de gedachte dat zaken die we normaal goed doen ook in crises goed gaan (ervaringsleer), ligt bij literatuur uit de (sociale) psychologie over de waarde en kwaliteit van routinematig handelen, *Naturalistic Decision Making* (NDM) (Zsombok en Klein, 1998; Klein, 2003; Flin, 1996).

In de praktijk moet een beslissing worden genomen onder een combinatie van complexe omstandigheden, zoals tijdsdruk, diverse actoren, onvolledige of verkeerde informatie en veranderende omstandigheden (Klein, 2008).

Uit onderzoeken (Van der Torre, Van Duin, & Van der Torre-Eilert, 2010) is gebleken dat onder complexe omstandigheden de focus wordt gelegd op die aspecten waarvan men uit ervaring weet, dat ze belangrijk zijn. Daarnaast worden er geen alternatieven afgelopen en niet-realistische alternatieven worden snel uitgesloten. Hierbij wordt een scherp onderscheid

gemaakt tussen informatieverzameling en informatie-interpretatie en snel realistische doelen worden geoptimaliseerd.

Verder wordt door beheersing van standaards en procedures snel een situatie overzien. Ervaring is dus één van de cruciale factoren die de kwaliteit van het handelen bepaald. Datgene wat geroutiniseerd is, wordt meestal goed gedaan, of anders geformuleerd: "Wat men zelden doet, doet men zelden goed".

"*Mental maps*" (beelden) zijn veelal de dragers van deze herinneringen/ervaringen. Hoe meer patronen en beelden, hoe beter de besluitvorming in een onverwachte situatie. Beslissers doen dat intuïtief; ze gaan niet alle beelden af, maar beslissen veelal in een 'split second' waarbij ze in hun hoofd de consequenties van verschillende oplossingen doordenken ('*mental simulation*'). Deze specificering en aanvulling op NDM wordt *Recognized Primed Decisionmaking* (RPD) genoemd. De oplossing wordt gekozen op basis van eerdere ervaringen in vergelijkbare situaties en zelden worden alternatieven vergeleken om tot de beste keuze te komen. In andere gevallen zal een meer rationele methode worden gehanteerd, wat betekent dat er meer tijd mee gemoeid is.

Optreden in normaal >	Adequaat	Minder adequaat
Optreden in Bijzondere v		
Adequaat	Wat normaal goed gaat, gaat ook goed in crises!	Crises geven extracrachten; boven het dagelijkse uitstijgen!
Minder adequaat	Dagelijkse ervaring blijkt geen garantie tijdens crises!	't Was niets en het wordt ook niets; Categorie hopeloos!

Schema 6: Kwaliteit optreden in normale en/of bijzondere situaties (Van Duin, 2011, pp. 34 en 38)

Theorieën als RPD en de bevredigende oplossing passen bij en zijn zelfs aantrekkelijk voor ramp- en crisissituaties. Uit empirisch onderzoek (Flin 1996, hoofdstuk 5) blijkt dat operationele functionarissen vooral op basis van ervaring handelen en daarom niet de rationaliteit maar de theorie van de bevredigende oplossing uitgangspunt zou moeten zijn bij crises.

Vanwege het feit dat de meeste personen crisissituaties nooit of slechts een enkele keer meemaken zou volgens De Bruijn (2007, p. 26) de evaluatie niet volgens de causaal-casuïstische redenering (wat vooraf is vastgelegd) moeten plaatsvinden, maar volgens de contextueel-vergelijkende benadering.

De vraag bij deze benadering is niet of goed of fout is gehandeld, maar de vraag is of betrokkenen, gegeven de complexiteit van de context, in redelijkheid tot hun gedrag hadden kunnen komen (wat juristen een marginale toets noemen). Met andere woorden; niet hoe het zou moeten (wat is afgesproken en vastgelegd), maar hoe anderen dat in een dergelijke situatie zouden doen, zou veeleer de maatlat moeten zijn.

Op basis van het vorenstaande pleit Van Duin (2011, p. 39) dan ook voor een verdergaande professionalisering en specialisatie waardoor de kans toeneemt dat betrokkenen (vooral de leidinggevendenden) enige ervaring opdoen die hen bij minicrises of zelfs bij een nog grotere verstoring van pas zal komen.

4.7 Wetenschappelijk kader in relatie tot de onderzoeksvraag

Centraal in het onderdeel van de onderzoeksvraag zijn de begrippen efficiënt en effectief. Hoe efficiënt en effectief is het politieoptreden bij grootschalig optreden en zijn hierin verbeteringen aan te reiken.

Onder efficiënt versta ik dat de voorbereiding van het optreden leidt tot een bij het evenement of de demonstratie passend (professioneel) politieoptreden en een politie-inzet dat in verhouding staat tot de risico's van het evenement of de demonstratie en de deelnemers daaraan.

Onder effectief versta ik dat de voorbereiding en uitvoering van de begeleiding van een evenement of demonstratie leidt tot tevreden deelnemers en tot een verloop van een evenement of demonstratie zonder incidenten.

Bij demonstraties geldt daarnaast ook als effectief als geen afbreuk wordt gedaan aan het kunnen uitvoeren van een grondrecht.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is een aantal wetenschappelijke theorieën van belang.

De eerste ligt op het terrein van de informatie.

Informatie is belangrijk om een goede risicoanalyse te kunnen maken en daarop de inzet van politieambtenaren (als ook andere medewerkers van overheidsdiensten) te kunnen bepalen. Wat wordt eigenlijk bedoeld met de term informatie?

Grip (2012) beschrijft informatie als "feiten met betekenis voor persoon" en als onderdeel van een informatieladder. Deze Informatieladder kent de treden vanaf Feiten tot Competenties.

Met Competenties wordt bedoeld: hetgeen iemand met kennis doet.

Informatie is ook een onderdeel van het begrip "Intelligence".

Door beide theorieën met elkaar te vergelijken blijkt dat "Intelligence" op hetzelfde niveau staat van "Competenties" uit de informatieladder van Grit.

De eerste vraag die onderzocht wordt is de vraag welke informatie wordt gebruikt in het informatie- en risicomanagementproces bij de voorbereiding van een grootschalig evenement of demonstratie. De tweede vraag is met welk begrip van de Informatieladder van Grit de gebruikte term informatie correspondeert.

In de wetenschappelijke theorie moet informatie op het niveau van "Competenties" en "Intelligence" zijn om de onzekerheid voor beslissers zo veel mogelijk te verminderen.

Indien blijkt dat de gebruikte informatie niet correspondeert met het begrip "Competenties" en "Intelligence", is winst te behalen om te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet.

De tweede ligt op het terrein van risico en risicoanalyse.

Op basis van ingewonnen informatie vindt een risicoanalyse plaats. Vervolgens worden scenario's beschreven. Daarna wordt het politieoptreden en de politie-inzet bepaald.

In de wetenschappelijke theorie zijn twee invalshoeken beschreven van waaruit de risicoanalyse kan plaatsvinden, te weten: Anticipatie/Risicovermijding en Veerkracht/Risicoaanvaarding (Wildavsky 1988 en Van Duin 2011).

De eerste variant gaat uit van het principe dat risico's moeten worden voorkomen door deze in kaart te brengen en te elimineren. Fouten moeten worden uitgesloten.

De tweede variant gaat uit van het gegeven dat risico's bij het leven horen. Dit betekent echter niet dat geen voorbereidingen moeten plaatsvinden maar dat op sommige punten risico's worden genomen waarbij wordt geaccepteerd dat er iets mis kan gaan.

Een belangrijk voordeel van de laatstgenoemde variant is dat een organisatie of samenleving kan leren en dus vooruit kan gaan.

De eerste vraag die onderzocht wordt is de vraag vanuit welke grondhouding (variant) de risicoanalyse plaatsvindt. De tweede vraag is welk effect dat heeft op een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet.

De derde ligt op het terrein van het politieoptreden en de politie-inzet.

Adang (2007) heeft in zijn wetenschappelijke theorie een initiatie/escalatiemodel beschreven, In dit model benoemt Adang een aantal strategische principes om een verstoring dan wel escalatie van een verstoring te kunnen voorkomen.

De vraag die onderzocht wordt is de vraag of en zo ja, met welke achterliggende theorie het politieoptreden wordt vormgegeven. De uitkomst hiervan wordt gespiegeld aan het initiatie/escalatiemodel om te kunnen vaststellen of het politieoptreden en de politie-inzet efficiënt en effectief is en of verbeteringen mogelijk zijn.

Onderzoek vindt ook plaats naar de vragen of de politieambtenaren die worden ingezet bij grootschalige optredens voldoende zijn opgeleid en voorbereid om, naar de letter en geest van de onderliggende theorie, de taken te kunnen uitvoeren en of en zo ja, welke verbeteringen mogelijk zijn.

Vervolgens is het interessant te onderzoeken welke politieambtenaren worden ingezet bij grootschalige optredens.

Van Duin (2011) heeft een wetenschappelijke theorie beschreven waarin de relatie wordt gelegd tussen de alledaagse taken en de taken onder bijzondere omstandigheden wordt gesteld. Ervaring is hierbij een belangrijke factor.

Op basis hiervan pleit hij voor een verdergaande professionalisering en specialisatie waardoor de kans toeneemt dat betrokkenen enige ervaring opdoen dat later van pas zal komen. De achterliggende filosofie is dat activiteiten die in het "normale/alledaagse" goed gaan, ook in het "bijzondere" goed gaan (ervaring).

De keuze van de wetenschappelijke theorieën is ingegeven door de voldoende relevantie om het proces rondom evenementen en demonstraties efficiënt en effectief te kunnen vormgeven.

Het onderzoek zal moeten uitwijzen of op grond van de toetsing aan deze theorieën verbeteringen van het huidige werkproces mogelijk zijn en daarmee een efficiëntere en effectievere wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties kan worden bereikt.

5 Juridisch Kader

5.1 Openbare Orde

In Nederland is geen aparte wet opgesteld ten behoeve van “de openbare orde”.

De grondslag voor de politieke bevoegdheden is gelegen in artikel 3 van de Politiewet 2012.

Voor wat betreft de uitoefening van geweld is de Ambtsinstructie 1994 van toepassing.

In diverse wetten wordt aandacht besteed aan de handhaving van de openbare orde.

De wetgever heeft in de Gemeentewet⁶ een aantal bevoegdheden toegewezen aan de burgemeester in het kader van het handhaven van de openbare orde.

Ook in de Politiewet⁷ is de bevoegdheid aan de burgemeester toegewezen om de politie de nodige aanwijzingen te geven voor het handhaven van de openbare orde.

De burgemeester is op basis van de Gemeentewet⁸ belast met handhaving van de openbare orde en met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden⁹. In het laatste geval kan de burgemeester bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.¹⁰

In gevallen van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan kan de burgemeester zich bedienen van een aantal bevoegdheden.

De burgemeester kan zich bedienen van een noodbevel¹¹, dat vanwege de directe situatie ter plekke wordt toegepast en gericht is tegen één of meerdere personen, een noodverordening¹², een kenbaar gemaakt algemeen verbindend voorschrift gericht op een ieder die betrokken is bij de situatie. Tevens heeft de burgemeester (indien de raad dat bij verordening heeft vastgesteld) de bevoegdheid om grote groepen ordeverstoorders bestuurlijk te kunnen ophouden op bepaalde locatie voor maximaal twaalf uur.¹³ Ook heeft de burgemeester (en de officier van justitie) extra bevoegdheden om een gebiedsverbod of meldplicht op te leggen aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord of bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad¹⁴. Dit laatste is voorgekomen uit het fenomeen van agressie rond het voetbal.

Als laatste is, na rechterlijk bevel, de mogelijk om bij grootschalige ordeverstoringen relschoppers maximaal twaalf dagen vast te zetten.¹⁵

In Hoofdstuk 2 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) voor de gemeente Den Haag (2012) en de gemeente Amsterdam (2008) zijn nadere regels gesteld in verband met de handhaving van de openbare orde.

In Hoofdstuk 6 van beide APV's zijn de strafbepalingen opgenomen.

⁶ Artikelen 172 t/m 178 van de Gemeentewet

⁷ Artikel 11 van de Politiewet 2012

⁸ Artikel 172, lid 1 van de Gemeentewet

⁹ Artikel 173, lid 1 van de Gemeentewet

¹⁰ Artikel 173, lid 2 van de Gemeentewet

¹¹ Artikel 175 van de Gemeentewet

¹² Artikel 176 van de Gemeentewet

¹³ Artikel 154a van de Gemeentewet

¹⁴ Artikel 172 a en 172 b van de Gemeentewet

¹⁵ Artikel 540 van het Wetboek van Strafrecht

De preparatie van de politie op grootschalige verstoring van de openbare orde is niet in de Politiewet 2012 vastgelegd. Het initiatief daarvoor werd genomen door de Raad van Hoofdcommissarissen in 1999 en werd versneld door de Vuurwerkramp in Enschede in 2000. Dit leidde tot het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing 2002 dat inmiddels verder is ontwikkeld tot een multidisciplinair Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing in 2009 en de Wet Veiligheidsregio's in 2010¹⁶.

5.2 Evenementen

De gemeente heeft een kerntaak op het gebied van veiligheidszorg, handhaving van de openbare orde, gezondheidszorg, brandweer en rampenbestrijding.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente ook een taak bij evenementen.

De burgemeester is op grond van de Gemeentewet bestuurlijk verantwoordelijk voor de rol van de gemeente op het gebied van evenementenveiligheid.

Deze primaire rol van de burgemeester komt voort uit het feit dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving openbare orde en veiligheid.

Nadere regels op het gebied van veiligheid en gezondheid op evenementen zijn gesteld in de APV¹⁷, als ook het expliciete verbod om tijdens evenementen de openbare orde te verstoren¹⁸. Deze regels vormen een nadere invulling van haar wettelijke taken en bevoegdheden.

Onder een evenement wordt in Den Haag verstaan: "Elke voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak" (met enkele uitzonderingen).¹⁹ In Amsterdam wordt onder een evenement verstaan: het geheel van activiteiten, dat plaatsvindt bij een voor publiek toegankelijke gebeurtenis op of aan de weg of het openbaar water met een openbaar dan wel besloten karakter" (met enkele uitzonderingen).²⁰

Organisatoren van evenementen zijn verplicht om melding te doen of hiervoor bij de gemeente een evenementenvergunning aan te vragen.

Een evenement dient in Den Haag ten minste 4 weken (en 8 weken bij een groot evenement²¹) voorafgaande aan het evenement schriftelijk kenbaar te worden gemaakt aan de burgemeester.²² In Amsterdam is deze termijn gesteld op 8 weken (en 12 weken voor een zogenaamd 2000+ evenement, waarvoor tevens in november van het jaar voorafgaande aan het uitvoeringsjaar een vooraankondiging moet worden gedaan).²³ De reden hiervoor is dat de burgemeester, en in het verlengde daarvan de politie en andere overheidsdiensten, tijd nodig hebben om zich goed te kunnen voorbereiden.

Een vergunning kan in Den Haag worden geweigerd in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, de verkeersveiligheid of de veiligheid van personen of goederen en de zedelijkheid of gezondheid.²⁴ In Amsterdam kan de vergunning worden geweigerd als het evenement gevaar oplevert voor de openbare orde, de gezondheid, de veiligheid, de brandveiligheid of de kans bestaat op het ontstaan van wanordelijkheden.²⁵

¹⁶ Wet van 11 februari 2010, Stb. 2010, 145

¹⁷ Hoofdstuk 2, Afdeling 7: Toezicht op evenementen en sportwedstrijden, artikelen 2:24 -2:26b voor de gemeente Den Haag en

Hoofdstuk 2, Paragraaf 5, Manifestaties, optochten, voetbalwedstrijden en evenementen, artikelen 2.32 – 2.48 voor de gemeente Amsterdam

¹⁸ Artikel 2:26 van de APV voor de gemeente Den Haag en artikel 2.48 van de APV voor de gemeente Amsterdam

¹⁹ Artikel 2:24 van de APV voor de gemeente Den Haag

²⁰ Artikel 2,1, lid 1 van de APV voor de gemeente Amsterdam

²¹ Artikel 2:25a lid 3 j.o. artikel 2:24, lid 4 van de APV voor de gemeente Den Haag

²² Artikel 2:25a, lid 2 van de APV voor de gemeente Den Haag

²³ Artikel 2.40, lid 2 en lid 3 van de APV voor de gemeente Amsterdam

²⁴ Artikel 2:25 lid 6 van de APV voor de gemeente Den Haag

²⁵ Artikel 2.43, sub a van de APV voor de gemeente Amsterdam

De burgemeester kan op deze gronden ook besluiten een evenement te verbieden.

Naast de APV kunnen diverse andere wetten van toepassing zijn bij evenementen. Voorbeelden daarvan zijn: wetgeving rond de horeca, markten, kansspelen, filmvertoningen, attractietoestellen, reclame, milieu, mobiliteit, het openbaar bestuur, het economisch verkeer en rampenbestrijding.

De gemeente verleent in principe een vergunning voor alle evenementen waarvoor geen weigeringsgrond is op basis van de wet, de APV en/of het beleid.

5.3 Betogingen (Demonstraties)

Het recht op betoging is een grondrecht waardoor het burgers vrijstaat daarvan gebruik te maken, binnen de grenzen van de wet.

De Wet Openbare Manifestaties²⁶ (hierna: Wom) is van toepassing.

Het is van belang om te weten wat een demonstratie of betoging is.

De tekst van de grondwet en de Wom geven daarvoor geen houvast, omdat geen definitie van een betoging of demonstratie is opgenomen.

Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting van de Grondwetsherziening 1983²⁷, heeft de betoging voor velen betekenis verworven als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. Daarbij dient te worden bedacht dat voor hen die geen gebruik kunnen maken van de drukpers of andere communicatiemediën de betoging veelal de enige mogelijkheid vormt om deze gevoelens of wensen te uiten. De wetgever is van mening dat de betoging zich als uitings- en participatievorm een zodanige plaats in onze samenleving heeft verworven dat opneming van het betogingsrecht onder de grondrechten gerechtvaardigd is (p. 39).

In de Memorie van Toelichting van de Wom²⁸ staat dat onder betoging wordt begrepen: het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten of wensen op politiek of maatschappelijk gebied.

In het juridisch woordenboek wordt een betoging (demonstratie) omschreven als een gezamenlijk openbaar optreden van mensen (demonstranten) die hun ongenoegen of bezwaren uiten tegen de politiek of maatschappelijke misstanden.

In Internationale Verdragen²⁹ als ook in de Universele verklaring van de rechten van de mens³⁰, is het recht van betoging vastgelegd.

Het recht van betoging is in de Grondwet vastgelegd³¹ en nadere regels zijn vastgelegd in de Wom en APV.

Voor betogingen (demonstraties) gelden deels andere wettelijke kaders dan voor evenementen. In tegenstelling tot evenementen zijn in Nederland betogingen (demonstraties) niet vergunningplichtig, maar moeten deze worden kennisgegeven.

De burgemeester kan ten aanzien van een betoging (demonstratie) grenzen stellen en repressief optreden, als dat nodig is voor de bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden³². Hierbij is door de wetgever bepaald dat terughoudendheid geboden is.³³

²⁶ Wet van 20 april 1988, Stb. 1988, 157

²⁷ Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 38-39.

²⁸ Wet openbare manifestaties, Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p 8

²⁹ Art. 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 21 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)

³⁰ Art 20 van de Universele verklaring van de rechten van de mens

³¹ Artikel 9 van de Grondwet

³² Artikel 2 Wom

³³ Wet openbare manifestaties, Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 7.

Verder is in de Wom³⁴ bepaald dat de burgemeester tijdens betoging aanwijzingen kan geven, die degenen die aan een demonstratie deelnemen in acht moeten nemen. Ook kan de burgemeester een betoging (demonstratie) terstond beëindigen.³⁵ De voorwaarden die hieraan zijn verbonden zijn dat de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven, dat in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing of dat één van de in artikel 2 WOM genoemde belangen dat vordert. Ingevolge de Wom³⁶ kan de gemeenteraad nadere regels stellen met betrekking tot de voorafgaande aan een betoging (demonstratie) vereiste kennisgeving.

In de APV van de gemeente Den Haag en Amsterdam zijn nadere regels gesteld in verband met de kennisgeving van betogingen en vergaderingen op openbare plaatsen.³⁷

In Den Haag is bepaald dat de organisator van een betoging (demonstratie) ten minste 4 x 24 uur voordat de betoging (demonstratie) wordt gehouden, de burgemeester schriftelijk in kennis stelt.³⁸ De reden hiervoor is dat de burgemeester, en in het verlengde daarvan de politie en andere overheidsdiensten, tijd nodig hebben om zich te kunnen voorbereiden om de betoging (demonstratie) goed en veilig te kunnen laten verlopen of om te bepalen of en zo ja welke voorschriften of beperkingen aan de demonstratie moeten worden opgelegd dan wel de betoging (demonstratie) te verbieden. In Amsterdam is deze termijn gesteld op 24 uur voordat de betoging (demonstratie) wordt gehouden.³⁹

In de rechtswetenschappelijke literatuur⁴⁰ is wel betoogd dat een verplichting tot voorafgaande kennisgeving van iedere demonstratie, ongeacht of daarbij ordeverstoringen, verkeershinder of gevaar voor de gezondheid te verwachten zijn, en dan ook nog zo lang van tevoren een ongerechtvaardigde inperking van de demonstratievrijheid oplevert.

Op 17 oktober 2006 oordeelde de Hoge Raad echter dat dit niet het geval is⁴¹. De Hoge Raad bepaalde dat een betoging in de zin van de Wom al kan worden beëindigd op de enkele grond dat van die betoging in strijd met art. 4 van de Wom in verbinding met art. 10 APV 's-Gravenhage geen voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester is gedaan. In de APV mogen echter geen aanvullende (anders dan in de WOM bepaalde) gronden worden neergelegd op basis waarvan de demonstratie verboden of anderszins beperkt zou kunnen worden.

De gemeente Den Haag heeft een model-kennisgevingformulier opgesteld (bijlage 5) waarin een aantal 'standaardafspraken' worden vermeld waar organisatoren van demonstraties zich aan moeten committeren in het belang van het verkeer en de openbare orde.

In Amsterdam bestaan dergelijke standaardafspraken niet, althans deze zijn niet, zoals in Den Haag, vermeld op het aanmeldformulier.

Niet ieder protest is een betoging (demonstratie) en daarmee gehouden aan de regels van de Wom en/of APV.

Volgens de Memorie van Toelichting⁴² is één van de kenmerken van een betoging dat er sprake is van "min of meer collectief verband". Van een collectieve uiting kan volgens de

³⁴ Artikel 6 Wom

³⁵ Artikel 7 en 8 Wom

³⁶ Artikel 4 Wom

³⁷ Hoofdstuk 2, Afdeling 2, artikel 2:3 van de APV voor de gemeente Den Haag en Hoofdstuk 2, Paragraaf 5, artikelen 2.32 en 2.33 van de APV voor de gemeente Amsterdam

³⁸ Artikel 2.3, lid 1 van de APV voor de gemeente Den Haag

³⁹ Artikel 2:32, lid 2 van de APV voor de gemeente Amsterdam

⁴⁰ Ferdinandusse, W. N., (2001), De strafbaarheid van een grondrecht. De Wet openbare manifestaties en het grondrechtelijk karakter van de betoging, Nederlands Juristenblad (njb) 2001, p. 615-619.

⁴¹ Zie Nederlandse Jurisprudentie (nj) 2007, 207, m.n. Alkema en Administratiefrechtelijke Beslissingen (ab) 2007, 23, m.n. Brouwer & Schilder.

⁴² Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 3, p. 8.

Memorie van Antwoord⁴³ al sprake zijn, wanneer daaraan twee personen deelnemen. Uiterlijke kenmerken zijn onder andere vlaggen, spandoeken, leuzen etc. die tot doel hebben de betoging/demonstratie kracht bij te zetten.

5.4 Bijzondere Opsporingsbevoegdheden

Het parlementair onderzoek door de commissie Van Traa naar misstanden in de opsporing, was de aanleiding om te komen tot de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB)⁴⁴, die sinds 1 februari 2000 van kracht is.

De wet heeft een tweeledig doel. Enerzijds moeten de in de wet genoemde bevoegdheden een effectieve opsporing mogelijk te maken, vooral tegen de georganiseerde criminaliteit die, anders dan de traditionele criminaliteit, op stelselmatige wijze misdrijven pleegt die veelal verborgen blijven. Anderzijds moet de wet tot een versterking van de controle op de inzet van deze opsporingsmethoden leiden om misstanden, zoals door de commissie Van Traa werden geconstateerd, te voorkomen.

De uitwerking van deze wet is geregeld in Boek 1 Titel IVA van het Wetboek van Strafvordering.

In deze titel zijn Observatie⁴⁵, Infiltratie⁴⁶, Pseudo-koop of -dienstverlening⁴⁷, Stelselmatige inwinning van informatie⁴⁸, Inkijken (Bevoegdheden in een besloten plaats)⁴⁹, Opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel⁵⁰ en Tappen (Onderzoek van telecommunicatie)⁵¹ als bijzondere opsporingsmethoden genoemd.

Deze aanvullende opsporingsmethoden zijn bijzonder omdat ze een groot risico inhouden voor de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing, of een inbreuk maken op de vrijheid of andere grondrechten van burgers.

Als laatste zijn er ingevolge de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg)⁵² verregaande bevoegdheden toegekend aan de burgemeester. Deze bevoegdheden, zoals invoering van een schriftelijke vergunning voor betogingen⁵³, onderzoek aan kleding en lichaam bij een gegrond vermoeden dat iemand de openbare orde verstoort of zal verstoren⁵⁴ en het betreden van plaatsen⁵⁵, zijn afwijkend van de Grondwet. Deze bevoegdheden gelden alleen ten tijde van een algemene noodtoestand en vallen daarmee buiten het bereik van deze thesis.

⁴³ Kamerstukken II 1985/86, 19427, nr. 5, p. 8.

⁴⁴ Wet van 27 mei 1999, Stb. 2000, 245

⁴⁵ Artikel 126g van het Wetboek van Strafvordering

⁴⁶ Artikel 126h van het Wetboek van Strafvordering

⁴⁷ Artikel 126i van het Wetboek van Strafvordering

⁴⁸ Artikel 126j van het Wetboek van Strafvordering

⁴⁹ Artikel 126k van het Wetboek van Strafvordering

⁵⁰ Artikel 126l van het Wetboek van Strafvordering

⁵¹ Artikel 126la-126nb van het Wetboek van Strafvordering

⁵² Wet van 3 april 1996, Stb. 1996, 367

⁵³ Artikel 11 Wbbbg

⁵⁴ Artikel 15 Wbbbg

⁵⁵ Artikel 16 Wbbbg

5.5 Juridisch kader in relatie tot de onderzoeksvraag

Bij dit deel is de vraag van belang of de overheid voldoende middelen tot haar beschikking heeft om adequaat te kunnen anticiperen op of op te treden bij demonstraties en evenementen.

In het maatschappelijk verkeer is interactie tussen partijen een vanzelfsprekende zaak. Voor de situaties dat interactie bewust wordt vermeden en daardoor ongewenste situaties kunnen ontstaan, heeft de overheid maatregelen getroffen.

In het Wetboek van Strafvordering zijn in Boek 1, Titel IVA de zogenaamde BOB-artikelen opgenomen.

Voor de Openbare Orde gelden deze middelen niet, terwijl ook gesteld kan worden dat bij evenementen en zeker bij demonstraties dezelfde omstandigheden aan de orde zijn.

Een organisatie, die bekend staat als een organisatie die zich “afzet” tegen de overheid, geeft kennis van een demonstratie. Vervolgens wordt geen enkele vorm van interactie aangegaan. Dit gedrag kan een risico vormen voor de Openbare Orde.

De vraag die gesteld kan worden is of in deze gevallen de BOB-middelen ook niet van toepassing zouden moeten zijn, zodat de maatschappij beschermd wordt tegen ongewenst gedrag en de vraag hoe zich dit verhoudt met het begrip grondrecht.

In de voorbereiding, maar ook tijdens een evenement of demonstratie, kunnen zich omstandigheden voordoen die verdergaande maatregelen rechtvaardigen. Dit kan bijvoorbeeld als uit het gedrag van de deelnemers, of anderen bij het evenement of de demonstratie, kan worden opgemaakt dat zij het evenement of demonstratie voor hun eigen doel willen gebruiken en daarmee het originele doel van het evenement of de demonstratie kunnen frustreren of zelfs in gevaar kunnen brengen.

De vraag die voorligt, is of het in die gevallen wenselijk zou zijn om met een preventieve handeling het risico uit het evenement of de demonstratie te kunnen halen met als gevolg dat de “goedwillende” deelnemers worden beschermd tegen deze personen en het evenement of demonstratie op een goede en veilige wijze kan verlopen.

Natuurlijk kan ook worden onderzocht of minder ingrijpende maatregelen beschikbaar zijn.

In deze thesis zal worden gezien of het vigerend regelgevend kader, de verwachtingen en de praktijk voldoende zijn om een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties te kunnen waarmaken of dat verbeteringen zijn te benoemen om deze efficiënte en effectieve wijze te verhogen.

6 Praktijk/Huidige Werkwijze

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2. is nader ingegaan op het begrip risicomanagement. Risicomanagement werd als volgt gedefinieerd:

“Risicomanagement voor grootschalig optreden is het systematisch onderzoek (inventarisatie) voorafgaande aan het grootschalig optreden naar de mogelijke risico’s die dit optreden met zich kunnen brengen en een goed en veilig verloop van dit optreden kunnen bedreigen, gevolgd door de formulering van beleid, planvorming en uitvoering om deze mogelijke risico’s te vermijden en/of te beheersen”.

Deze definitie geeft het proces weer om, met de vastgestelde beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, te komen tot een politieoptreden en politie-inzet bij een grootschalig evenement of demonstratie.

Hoe de huidige werkwijze in de praktijk is, wordt in dit hoofdstuk nader beschreven.

6.2 Den Haag

6.2.1. Kennisgeving en aanvraag

De organisator die op een openbare plaats een betoging of een vergadering (zoals bedoeld in de Wom) wil organiseren moet ten minste 4 x 24 uur voor de uitvoeringsdatum van de betoging of de vergadering, de burgemeester schriftelijk kennis geven.⁵⁶

Voor het organiseren van een evenement moet, op een enkele uitzondering na, een vergunning worden aangevraagd bij de burgemeester. Deze aanvraag moet ten minste 4 weken, en bij een groot evenement ten minste 8 weken, voordat het evenement plaatsvindt, schriftelijk worden ingediend.⁵⁷

Het loket voor zowel de kennisgeving als de aanvraag is de politie-eenheid Den Haag, ploeg Operationele Zaken (OZ) van het bureau CCB.

Nadat de kennisgeving of aanvraag is gedaan, wordt de bestuursdienst van de gemeente Den Haag in kennis gesteld.

Indien de kennisgeving of aanvraag daartoe aanleiding geeft, wordt de bestuursdienst direct geïnformeerd en nadrukkelijk betrokken bij de behandeling van de kennisgeving of de aanvraag. Het is de bestuursdienst die de burgemeester adviseert over de aangemelde evenementen of de kennisgegeven demonstraties.

Het is uiteindelijk de gemeente (burgemeester) die verantwoordelijk is voor het al of niet toestaan van een evenement of demonstratie.

6.2.2. Voorbereiding

De behandelend ambtenaar neemt contact op met de organisator en organiseert een intakegesprek. In dit intakegesprek wordt informatie uitgewisseld, informatie betreffende het doel, het verwachte aantal mensen, plaats, tijd, verantwoordelijkheid en verwachtingen van de organisator etc. en informatie betreffende de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen. Het intakegesprek heeft in Den Haag primair tot doel in gesprek te komen met de organisator, elkaar te leren kennen, vertrouwen te winnen, informatie uit te wisselen en afspraken te maken om er voor zorg te dragen dat de demonstratie niet leidt tot verstoring van de openbare orde. Het faciliteren van de demonstratie om het doel te kunnen bereiken is een secundair belang.

⁵⁶ Artikel 2:3, lid 1 van de APV voor de gemeente Den Haag

⁵⁷ Artikel 2:25 A, lid 2 en lid 3 van de APV voor de gemeente Den Haag

De ploeg OZ van het bureau CCB heeft in dit proces het “warme” contact met de organisator. Anders dan in Amsterdam wordt in Den Haag niet proactief gereageerd maar nadat een kennisgeving of aanvraag is gedaan.

Proactief in dit verband is dat, ook zonder dat een kennisgeving is gedaan, herkenbaar contact wordt gezocht met een organisatie/organisator om in verbinding te komen (kennen en gekend worden). Dit om informatie te verkrijgen over de doelstellingen van de organisatie/organisator en de mogelijke plannen om proactief te kunnen participeren op legale doelen van de organisatie/organisator en deze proberen te faciliteren, binnen de geldende beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen. Ook bestaat de mogelijkheid dat hierdoor wordt bereikt dat een organisatie/organisator afziet van een demonstratie.

De kennisgeving of de aanvraag wordt, indien daar aanleiding toe is, ook voorgelegd aan het bureau Regionale Informatie met het verzoek om een informatierapport en dreigingsanalyse op te stellen. Wat weten we van de organisator, welke ervaringen zijn er, wat communiceert de organisator, wie kunnen we verwachten, wat roept het bij anderen op en kunnen we daar nog iets van verwachten, zijn hierbij cruciale vragen.

6.2.3. Informatiemanagementproces

Op het bureau Regionale Informatie wordt de kennisgeving of aanvraag door een informatiecoördinator gewogen. Indien deze weging positief is start een informatierechercheur met het verzamelen van informatie.

De informatie wordt overgedragen aan een operationeel analist die de informatie analyseert en een rapport met dreiginginschatting opmaakt.

De informatie die wordt betrokken om een rapportage met dreiginginschatting op te maken kent twee lijnen. De eerste lijn is informatie waarin de politie (en inlichtingendiensten) al een informatiepositie en dus kennis heeft. Dit geeft een gedragen informatierapport.

De tweede lijn is informatie waarin de politie geen informatiepositie en dus geen kennis heeft. Er wordt gebruik gemaakt van data/gegevens uit open en gesloten bronnen.

De rapportage wordt getoetst door de informatiecoördinator en de bureauchef en vervolgens verzonden naar de Hoofd Informatie (HIN) van de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) of naar CCB, indien geen SGBO is ingesteld.

Uiteindelijk bepaalt de eenheidsleiding, op grond van de beschikbare en relevante informatie, of het evenement of demonstratie op lokaal niveau of op eenheidsniveau (SGBO) wordt uitgevoerd.

6.2.4. Risicomanagementproces

In de politie-eenheid Den Haag vindt de risicoanalyse binnen het risicomanagementproces, middels het IRS/LOODS-model plaats.

Evenementen en demonstraties, die als laag risicovol worden aangemerkt, worden op lokaal niveau worden uitgevoerd. Het IRS/LOODS-model wordt beperkt gebruikt bij het opstellen van het draaiboek.

Voor de grotere, meer risicovollere evenementen en demonstraties en vooral als deze worden uitgevoerd door een SGBO wordt het IRS/LOODS-model volledig toegepast.

Op grond van de ingewonnen informatie vindt met behulp van het IRS/LOODS-model een risicoanalyse plaats en wordt op kans/waarschijnlijkheid en effect/gevolg geprioriteerd.

Dit vindt plaats vanuit de grondhouding van risicoaanvaarding, tenzij uit de risicoanalyse blijkt dat de waarschijnlijkheid/kans en of het effect op het risico hoog is en bij Nationale Evenementen. Vervolgens worden de voor het evenement of de demonstratie meest waarschijnlijke risico's bepaald.

Voor deze risico's worden scenario's in het algemeen draaiboek benoemd. Deze worden verder uitgewerkt in de deeldraaiboeken met het beschrijven van het gewenste optreden. In het Algemene draaiboek zijn ook de tolerantiegrenzen, de beleidsuitgangspunten, het bejegeningprofiel en de fasering van het optreden opgenomen. Als laatste wordt de politie-inzet bepaald.

Bij evenementen, waar de gemeente slechts een controlerende taak heeft en verantwoordelijkheden bij de organisatie worden belegd, is risicoaanvaarding meer vanzelfsprekend. Dit geldt ook voor demonstraties, met dien verstande dat in een aantal gevallen met een grotere kans op verstoring van de openbare orde (de burgemeester is verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde), of bij Nationale Evenementen een verschuiving plaatsvindt naar de grondhouding van risico-vermijding.

De gemeente Den Haag kent als enige stad in Nederland een Operationele Driehoek. Deze Operationele Driehoek vindt wekelijks plaats en in deze Operationele Driehoek worden de van belang zijnde kennisgevingen van demonstraties en aanvragen van evenementen, als ook de voortgang van eerdere kennisgevingen en aanvragen, besproken tussen de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de politiechef.

6.2.5. Uitvoering

Bij evenementen en demonstraties die op lokaal niveau worden uitgevoerd, wordt de wijze van politieoptreden en de politie-inzet door een, onder verantwoordelijkheid van de gebiedsverantwoordelijke geplaatste, "lokale commandant" bepaald.

Indien de uitvoering door een SGBO plaatsvindt, wordt de feitelijke uitvoering van het politieoptreden geleid door het Hoofd Ordehandhaving (HoHa) indien sprake is van een openbare orde activiteit. Het Hoofd Opsporing (Hops) heeft deze rol indien sprake is van een justitiële activiteit. De AC blijft eindverantwoordelijk voor het totale optreden.

Bij aanvang van de uitvoerende maatregelen worden eerst de commandanten gebriefd, waarbij de strategie voor het optreden onder de aandacht wordt gebracht.

Daarna worden in deelbriefings de overige politieambtenaren geïnformeerd.

De uitvoering vindt plaats conform de opgestelde deeldraaiboeken. In die gevallen dat zich zaken voordoen die niet in het deeldraaiboek zijn beschreven, wordt de commandant, voor zover mogelijk na overleg met de HoHa, geacht zelfstandig te handelen om het doel van het evenement of de demonstratie en een veilig verloop daarvan te kunnen waarborgen.

Bij een evenement heeft de politie geen (directe) taak op het evenemententerrein.

Voor de veiligheid van het evenementen is de organisator verantwoordelijk.

Om dit te kunnen realiseren wordt onder andere een draaiboek, een veiligheidsplan en een verkeersplan opgesteld.

De politie heeft de taak van de openbare ordehandhaving buiten het evenemententerrein.

Demonstraties vinden plaats op de openbare weg.

De burgemeester is belast met handhaving van de openbare orde en met het toezicht op de openbare samenkomsten en dus hiervoor verantwoordelijk.

De organisator is medeverantwoordelijk voor het goed verloop van het evenement, maar niet voor de handhaving van de openbare orde.

De burgemeester "bedient" zich onder andere van de politie bij de handhaving van de openbare orde.

De taak van de politie bij evenementen en demonstraties wordt, in lijn met het initiatie/escalatie-model, uitgevoerd in koppels of in kleine groepjes. De politie is daardoor aanspreekbaar voor het publiek. Wanneer onregelmatigheden worden gesignaleerd, wordt direct opgetreden om "de brandhaard klein te houden".

De laatste ontwikkeling op dit terrein is de inzet van de Flex-ME. ME-opgeleide medewerkers die, ingezet kunnen worden op zowel de signalerende-, de handhavings- als de ME-taak en het voor de uitvoering van die taak gewenste uniform dragen.

Na afloop vindt "getrapt" een debriefing plaats en wordt het optreden geëvalueerd.

6.3 Amsterdam

6.3.1. Kennisgeving en aanvraag

De organisator die op een openbare plaats een betoging of een vergadering (zoals bedoeld in de Wom) wil organiseren moet ten minste 24 uur voor de uitvoeringsdatum van de betoging of de vergadering, de burgemeester schriftelijk kennis geven.⁵⁸

Voor het organiseren van een evenement dient, op een enkele uitzondering na, een vergunning te worden aangevraagd bij de burgemeester. Deze aanvraag dient ten minste 8 weken voordat het evenement plaatsvindt schriftelijk te worden ingediend.⁵⁹

Voor de zogenaamde 2000+ evenementen dienen in november van het jaar voorafgaande aan het uitvoeringsjaar een vooraankondiging te worden gedaan. Deze evenementen moeten ten minste 12 weken voordat het evenement plaatsvindt schriftelijk worden ingediend.⁶⁰

Het loket voor zowel de kennisgeving als de aanvraag is de gemeente Amsterdam. Dit betreft zowel de stad als de deelgemeenten.

6.3.2. Voorbereiding

De behandelend gemeenteambtenaar neemt, indien er vragen/opmerkingen c.q. bedenkingen zijn, contact op met de organisator en organiseert een intakegesprek. In dit intakegesprek wordt informatie uitgewisseld, informatie betreffende het doel, het verwachte aantal mensen, plaats, tijd, verantwoordelijkheid en verwachtingen van de organisator etc. In de voorbereiding voor een demonstratie/evenement wordt de afdeling CCB in kennis gesteld dan wel om advies gevraagd. Is het een kleinschalige gebeurtenis wat op district/wijkteam niveau afgehandeld kan worden, dan wordt het district/wijkteam in kennis gesteld of wordt aan hen advies verstrekt.

Indien van een kennisgegeven demonstratie het vermoeden bestaat dat dit een impact op de openbare orde zal hebben dat om politie inzet vraagt, dan wordt het intakegesprek veelal door de politie georganiseerd. Het intakegesprek heeft tot doel in gesprek te komen met de organisator, elkaar te leren kennen, informatie uit te wisselen en afspraken te maken om een goed verloop van het evenement of demonstratie mogelijk te maken. Voor demonstraties geldt primair dat er gelegenheid moet zijn om de uitvoering van het grondrecht van betoging uit te kunnen voeren.

De gemaakte afspraken worden van advies voorzien door de afdeling CCB, in samenspraak met het district c.q. wijkteam.

De advisering aan de gemeente door de politie-eenheid Amsterdam vindt plaats op basis van het benoemen van risico's en niet door een negatief of positief advies.

Het is uiteindelijk de gemeente (burgemeester) die verantwoordelijk is voor het al of niet toestaan van een evenement of demonstratie.

6.3.3. Informatiemanagementproces

Indien het evenement of de demonstratie op lokaal niveau moet worden voorbereid en uitgevoerd, verzorgt het district de "eigen" informatie.

Indien het evenement of de demonstratie door een SGBO moet worden voorbereid, vindt de informatievoorziening plaats op eenheidsniveau onder leiding van de HIN.

De gevraagde informatieproducten worden verzorgd door informatiespecialisten en – analisten. Informatiemakelaars zijn verantwoordelijk voor het eindproduct.

Voor het informatieproduct wordt zowel gebruik gemaakt van open- als gesloten bronnen, maar ook van informatie van collega's als buurtregisseurs en informatie van experts binnen en buiten de politie. Dit netwerk is bekend.

⁵⁸ Artikel 2:32, lid 2 van de APV voor de gemeente Amsterdam

⁵⁹ Artikel 2.40, lid 2 van de APV voor de gemeente Amsterdam

⁶⁰ Artikel 2.40, lid 3 van de APV voor de gemeente Amsterdam

Daarnaast wordt in sommige gevallen, onder strikte regels, gebruik gemaakt van RID informatie.

Een instrument in dit proces is de Vredeseenheid, onderdeel van “de knop” Handhaven Netwerken. In feite is dit een coördinatiepunt van informatie(vergaring/winning) en de borging van het proces. Zij wachten niet af tot een demonstratie wordt aangekondigd om contact te leggen, maar zijn proactief in het benaderen van organisaties die ook in Amsterdam (komen) demonstreren. Zij bezoeken daarvoor demonstraties of acties op andere plaatsen en treden in contact. Hierdoor zijn zij in staat in “warm” contact te staan met de organisatoren, het vertrouwen te winnen en daardoor relevante informatie te verkrijgen en kennis op te bouwen.

6.3.4. Risicomanagementproces

Voor de politie-eenheid Amsterdam geldt ten aanzien van het risicomanagementproces hetzelfde als in de politie-eenheid Den Haag. Hetgeen is beschreven in paragraaf 6.2.4. is ook hier van toepassing.

6.3.5. Uitvoering

In de politie-eenheid Amsterdam vindt de uitvoering op eenzelfde wijze plaats als in de politie-eenheid Den Haag. Hetgeen is beschreven in paragraaf 6.2.5. is ook hier van toepassing.

Afwijkend van de politie-eenheid Den Haag op dit punt is de bijzondere positie van de Vredeseenheid in de voorbereiding en uitvoering van het begeleiden van (grote, meer risicovollere) demonstraties. Deze eenheid opereert in de openbare ruimte, kent de organisator, heeft daarmee afspraken gemaakt en verzorgt de begeleiding van de demonstratie.

Het primaire doel is om het grondrecht van betoging te waarborgen en goed tot uiting te laten komen, ongeacht het gedachtegoed van de organisator en afgeleid van dit hoofddoel om de demonstratie zonder ordeverstoringen te laten verlopen.

7 Discussie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de discussie plaats over de resultaten uit de interviews en het internationaal onderzoek.

Na in hoofdstuk 6 de huidige praktijk te hebben beschreven, zullen in dit hoofdstuk de aangereikte verbeteringen aan bod komen.

De resultaten uit de hoofdstukken 6 en 7 zullen worden gekoppeld aan de onderzoeksvraag, de literatuur en het theoretisch en juridisch kader.

Dit zal per deelvraag plaatsvinden.

7.2 Informatie- en risicomanagementproces

De deelvraag die hierbij van toepassing is, luidt:

Op welke wijze is het informatie- en risicomanagementproces ingericht en kan dit worden verbeterd?

Op deze deelvraag zal worden getracht antwoord te geven door beantwoording van de volgende vragen:

- Hoe kan het informatiemanagementproces in Den Haag worden verbeterd?;
- Hoe kan het informatiemanagementproces in Amsterdam worden verbeterd?;
- Hoe kan het risicomanagementproces in Den Haag worden verbeterd?;
- Hoe kan het risicomanagementproces in Amsterdam worden verbeterd?

De geïnterviewden die gebruik maken van de ingewonnen informatie zijn over het algemeen tevreden over deze informatie en zijn van mening dat zij daarmee hun taak en verantwoordelijkheid kunnen uitvoeren.

De geïnterviewden, werkzaam op de afdeling Informatie daarentegen, vinden dat een deel van de informatie, te weten dat deel waar de politie een goede informatiepositie heeft, goed geduide en geanalyseerde informatie oplevert. Indien er geen goede informatiepositie is, wordt de informatie uit open bronnen verzameld. In die gevallen schiet de analyse te kort.

7.2.1. Verbeteringen Informatiemanagementproces Den Haag

Bij politieambtenaren is veel informatie en kennis voor handen, maar zij verwerken niet alle informatie in de daarvoor bestemde politiesystemen. De afdeling Informatie kan daardoor niet beschikken over die informatie, waardoor de analyse niet optimaal is.

Veel informatie is ook beschikbaar bij de multi-partners, echter omdat de voorbereiding niet altijd in multidisciplinair verband plaatsvindt, is deze informatie niet beschikbaar.

Het is van belang dit proces te herinrichten om een goede analyse te maken om een goed informatieproduct te kunnen genereren.

Wat geldt binnen de eenheid, geldt ook tussen de eenheid en de landelijke informatie-eenheid. Op dit moment ontbreekt een landelijke borging en coördinatie.

Op een aantal onderwerpen heeft de politie een goede informatiepositie en vindt een bijna continue monitoring plaats. In dit proces zijn ook inlichtingendiensten actief.

In de andere gevallen, vooral als organisaties niet of nauwelijks bekend zijn, ontbreekt deze informatiepositie en laat het informatiemanagementproces te wensen over.

De informatiepositie moet beter worden door enerzijds het door de inlichtingendiensten scherper in beeld brengen op welke onderdelen een betere informatiepositie gewenst/noodzakelijk is en anderzijds door een bundeling van en een coördinatie op deze onderwerpen op nationaal niveau.

Dit hoeft niet te betekenen dat dit op één plaats georganiseerd is. Het is belangrijk om een informatiepositie te hebben op die plaatsen (eenheden) waarin deze informatiepositie ook te realiseren is. Vervolgens moet de informatie gedeeld en benut worden. Verder is het belangrijk om de operationele alertheid te vergroten dat beschikbare en relevante informatie sneller en breder in de organisatie worden gedeeld.

7.2.2. Verbeteringen Informatiemanagementproces Amsterdam

Het informatieproces wordt binnen de Politie-eenheid Amsterdam op verschillende wijze en vanuit verschillende afdelingen vormgegeven.

De geïnterviewden zijn van mening dat het informatieproces onder één leiding moet worden gebracht, zodat eenduidige werkprocessen en eenduidige producten ontstaan.

Verder dient de informatiepositie te worden verhoogd door het kanaliseren en coördineren van de voor handen zijnde informatie zowel bij politieambtenaren als bij de multi-partners.

Wat geldt binnen de eenheid, geldt ook tussen de eenheid en de landelijke informatie-eenheid. Op dit moment ontbreekt een landelijke borging en coördinatie.

Informatie uit social media is een onderdeel dat nog verder ontgonnen moet worden.

Dit zal leiden tot het vergroten van de kennis en het verhogen van de kwaliteit van de analyse, zeker op het terrein van de openbare orde.

Ook een verdere ontwikkeling van het Handhaven Netwerken door aansluiting te zoeken met de digitale wereld en het bedrijfsleven zal er toe leiden dat de informatiepositie verbetert.

7.2.3. Verbeteringen risicomanagementproces Den Haag en Amsterdam

In beide politie-eenheden vindt de risicoanalyse binnen het risicomanagementproces, middels het IRS/LOODS-model plaats.

Het risicomanagementproces hoeft niet te worden verbeterd, maar de verwachting is dat dit zal verbeteren door het optimaliseren van het informatiemanagementproces.

Samenvattend.

Hoewel bijna alle (bij de politiewerkzame) geïnterviewden het informatieproces als van voldoende niveau voor de uitvoering ervaren, zijn zij wel van mening dat het informatieproces verbeterd kan en moet worden om een goede risicoanalyse te kunnen maken.

Verder blijkt uit de interviews dat het noodzakelijk is om het informatiemanagementproces efficiënt te maken. De geïnterviewden zijn van mening dat de beschikbare informatie zowel bij politieambtenaren maar ook bij de multi-partners, zoals brandweer GHOR en gemeente, moet worden gekanaliseerd en gecoördineerd, de informatiepositie (kennis) moet worden verbeterd en informatie sneller moet worden gedeeld. Dit geldt niet alleen binnen de politie-eenheid maar ook tussen de politie-eenheid en de landelijke (informatie)eenheid. Daar moet borging en coördinatie plaatsvinden.

Daarnaast is het van belang om harde gegevens te verzamelen over de efficiëntie en effectiviteit van het politietoetreden en de politie-inzet bij evenementen en demonstraties, die vervolgens kunnen bijdragen om verbeterde efficiëntie te realiseren.

Als laatste wordt aangereikt dat een proactieve (“warme”) houding naar organisatoren en bij de organisatie van evenementen en demonstraties betrokken organisaties ertoe bijdraagt dat vertrouwen wordt opgebouwd en meer en meer informatie wordt gedeeld. Deze veranderingen in houding zal ook het risicomanagementproces ten goede komen.

7.2.4. Koppeling

In de literatuur en wetenschappelijke theorie wordt gesteld dat een goed risicomanagementproces kan plaatsvinden op het moment dat informatie in het informatiemanagementproces op het niveau van “Competenties” en “Intelligence” is. “Intelligence” en “Competenties” betreffen het analyseren van informatie en kennis en op basis van Intelligence-gestuurde informatie besluiten nemen.

Uit de hoofdstukken 6 en 7 kan worden opgemaakt dat dit stadium nog niet over de volle breedte is bereikt.

De informatie die wordt toegepast in het informatiemanagementproces moet op het niveau van “Intelligence” en “Competenties” worden gebracht om het informatie- en risicomanagementproces efficiënt en effectief te kunnen uitvoeren.

Deze efficiëntie en effectiviteit kunnen worden vergroot als het informatiemanagementproces (invoer, ontsluiting en analyse van informatie) centraal wordt gecoördineerd, de voorbereiding gezamenlijk met de multi-partners wordt uitgevoerd en de filosofie achter de Vredeseenheid breder wordt toegepast.

7.3 Politieoptreden

De deelvraag die hierbij van toepassing is, luidt:

Op welke wijze is de politiemedewerker opgeleid en voorbereid om effectief op te treden bij evenementen en demonstraties en kan dit worden verbeterd?

Op deze deelvraag zal worden getracht antwoord te geven door beantwoording van de volgende vragen:

- Welke politieambtenaren worden ingezet bij grootschalige optredens?;
- Hoe kan het politieoptreden in Den Haag worden verbeterd?;
- Hoe kan het politieoptreden in Amsterdam worden verbeterd?

7.3.1. Competenties van politieambtenaren bij grootschalige optredens

In de politie-eenheden Den Haag en Amsterdam worden evenementen en demonstraties in principe begeleid door politieambtenaren die werkzaam zijn in de generieke taakstelling. Hierdoor worden zij geacht over de benodigde competenties te beschikken en vindt geen nadere selectie plaats.

Ditzelfde geldt ook voor de politieambtenaren met de neventaak ME. Zij hebben naast de initiële politieopleiding ook de ME-opleiding gevolgd.

Voor de commandanten bij grootschalige optredens, zowel de hoofden van de SGBO-knoppen als de locatiecommandanten, geldt dit niet. De competenties voor het leidinggeven wordt niet (automatisch) voldoende geacht om ook als commandant bij een grootschalig optreden te kunnen optreden. De commandanten worden daarom geselecteerd en voor zover een opleiding beschikbaar is, opgeleid en gecertificeerd.

In Amsterdam geldt dit ook voor de leden van de Vredeseenheid en in Den Haag voor de medewerkers van de ploeg OZ van het bureau CCB.

In beide gevallen zijn aanvullende competenties vereist en op grond van deze competenties vindt een selectie plaats.

7.3.2. Verbeteringen politieoptreden Den Haag

Alle geïnterviewden, werkzaam in de politie-eenheid Den Haag, vinden dat voor het begeleiden van evenementen en demonstraties competenties worden vereist die ook nodig zijn voor het uitvoeren van de generieke taakstelling.

Specialisatie is daarvoor in principe niet noodzakelijk.

Uitzondering wordt gemaakt voor de functies en neventaken waarbij nadere competenties zijn vereist, zoals de commandanten van grootschalige optredens en de medewerkers van de ploeg OZ van het bureau CCB.

Gelijktijdig wordt als verbetering aangegeven dat voor het begeleiden evenementen en vooral demonstraties aanvullende kennis noodzakelijk is. Deze aanvullende kennis wordt in de huidige politieopleidingen niet of onvoldoende uitgeleerd.

De aanvullende kennis is onder andere de kennis van de bij evenementen en demonstraties vigerende wet- en regelgeving. Met deze kennis wordt duidelijk wanneer de discretionaire bevoegdheid van de ambtenaar ophoudt en dus niet eigenstandig kan worden opgetreden. Daarnaast is de kennis van groepsdynamica en de rol die het optreden van de politie daarin kan hebben van belang.

Ook de verandering van het optreden in het intakegesprek en tijdens de uitvoering wordt als een verbetering aangereikt. Een verandering in de zin dat, vanuit de erkenning van het grondrecht van betoging, wordt gekozen voor een faciliterende houding. Men onderkent het belang van de demonstranten en kiest een constructieve houding om zo de doelstelling van de demonstranten mede te realiseren. Deze houding moet prevaleren boven de houding dat de demonstratie niet uit de hand loopt en de openbare orde niet wordt verstoord. Dit zal het onderlinge vertrouwen en de verstandhouding en daarmee de openbare orde ten goede komen.

De geïnterviewden van buiten de politie vinden dat specialisatie kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het politieoptreden bij evenementen en demonstraties. Zij hebben bij spontane acties ervaren dat politieambtenaren werden ingezet die niet de nodige ervaring hadden om met acties/demonstraties om te gaan. Dit vertaalde zich direct in de wijze van optreden en bejegening dat veelal geforceerd ging en sneller tot escalatie leidde. De verbetering zien zij in de verhoging van de professionaliteit van de politieambtenaren die in deze omstandigheden worden ingezet. Die politieambtenaren moeten kennis hebben van groepsdynamica en begrijpen dat hun optreden ook kan leiden tot escalatie, moeten zich kunnen inleven en tactisch goed handelen bij manifestaties en demonstraties.

7.3.3. Verbeteringen politieoptreden Amsterdam

Drie van de vier geïnterviewden, werkzaam in de politie-eenheid Amsterdam, vinden dat voor het begeleiden van evenementen en demonstraties de politieambtenaren werkzaam in de generieke taakstelling ingezet kunnen worden ingezet. Echter, dat voor het begeleiden van grote, meer risicovollere, evenementen en demonstraties niet iedere politieambtenaar geschikt is. Zij vinden dat een selectie moet plaatsvinden, zoals dat al van toepassing is op de commandanten/leidinggevenden en op leden van de supportersbegeleiding en van Handhaven Netwerken.

Een selectie waarbij op basis van een profiel wordt bepaald of de politieambtenaar geschikt is voor deze taak. In dit profiel is in ieder geval opgenomen: ervaring, relativiseringsvermogen en inlevingsvermogen.

De geïnterviewden vinden ook dat het optreden kan ook worden verbeterd door de inzet van politie in kleinere groepjes te laten plaatsvinden. Deze groepjes dienen zich te mengen in het publiek. De Flex-ME heeft hiertoe een aanzet gegeven.

Daarnaast kan het politieoptreden worden verbeterd door de inzet van de Vredes-eenheid meer gestructureerd te laten plaatsvinden. Hierdoor wordt het doel en de werkwijze van de Vredeseenheid meer bekend bij de politieambtenaren en dit vergroot de samenwerking.

Samenvattend.

Het initiatie/escalatie-model vormt in grote lijnen de basis voor het politieoptreden.

In grote lijnen, omdat nog niet alle strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving optimaal en integraal worden toegepast. Het politieoptreden bij grootschalige evenementen en demonstraties vindt plaats in koppels of in kleine groepjes. De politie is daardoor aanspreekbaar voor het publiek. Dit komt de communicatie te goede.

Wanneer onregelmatigheden worden gesignaleerd, wordt direct opgetreden om “de brandhaard klein te houden”. Dit is een voorbeeld van differentiatie.

De laatste ontwikkeling op dit terrein is de inzet van de Flex-ME.

Balans, inschatting en faciliteren van (legitieme) doelen zijn nog onderbelicht gebleven.

Het politieoptreden is primair gericht op het voorkomen van de verstoring van de openbare orde. Dit kan onder meer bereikt worden wanneer de politie, vanuit de erkenning van het grondrecht van betoging, kiest voor een faciliterende houding. Men onderkent het belang van de demonstranten en kiest een constructieve houding om zo de doelstelling van de demonstranten mede te realiseren. Dit zal het onderlinge vertrouwen en de verstandhouding en daarmee de openbare orde ten goede komen.

De werkwijze van de Vredeseenheid is hiervan een goed voorbeeld.

Het initiatie/escalatie-model wordt dus toegepast, echter nog niet integraal.

In Den Haag is de mening dat voor het begeleiden van evenementen en demonstraties dezelfde competenties worden vereist als voor het uitvoeren van de generieke taakstelling. Specialisatie is daarvoor in principe niet noodzakelijk.

Ondanks dat, is men ook van mening dat het noodzakelijk is om voor het begeleiden van evenementen en vooral demonstraties over aanvullende kennis te beschikken.

Deze kennis wordt in de huidige politieopleidingen niet of onvoldoende uitgeleerd.

In Amsterdam worden evenementen en demonstraties in principe ook begeleid door politieambtenaren die werkzaam zijn in de generieke taakstelling. De mening is echter dat vooral voor het begeleiden van grote, meer risicovollere, evenementen en demonstraties niet iedere politieambtenaar geschikt is.

Zij geven aan dat een selectie zou moeten worden toegepast waarbij aan de hand van een profiel wordt bepaald of de politieambtenaar geschikt is.

Dit lijkt een verschil van opvatting echter naar mijn mening zeggen beide hetzelfde.

Evenementen en demonstraties worden in principe begeleid door politieambtenaren die werkzaam zijn in de generieke taakstelling, omdat zij over de benodigde competenties beschikken.

Voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties zijn aanvullende competenties en kennis nodig: niet iedere politieambtenaar die werkzaam is in de generieke taakstelling is geschikt voor het begeleiden van dergelijke evenementen en demonstraties.

De aanvullende competenties en kennis vormen de criteria waarvan bepaald kan worden of een politieambtenaar voor deze taak geschikt is.

7.3.4. Koppeling

Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat indien een aantal strategische principes wordt gevolgd, de kans op geweld en escalatie van geweld wordt geminimaliseerd.

Deze strategische principes zijn in het initiatie/escalatiemodel beschreven.

Uit mijn onderzoek komt naar voren dat de principes uit het initiatie/escalatie-model worden toegepast bij het begeleiden van evenementen en demonstraties, maar dat dit niet integraal plaatsvindt.

Ook is gebleken dat de behoefte bestaat dat politieambtenaren die worden ingezet bij grootschalige optredens over aanvullende kennis beschikken en bewust moeten zijn van de theoretische principes achter het gekozen politieoptreden, zodat zij hun optreden hierop kunnen afstemmen.

Om de kwaliteit van het politieoptreden bij grootschalige optredens te optimaliseren dienen de principes van het initiatie/escalatiemodel integraal te worden ingevoerd.

De principes zullen ook onderwezen moeten worden in initiële politieopleiding of in ieder geval aan de politieambtenaren in de eenheden waar demonstraties regelmatig plaatsvinden.

In de wetenschappelijke theorie zijn twee invalshoeken benoemd van waaruit de risicoanalyse kan plaatsvinden, te weten: Anticipatie/Risicovermijding en Veerkracht/Risicoaanvaarding. Omdat het onmogelijk is alle risico's te vermijden en het handelen vanuit het veerkrachtperspectief een lerend effect heeft, is risicoaanvaarding meer realistisch.

Uit wetenschappelijk onderzoek is verder gebleken dat ervaring een belangrijke factor is in het optreden in bijzondere omstandigheden. De relatie tussen de alledaagse taken en de taken onder bijzondere omstandigheden zijn hierbij van belang omdat wat in het "dagelijkse" goed gaat, ook in het "bijzondere" goed gaat (ervaring).

Van Duin pleit voor een verdergaande professionalisering en specialisatie, zodat medewerkers de nodige ervaringen kunnen opdoen.

In mijn onderzoek komt naar voren dat het begeleiden van evenementen en demonstraties in principe wordt gedaan door politieambtenaren die werkzaam zijn in de generieke taakstelling, omdat zij over de benodigde competenties beschikken.

De ervaringen die in het "dagelijkse" wordt opgedaan zullen daardoor ook in het "bijzondere" worden toegepast. Dit is in de lijn van de "ervaringstheorie". Het feit dat aanvullende competenties en kennis noodzakelijk worden geacht om de kwaliteit voor het begeleiden van grootschalige optredens te verhogen, versterkt deze "ervaringstheorie", omdat een vorm van specialisatie wordt gecreëerd. In de selectie zullen deze aanvullende competenties en kennis worden getoetst.

7.4 Ondersteunende wet- en regelgeving

De deelvraag die hierbij van toepassing is, luidt:

Wat zijn de ter beschikking staande bevoegdheden, zijn deze voldoende of wat is nodig om efficiënter en effectiever te kunnen optreden?

In hoofdstuk 5 zijn de in dit kader relevante bevoegdheden, vastgelegd in wet- en regelgeving, beschreven.

Op deze deelvraag zal worden getracht antwoord te geven door beantwoording van de vraag:

- Zijn er, naast de thans ter beschikking staande bevoegdheden, meer bevoegdheden gewenst om efficiënter en effectiever te kunnen optreden?

De geïnterviewden, zowel in Den Haag als in Amsterdam, menen dat bij evenementen voldoende criteria zijn benoemd in de vigerende wet- en regelgeving op grond waarvan een burgemeester de bevoegdheid heeft om een vergunning voor een evenement te weigeren of een evenement te verbieden.

Dit ligt bij demonstraties iets genuanceerder.

Bij demonstraties is sprake van het uitoefenen van een grondrecht, waardoor enige terughoudendheid is geboden, men moet immers recht doen aan dit grondrecht.

Bevoegdheden die dit recht kunnen beperken of verbieden zijn beperkt en strikt vastgelegd in wet- en regelgeving.

Het toestaan van bijzondere opsporingsbevoegdheden (toepassing van zogenaamde BOB-artikelen, genoemd in het Wetboek van Strafvordering) zonder dat er bij de uitoefening van grondrechten sprake is van strafbare feiten, doet geen recht aan het uitgangspunt van terughoudendheid en is dan ook niet passend.

Het wordt ook in de stad Den Haag, de Internationale Stad van Vrede en Recht, niet passend geacht.

Een enkeling is ook van mening dat bewust frustrerend gedrag niet beloond zou mogen worden en gevolgen mag hebben door strakkere eisen te mogen stellen aan de uitvoering van het grondrecht worden gesteld of door het opnemen als weigeringsgrond in artikel 2 Wom. Dit doet echter geen recht aan het grondrecht.

Samenvattend

De geïnterviewden zijn van mening dat niet lichtzinnig met een grondrecht moet worden omgegaan en dat de bestaande bevoegdheden daarom voldoende zijn om efficiënt en effectief te kunnen optreden. Zij vinden ook dat dit geldt ten aanzien van organisaties die doelbewust het proces frustreren door interactie te weigeren.

In die gevallen dienen, vinden zij, mogelijkheden binnen de huidige kaders beter te worden benut. De Vredeseenheid in Amsterdam wordt hierbij als voorbeeld genoemd.

7.5 Overeenkomsten en verschillen tussen Den Haag en Amsterdam

In deze paragraaf worden de overeenkomsten en verschillen tussen Den Haag en Amsterdam, die in de hoofdstukken 6 en 7 naar voren zijn gekomen, kort samengevat.

7.5.1. Overeenkomsten

Overeenkomsten in het Informatie- en risicomanagementproces

Den Haag en Amsterdam
Het Intakegesprek vindt plaats bij politie. Echter, in Amsterdam alleen als kennis wordt gegeven van demonstraties met een vermoeden van een impact voor de openbare orde die om politie-inzet vragen.
Advies aan gemeente op basis van geanalyseerde risico's.
Indien een SGBO wordt ingesteld vindt de informatievoorziening plaats vanuit de centrale informatieafdeling.
De informatie is niet op het niveau van "Intelligence" of "Competenties".
Het informatieproduct wordt opgesteld en passeert diverse niveaus medewerkers alvorens dit product wordt gedeeld.
De primaire grondhouding bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties is risicoaanvaarding, tenzij blijkt dat de waarschijnlijkheid/kans en of het effect op het risico hoog is en bij Nationale Evenementen.
IRS/Loods-model wordt toegepast voor het analyseren van de risico's.
Op basis van de risicoanalyse worden scenario's benoemd die worden uitgewerkt in de diverse draaiboeken en wordt het politietoetreden en de inzet bepaald.
De voorbereiding op (vooral) demonstraties vindt niet in alle gevallen multidisciplinair plaats.
Harde cijfers van de efficiëntie en effectiviteit van het politietoetreden en de politie-inzet ontbreken.
Voetbaleenheid/supportersbegeleiding is een vorm van een intern netwerk.

Overeenkomsten in het Politietoetreden

Indien de uitvoering plaatsvindt op lokaal niveau bepaalt de operationeel commandant in samenspraak met de lokale chef het optreden en de inzet.
Alle SGBO-leden zijn opgeleid en gecertificeerd.
Voor het begeleiden van evenementen en demonstraties worden dezelfde competenties vereist als voor het uitvoeren van de generieke taakstelling.
Politieambtenaren die werkzaam zijn in de generieke taakstelling worden in principe ingezet bij het begeleiden van evenementen en demonstraties.
Het wordt noodzakelijk geacht om voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en vooral demonstraties over aanvullende competenties en kennis te beschikken.
De aanvullende competenties en kennis moeten bepalend zijn voor het oordeel, al dan niet door selectie, dat de politieambtenaar voor dit onderdeel geschikt is.
Het initiatie/escalatie-model vormt in grote lijnen de basis voor het politietoetreden. In grote lijnen, omdat nog niet alle strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving optimaal en integraal worden toegepast.

Overeenkomst ten aanzien van Ondersteunende wet- en regelgeving

De bevoegdheden in de vigerende wet- en regelgeving worden als passend ervaren en geen uitbreiding wordt gewenst en noodzakelijk geacht, mede omdat sprake is van een grondrecht.

7.5.2. Verschillen

Verschillen in het Informatie- en risicomanagementproces

Den Haag	Amsterdam
Kennisgeving van een demonstratie uiterlijk 4 x 24 uur voorafgaande aan de demonstratie.	Kennisgeving van een demonstratie uiterlijk 24 uur voorafgaande aan de demonstratie.
Aanvraag voor een evenement uiterlijk 4 of 8 weken voorafgaande aan het evenement.	Aanvraag voor een evenement uiterlijk 8 of 12 weken voorafgaande aan het evenement en voor 2000+ evenementen tevens een vooraankondiging in november van het voorafgaande jaar.
De politie is het loket voor de kennisgevingen en aanvragen.	De gemeente is het loket voor de kennisgevingen en aanvragen (met uitzonderingen van de kennisgevingen met een vermoeden van een impact voor de openbare orde dat om politie-inzet vraagt).
Grote en meer risicovollere evenementen en demonstraties worden wekelijks besproken in de Operationele Driehoek.	Er is geen Operationele Driehoek Wordt in reguliere Driehoek besproken.
Het intakegesprek is primair gericht op het voorkomen van verstoring van de openbare orde.	Het intakegesprek is primair gericht op het faciliteren van de uitvoering van en grondrecht.
Geen proactief handelen voorafgaande aan een kennisgeving van een demonstratie.	Proactief handelen door de Vredeseenheid voorafgaande aan een kennisgeving van een demonstratie.
Informatieproducten voor niet SGBO activiteiten worden geleverd door de centrale informatieafdeling.	Informatieproducten voor niet SGBO activiteiten worden door diverse (centraal en decentraal) informatieafdelingen geleverd.
Naast de voetbaleenheid zijn er geen interne netwerken.	Naast de voetbalsupportersbegeleiding zijn er diverse interne netwerken.

Verschil in het Politieoptreden

Den Haag	Amsterdam
Indien een SGBO is ingesteld vindt begeleiding van een demonstratie plaats door een operationeel commandant, onder de leiding van de HoHa.	Indien een SGBO is ingesteld vindt begeleiding van een demonstratie plaats door leden van de Vredeseenheid die als operationeel commandant optreden, onder de leiding van de HoHa.

Verschil bij de deelvraag betreffende de Ondersteunende wet- en regelgeving

Er zijn geen verschillen geconstateerd.

7.6 Nationale Politie

Met ingang van 1 januari 2013 is de Nationale Politie een feit. Niet langer 25 regionale korpsen, maar één politieorganisatie in Nederland. Dit betekent echter niet dat op 1 januari 2013 de Nationale Politie geheel naar de nieuwe situatie is ingericht en er als één politie wordt gewerkt.

De Nationale Politie moet dus nog verder worden vormgegeven en ingericht en heeft een aantal ontwikkelingen/ambities benoemd dat in het kader van deze masterthesis relevant kan zijn. Deze ontwikkelingen/ambities zijn:

1. In elk van de 10 eenheden is een bureau CCB
Het bureau CCB kent landelijk dezelfde inrichting en heeft vaste werkwijzen o.a. voor het omgaan met de behandeling van een evenement/demonstratie.
Bureau CCB heeft de regie op de adviseringen over een evenement/demonstratie.
2. Professionalisering van de Informatieorganisatie
De informatieorganisatie wordt op eenzelfde wijze ingericht, waardoor beter informatie gestuurd werken kan plaatsvinden.
Daarnaast moet de Informatievoorziening worden gekoppeld aan de operatie door de RTIC zodat Informatie kan worden geduid, geanalyseerd en daarop interventies kunnen plaatsvinden.
Voor de Openbare Orde wordt een Openbare Orde Inlichtingen Eenheid (OOIE) opgericht.
3. Verbetering van de inbedding van CCB in de landelijke eenheid
Door deze inbedding kan sneller een goed landelijk beeld worden verzorgd en kan de opschaling beter worden vormgegeven.
4. Aansturing en overzicht
 - Nationale Briefing moet zorgdragen dat regionale zaken landelijk bekend worden met als gevolg een snellere alertheid, maar ook tegenspraak.
Verder zijn er dagelijkse briefings en maandbriefings (overzicht op grote zaken).
Het overzicht voor deze briefings moet worden verzorgd door het LIO.
 - Een scherp sturingsconcept (OVD-HOVD-samenwerking DROC etc.) moet ervoor zorgdragen dat een eenduidige wijze van operationele aansturing met dezelfde competenties voor de betreffende functionarissen zal plaatsvinden.
24/7 een GBO-staf beschikbaar in elke eenheid.
 - Als laatste een uniforme paraatheidsregel Mobiele Eenheid/Flex-ME waarbij een eenduidige en flexibele werkwijze voor de ME geldt en een snelle opschaling kan plaatsvinden.

De Nationale Politie heeft een aantal ambities dat verbetering van de huidige situatie in zich heeft en kan leiden tot een efficiëntere en effectievere wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Minder CCB eenheden met eenduidige werkwijzen als ook een geprofessionaliseerde informatieorganisatie, waar de Openbare Orde Inlichtingen Eenheid (OOIE) onderdeel van is, zijn de belangrijkste.

7.7 Internationaal onderzoek

7.7.1. Resultaten onderzoek

In opdracht van de Swedish National Police Board werd in de periode van augustus 2010 tot en met juli 2013 een onderzoek verricht in twaalf Europese landen. Aan dit onderzoek namen twaalf politiekorpsen en acht onderzoeksorganisaties deel. Het onderzoek richtte zich op goede voorbeelden van politieoptreden bij politieke manifestaties, waarbij communicatie en dialoog als strategische principes werden gehanteerd. Het doel van het onderzoek was om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een Europese standaard van politieoptreden bij politieke manifestaties.

De aanbevelingen uit dit onderzoek hadden betrekking op diverse onderdelen.

1) Kennis en Opleiding

Politieambtenaren die worden ingezet bij manifestaties dienen te beschikken over aanvullende competenties en kennis. De politieambtenaren moeten zich namelijk bewust zijn van hun handelen en hierop getraind worden.

De kennis waarover men moet beschikken is, naast de kennis van de deelnemers, hun doelen, tactieken om de doelen te bereiken en risicolocaties, de kennis van groepsdynamica en groepsprocessen.

Van belang is de context waarbinnen de manifestatie plaatsvindt.

De informatie-inwinning dient hierop te zijn gericht.

2) Communicatie

Het communicatieproces dient gericht te zijn op het mogelijk maken (faciliteren) van de doelen van de manifestatie. Betrouwbaarheid en vertrouwen zijn daarvoor noodzakelijk. Dit kan worden opgebouwd door de verbinding aan te gaan met organisatie voorafgaande aan een manifestatie en afspraken te maken over de wijze waarop de doelen kunnen worden bereikt. Verder door transparant te zijn over het optreden van de politie, ook op de momenten dat de afspraken niet worden nagekomen.

Op deze wijze ontstaat een relatie die ook tijdens de manifestatie essentieel is.

Een debriefing met de organisatie heeft een positief effect op die relatie.

Indien de politie te maken krijgt met een organisatie die interactie weigert, is het aan de politie om extra inspanningen te doen en te zoeken naar mogelijkheden voor het onderhandelen. Niet alleen dient communicatie plaats te vinden op het niveau van de organisatie. Communicatie dient op alle niveaus plaats te vinden om de deelnemers te informeren over de intenties van de politie en daardoor ongewenste geruchten voor te zijn. Niet provocerende kleding draagt hieraan bij.

3) Dialoog-team

Een dialoog-team is, ondanks het risico dat daardoor andere politieambtenaren menen niet te moeten communiceren, zinvol.

De leden van het team hebben ervaring en kennis om op professionele wijze te onderhandelen en op die manier een confrontatie en escalatie te voorkomen.

Het team moet bestaan uit politieambtenaren uit de verschillende doelgroepen om goede aansluiting te hebben met de verschillende deelnemers aan manifestaties.

Ook is het aan te raden teams uit die regio in te zetten waar de deelnemers aan de manifestaties wonen (kennen en gekend worden).

4) Faciliteren

Het optreden van de politie moet in het teken staan van het faciliteren van de manifestatie binnen de gemaakte afspraken. Dit geldt zowel voorafgaande, tijdens als na de manifestatie. Indien een manifestatie wordt georganiseerd door een partij die niet bereid is een interactie aan te gaan, is het aan de politie om extra inspanningen te verrichten en een hoge flexibiliteit te tonen om het doel van de manifestatie

mogelijk te maken. Dit geldt ook voor spontane manifestaties met de opmerking dat dit kan plaatsvinden na toestemming van de bevoegde instantie.

5) Differentiatie

Het optreden dient gericht te zijn tegen een individu die zich verdacht/opvallend gedraagt en niet tegen de groep.

Het optreden moet snel en gedifferentieerd zijn om te voorkomen dat het ongewenste gedrag "overslaat" op de groep. Tevens wordt hiermee bereikt dat een signaal wordt gegeven welk gedrag wordt getolereerd.

6) Strategie en tactiek

Om snel te kunnen acteren is het integreren van diverse commando en controlecentra een middel om dit te bereiken.

7) Commando en controle

Voor dit onderdeel is het gebruik van camerasystemen een goed middel.

Daarnaast is het van belang dat informatie over de strategie en de intenties worden gedeeld met de commandanten. De commandanten briefen vervolgens de politieambtenaren die worden ingezet.

Tijdens de uitvoering moeten er duidelijke communicatielijnen tussen de operatie en het commandocentrum.

8) Planning en organisatie

In de voorbereiding dienen scenario's te worden uitgewerkt om voorbereid te zijn op mogelijke gebeurtenissen.

Debriefing is noodzakelijk om verbeteringen te kunnen realiseren.

Herkenbaarheid van politieambtenaren helpt bij de commandovoering en in de onderlinge samenwerking.

Het organiseren van een goede stewards-organisatie draagt bij aan een positieve sfeer van een manifestatie.

7.7.2. Vergelijking met uitkomsten onderzoek Den Haag en Amsterdam

De onderwerpen die in het internationale onderzoek naar voren worden gebracht zijn onderwerpen die ook aan de orde zijn in Den Haag en Amsterdam.

Dit is niet verwonderlijk omdat het merendeel van de onderwerpen betrekking heeft op de door Adang in zijn initiatie/escalatiemodel beschreven strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving.

Dit model is ook de basis voor het politieoptreden in Den Haag en Amsterdam.

In de politie-eenheden Den Haag en Amsterdam zijn op grond van de strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving het grootschalige optredens bij evenementen en demonstraties vormgegeven. Een aantal van de genoemde aanbevelingen is al geïncorporeerd in de politie-eenheden Den Haag en Amsterdam.

De overeenkomsten tussen de aanbevelingen die in het internationale onderzoek worden gedaan op de onderdelen Kennis en Opleiding, Communicatie, Dialoogteam, Faciliteren en Differentiatie en de aanbevelingen die op grond van het onderzoek in Den Haag en Amsterdam worden aanbevolen, hebben betrekking op verbeteringen van de huidige situatie. In het onderzoek zijn geen verschillen geconstateerd.

De resterende onderdelen zijn niet specifiek in het onderzoek in Den Haag en Amsterdam aan de orde gekomen.

Uit het vorenstaande kan geconcludeerd worden dat de politie-eenheden Den Haag en Amsterdam in de pas lopen met de gewenste Europese standaard van politieoptreden bij politieke demonstraties/manifestaties.

8 Conclusies en Aanbevelingen

8.1 Conclusies

Nu de theoretische en praktische aspecten van zowel het informatie- en risicomanagement, het politietoetreden als de ondersteunende wet- en regelgeving zijn uitgewerkt, kan de beantwoording op de in hoofdstuk 2 geformuleerde onderzoeksvraag plaatsvinden.

Hoe te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politietoetreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Voordat de conclusies worden beschreven dient te worden opgemerkt dat deze conclusies voortkomen uit een onderzoek in twee politie-eenheden en met een beperkt aantal geïnterviewden. Hierdoor is geen zicht verkregen over de situatie van politie Nederland. De conclusies zijn echter wel in algemene zin geformuleerd en zullen daardoor niet in alle politie-eenheden in gelijke mate van toepassing zijn.

Met inachtneming van het vorenstaande kan uit de hoofdstukken 6 en 7 worden geconcludeerd:

Deelvraag 1 (Informatie- en risicomanagementproces)

Informatie in het huidige informatiemanagementproces kan niet worden gekwalificeerd als Intelligence of Competenties

Uit mijn onderzoek is gebleken dat voor een optimaal informatie- en risicomanagementproces Intelligence-gestuurde informatie beschikbaar moet zijn. Op dit moment is daarvan nog geen sprake. Veel informatie is “in de organisatie” voorhanden, maar is niet beschikbaar (wordt niet gedeeld) voor de afdeling Informatie. Deze informatie kan daardoor niet worden ontsloten en worden gebruikt bij de risicoanalyse. Ook van een optimale informatiepositie is nog geen sprake. Kennis, die noodzakelijk is om te komen tot “Intelligence”, is daardoor onvoldoende aanwezig. Informatie dat wordt verwerkt in het informatie- en risicomanagementproces is dus niet op het niveau van “Intelligence” en heeft daarmee een negatief effect op dit proces.

Er is geen landelijk overzicht, coördinatie en uitwisseling van beschikbare (en op momenten) gewenste informatie en kennis op het terrein van Openbare Orde

De eerste conclusie geeft aan dat het informatiemanagementproces in de eenheden niet optimaal en eenduidig is georganiseerd. Dit heeft tot gevolg dat ook het landelijke informatiemanagementproces, dat mede afhankelijk is van het informatiemanagementproces van de decentrale politie-eenheden, niet optimaal verloopt. Niet duidelijk is welke informatie beschikbaar moet zijn, wie de informatie levert en hoe gebruikt kan worden gemaakt van de informatie. Er is daardoor geen landelijk overzicht en geen centrale coördinatie op informatie en kennis op het terrein van de openbare orde.

Harde cijfers over de efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden en de politie-inzet bij evenementen en demonstraties ontbreken

In het algemeen is de indruk dat de inzet van de politie niet efficiënt is en dus niet in verhouding staat tot de geanalyseerde risico's van een evenement of demonstratie en de deelnemers daaraan. Harde gegevens ontbreken echter om dit ook te staven. Hierdoor ontstaat geen inzicht om de efficiëntie te kunnen verhogen. Ook van de effectiviteit zijn geen harde gegevens beschikbaar.

Het Informatie- en risicomanagementproces versterkt door inzet van liaisons die een "warm" contact met organisatoren/organisaties van evenementen en demonstraties onderhouden en met de juiste intentie proactief handelen.

Politieambtenaren die actief verbinding maken en als liaisons optreden dragen bij aan het verkleinen van de afstand tussen de politie en de (demonstrerende) burger en het vergroten van het vertrouwen tussen hen.

Door proactief te handelen, nog voordat een kennisgeving of aanvraag is gedaan, kunnen contacten beter tot stand worden gebracht. Niet alleen het contact is belangrijk, maar ook met welke intentie het contact wordt gezocht (faciliteren van legitieme doelen). Dit werpt zijn vruchten af op het moment dat een organisator of een organisatie een kennisgeving of aanvraag indient.

Vertrouwen ontstaat ook als de politie(overheid) een betrouwbare partner blijkt te zijn, die haar afspraken nakomt. Het toegenomen vertrouwen draagt bij aan het eenvoudiger delen van informatie en het maken van afspraken en is men makkelijker aanspreekbaar tijdens de uitvoering.

Risicoaanvaarding is de grondhouding in het informatie- en risicomanagementproces

Het is onmogelijk om alle risico's geheel te vermijden.

Risicoaanvaarding bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties is daardoor een realistischer houding en wordt ook als basishouding gehanteerd.

Dit betekent dat in bijna alle gevallen waarin de waarschijnlijkheid/kans en het effect van risico's laag of gemiddeld worden ingeschat, risico's worden aanvaard met de mogelijkheid dat iets mis kan gaan. Omdat niet elk risico moet worden voorkomen heeft risicoaanvaarding een positief effect op de efficiëntie van de (kwantitatieve) politie-inzet.

De voorbereiding op (vooral) demonstraties mist een multidisciplinaire aanpak

De voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties vinden niet standaard multidisciplinair plaats.

Het gevolg is dat informatie en kennis van de multidisciplinaire partners niet worden gedeeld en niet ontsloten en geanalyseerd kunnen worden.

Deelvraag 2 (Politieoptreden)

De competenties die vereist zijn voor het uitvoeren van de generieke taakstelling zijn de basis voor het begeleiden van evenementen en demonstraties (ervaring)

Ervaring is één van de cruciale factoren die de kwaliteit van het handelen bepaalt en er toe bijdraagt dat wat in het "alledaagse" goed gaat, ook goed gaat in het "bijzondere".

De competenties die vereist worden in het dagelijks werk (generieke taakstelling) zijn nagenoeg dezelfde als vereist worden voor het begeleiden van evenementen en demonstraties. Politieambtenaren die niet beschikken over die competenties zijn niet geschikt voor het begeleiden van evenementen en demonstraties.

Aanvullende competenties en kennis zijn noodzakelijk voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties (kwaliteit)

Naast de basiscompetenties die vereist zijn voor het uitvoeren van de generieke taakstelling, worden aanvullende competenties en kennis noodzakelijk geacht voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties. Deze aanvullende competenties en kennis hebben onder andere betrekking op het omgaan met mensenmassa's en de kennis over groepsdynamiek. Deze aanvullende competenties en kennis verhogen de professionaliteit van het optreden.

Deze worden nu in onvoldoende mate uitgeleerd in de initiële opleiding.

De strategische principes van het initiatie/escalatie-model worden niet integraal toegepast (professionaliteit)

Het initiatie/escalatie-model vormt in grote lijnen de basis voor het politieoptreden.

In grote lijnen, omdat nog niet alle strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving optimaal en integraal worden toegepast. Het politieoptreden bij grootschalige evenementen en demonstraties vindt plaats in koppels of in kleine groepjes. De politie is daardoor aanspreekbaar voor het publiek. Dit komt de communicatie te goede.

Wanneer onregelmatigheden worden gesignaleerd, wordt direct opgetreden om “de brandhaard klein te houden”. Dit is een voorbeeld van differentiatie.

De laatste ontwikkeling op dit terrein is de inzet van de Flex-ME.

Balans, inschatting en faciliteren van (legitieme) doelen zijn nog onderbelicht gebleven (zie conclusie 1, 2 en 4).

Deelvraag 3 (Ondersteunende wet- en regelgeving)

De in vigerende wet- en regelgeving beschreven bevoegdheden worden door de geïnterviewden, vanwege het feit dat een grondrecht in het geding is, als passend ervaren, er wordt geen uitbreiding gewenst en noodzakelijk geacht om efficiënt en effectief te kunnen optreden bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties

Het recht van betoging (demonstratie) is een grondrecht en dit brengt extra verplichtingen met zich om zorgvuldig om te gaan met de belangen en wensen van de deelnemers aan een betoging. Aantasting van het recht van betoging, anders dan wettelijk vastgelegd, moet niet gemakkelijk kunnen plaatsvinden.

Dit uitgangspunt geldt voor een ieder, ook als na de melding geen interactie met een organisator of organisatie tot stand kan komen of de ervaring leert dat zij afspraken niet nakomen. In die gevallen is het aan de politie (overheid) om binnen de vigerende wet- en regelgeving mogelijkheden te benutten om in contact te komen en/of informatie te verzamelen. Het uiteindelijke doel voor beide moet zijn dat het doel van de demonstratie binnen de aangegeven grenzen wordt gerealiseerd en geen verstoring van de openbare orde plaatsvindt.

Nationale Politie

De Nationale Politie heeft de ambitie om op een aantal terreinen tot verbetering te komen. Er zijn verschillende ontwikkelingen te herkennen die kunnen leiden tot een efficiëntere en effectievere wijze van politietoetreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties

De komst van de Nationale Politie kan een meerwaarde betekenen voor het informatie- en risicomanagementproces op het werkveld van de openbare orde.

In het inrichtingsplan Nationale Politie is een openbare orde inlichtingen eenheid (OOIE) opgenomen. Deze eenheid moet, net als in het justitiële proces, zorgdragen voor het landelijke overzicht, de coördinatie en het delen van beschikbare (en op momenten) gewenste informatie en kennis. Een goede inrichting kan leiden tot Intelligencegestuurde informatie dat een voorwaarde is voor een optimaal informatie- en risicomanagementproces.

Internationaal onderzoek

De politie-eenheden Den Haag en Amsterdam lopen in de pas met de gewenste Europese standaard van politietoetreden bij politieke demonstraties/manifestaties

In de politie-eenheden Den Haag en Amsterdam zijn op grond van de strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving het grootschalige optredens bij evenementen en demonstraties vormgegeven. Een aantal van de genoemde aanbevelingen is al geïncorporeerd in de politie-eenheden Den Haag en Amsterdam.

De overeenkomsten tussen de aanbevelingen die in het internationale onderzoek worden gedaan op de terreinen Kennis en Opleiding, Communicatie, Dialoogteam, Faciliteren en Differentiatie en de aanbevelingen die op grond van het onderzoek in Den Haag en Amsterdam worden aanbevolen, hebben betrekking op verbeteringen van de huidige situatie.

8.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en de conclusies in het onderzoek naar de vraag:

Hoe te komen tot een efficiënte en effectieve wijze van politietoetreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

zijn aanbevelingen geformuleerd om een efficiëntere en effectievere wijze van politietoetreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties te kunnen realiseren.

Ook ten aanzien van de aanbevelingen geldt, voor wat betreft de reikwijdte, dezelfde nuancering als genoemd bij de conclusies.

De aanbevelingen zijn:

Optimaliseren van het informatiemanagementproces

In het inrichtingsplan Nationale Politie is een openbare orde inlichtingen eenheid (OOIE) opgenomen. Deze landelijke eenheid moet zorgdragen voor het landelijke overzicht, de coördinatie en het delen van beschikbare en gewenste informatie en kennis (eenduidigheid). De aanbeveling is om hetzelfde ook in de politie-eenheden op een centraal niveau te organiseren. Specialistische informatieafdelingen voor openbare orde. Deze afdelingen moeten verantwoordelijk worden gemaakt voor de coördinatie van informatie, het behouden van het overzicht op informatiestromen en het verhogen van de awareness van het beschikbaar stellen van relevante informatie in de politie-eenheid. De afdelingen hebben tot taak de informatie te geduid en te analyseren, waarbij de analyse op operationeel, tactisch en strategisch niveau plaatsvindt. Door deze bredere scope kan een betere analyse plaatsvinden. Vanwege het specialistische karakter moeten de afdelingen ook in staat zijn externe informatie (o.a. social media) te duiden en te analyseren.

De afdelingen zijn de linking pins tussen de landelijke openbare orde inlichtingen eenheid en de (decentrale) politie-eenheden.

De centrale positie, de centrale sturing op het informatiemanagementproces en de koppeling met de landelijke eenheid kunnen leiden tot een optimaal proces met als einddoel het verkrijgen van Intelligence-gestuurde informatie.

Optimaliseren van de informatiepositie van de politie

Een goede informatiepositie zorgt dat kennis over de informatie wordt vergroot.

Deze kennis is nodig om de kwaliteit van de informatie te verhogen en voorwaardelijk om te komen tot Intelligence-gestuurde informatie.

De informatiepositie kan worden verbeterd door het instellen van interne netwerken.

De aanbeveling is om deze interne netwerken onder regie van CCB en het Hoofd Handhaven Netwerken (bij SGBO) te brengen. Zij bepalen of deze interne netwerken, op indicatie van de centrale informatieafdeling, worden ingezet.

In de interne netwerken moeten politieambtenaren uit diverse doelgroepen zijn vertegenwoordigd.

Een bepaald netwerk wordt ingezet als een situatie daar aanleiding toe geeft.

Het voordeel van zo'n netwerk is dat de politieambtenaren in dit netwerk niet alleen de politiewereld kennen maar ook de "andere kant".

De voetbaleenheid is een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerd netwerk.

Het optimaliseren van de informatiepositie zal een positief effect hebben op de efficiëntie van het informatie- en risicomanagementproces.

Evaluëren van evenementen en demonstraties ter verkrijging van gegevens over de efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden en de politie-inzet

Het is van belang om harde gegevens te verzamelen over de efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden en de politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Dit kan vervolgens worden gebruikt om de efficiëntie en effectiviteit te verbeteren.

De aanbeveling is om de efficiëntie en effectiviteit van het politieoptreden en de politie-inzet expliciet onderdeel te laten zijn van de evaluatie van een evenement of demonstratie.

Concretiseren van de “liaisontaak” op het terrein van de openbare orde en het instellen van een landelijk netwerk

In de politie-eenheid Amsterdam is de Vredeseenheid actief.

De Vredeseenheid is ingesteld met als doel om in contact te komen met organisatoren en organisatie van demonstraties die mogelijk ook in Amsterdam zullen demonstreren.

De leden van de Vredeseenheid leggen het contact met de intentie om het doel van de organisator of organisatie te faciliteren. Daarnaast wil men informatie verkrijgen en het vertrouwen winnen om de demonstratie goed te laten verlopen en geweld te voorkomen.

De aanbeveling is om het gedachtegoed van de Vredeseenheid ook te incorporeren in de politie-eenheden, vooral in die politie-eenheden die met demonstraties worden geconfronteerd.

Dit kan georganiseerd worden door het concretiseren en faciliteren van een liaisontaak op het gebied van de openbare orde en door het instellen van een landelijk netwerk waarbinnen de kennis en de informatie van deze liaisons worden geborgd.

Bij de landelijke eenheid openbare orde moet de borging en de coördinatie plaatsvinden.

Voor de politie-eenheid Den Haag is de aanbeveling de liaisontaak onder te brengen bij de ploeg OZ van bureau CCB. De reden hiervoor is dat een “natuurlijk moment” aanwezig is waarbij de politie en de organisator elkaar ontmoeten. Dit moment is bij het intakegesprek dat door de ploeg OZ, namens de burgemeester, wordt gehouden.

Het resultaat dat kan worden bereikt is dat het contact met de organisatoren intensiever wordt. Zij kunnen een brug slaan om het vertrouwen tussen de politie en de organisaties te vergroten. Vertrouwen dat een voorwaarde is om een optimale informatie en een optimale informatiepositie te verkrijgen.

Daarnaast kan onderlinge bekendheid ook worden benut door deze medewerkers als (toegevoegd) commandant in te zetten bij de daadwerkelijke begeleiding van een demonstratie.

Benoemen van criteria op basis waarvan kan worden afgeweken van de grondhouding van risicoaanvaarding

Het is onmogelijk om alle risico's geheel te vermijden.

Risicoaanvaarding bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties is daardoor een realistische houding en wordt ook als basishouding gehanteerd.

In een aantal gevallen wordt van deze grondhouding afgeweken.

Niet altijd is helder op welke gronden hiervan wordt afgeweken.

De aanbeveling is om criteria te benoemen op basis waarvan kan worden afgeweken van de grondhouding van de risicoaanvaarding.

Keuze voor multidisciplinaire aanpak bij beslissing tot toedeling van evenement of demonstratie

Er is een onderscheid te maken tussen evenementen en demonstraties die beter in de politiekolom en die beter multidisciplinair kunnen worden uitgevoerd. Omwille van de efficiëntie en de effectiviteit is de aanbeveling om bij het besluit op welke wijze het evenement of de demonstratie wordt voorbereid en uitgevoerd, gelijktijdig te bepalen of dit in de politiekolom of multidisciplinair moet plaatsvinden. Wordt besloten voor een multidisciplinaire aanpak dan vindt de samenwerking vanaf het eerste begin plaats. Gezamenlijk wordt het IRS/LOODS-model doorlopen, worden deeldraaiboeken opgesteld en is er één multidisciplinair algemeen draaiboek. Op deze wijze wordt bereikt dat een ieder over dezelfde informatie beschikt en de uitvoering met dezelfde verwachtingen ingaat.

Volledig integreren van de strategische principes van het initiatie/escalatiemodel

De strategische principes voor succesvolle openbare orde handhaving, zoals beschreven in het initiatie/escalatiemodel hebben zich in de praktijk bewezen en zijn al in grote lijnen de basis voor het politieoptreden. In grote lijnen, omdat nog niet alle strategische principes optimaal en integraal worden toegepast. De aanbeveling is de strategische principes van het initiatie/escalatiemodel volledig te integreren in het politieoptreden. De principes Balans, inschatting en faciliteren van (legitieme) doelen zijn nog onderbelicht gebleven, waardoor aan deze principes extra aandacht moet worden besteed.

Vergroten van de kennis voor het begeleiden van evenementen en demonstraties

De competenties die vereist worden in het dagelijks werk (generieke taakstelling) zijn nagenoeg dezelfde als vereist worden voor het begeleiden van evenementen en demonstraties. De aanbeveling, onderbouwd met de ervaringsleer, is dat de politieambtenaren die werkzaam zijn in de generieke taakstelling in principe ingezet worden bij het begeleiden van evenementen en demonstraties. Het optreden in grote groepen mensen vraagt echter ook aanvullende competenties en kennis, die niet bij alle politieambtenaren op een voldoende niveau aanwezig is. De aanbeveling is om aanvullende competenties en kennis te benoemen die noodzakelijk worden geacht voor het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties en deze uit te leren in de initiële opleiding of in een voortgezette opleiding.

Selecteren van medewerkers voor het begeleiden van (grote, meer risicovolle) evenementen en demonstraties

Het begeleiden van (grote, meer risicovollere) evenementen en demonstraties vereist aanvullende competenties en kennis. De aanbeveling is deze aanvullende competenties en kennis onderdeel te laten zijn bij de selectie van politieambtenaren die die ingezet zullen worden bij het begeleiden van evenementen en demonstraties. Op deze wijze worden alleen die politieambtenaren ingezet, die over de juiste competenties en kennis beschikken. Voor de selectie dient een functieprofiel te worden opgesteld waarin de vereiste competenties en kennis zijn beschreven. Dit functieprofiel wordt voorafgaande aan de selectie kenbaar gemaakt.

Borgen van mogelijkheden tot kennis- en informatievergaring binnen de in vigerende wet- en regelgeving beschreven bevoegdheden bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties

Het recht van betoging (demonstratie) is een grondrecht en dit brengt extra verplichtingen met zich om zorgvuldig om te gaan met de belangen en wensen van de deelnemers aan een betoging. Een uitbreiding van bevoegdheden is daardoor niet gewenst.

In die gevallen dat de bestaande bevoegdheden als knellend worden ervaren, is het aan de politie (overheid) om binnen de vigerende wet- en regelgeving mogelijkheden te benutten om in contact te komen en/of informatie te vergaren.

De aanbeveling is om mogelijkheden en succesvolle acties te borgen waardoor deze beschikbaar zijn voor de politie-eenheden.

Betrekken van de resultaten uit het internationaal onderzoek bij de aanbevolen en gewenste verbeteringen

De resultaten en de aanbevelingen van het internationale onderzoeken sluiten aan bij huidige werkwijze en voorgestelde verbeteringen.

De aanbeveling is om de resultaten en aanbevelingen te betrekken in de ontwikkeling van de aanbevolen en gewenste veranderingen.

Tot slot

De titel van deze masterthesis is: “Liaison, de brug naar vertrouwen”.

Politieambtenaren die professioneel en met respect optreden kunnen worden beschouwd als “liaisons”. Zij slaan een brug tussen de politie en de (demonstrerende) burger. Dit kan het vertrouwen tussen de politie en de burger vergroten. Dit toegenomen vertrouwen kan op zijn beurt mede bijdragen aan een efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet.

Bijlage 1 Literatuurlijst

- Adang, O. M. J., (2000). *Jonge mannen in groepen, een geweldige combinatie?*, Publicatie, Justitiële Verkenningen 1, p. 72 -80
- Adang, O.M.J., (2002), *Collectief geweld tussen voetbal-'supporters'*, Tijdschrift voor Criminologie , nr 2, 44,172-181
- Adang, O. M. J. en Kop, N., (2005). *Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*. Publicatie, Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg 2, pp. 36 – 45. Republished in: Politiekundige verkenningen 2004 – 2005, W. Stol & W. Broer, red, Elsevier Overheid
- Adang, O. M. J., (2007). *Openbare Ordehandhaving*. In: Politie. Studies over haar werking en organisatie (C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre, red.). Deventer, Kluwer. Hoofdstuk 29, pp. 803- 823.
- Adang, O. M. J., (2008). *Leren van en voor openbare ordehandhaving*. Publicatie, Tijdschrift voor de Politie nr 12.
- Adang, O.M.J., (2010). *Initiation and Escalation of Collective Violence: A Comparative Observational Study of Protest and Football events*. In T. Madensen & J. Knutsson, eds. (2010) Preventing Crowd Violence, Criminal Justice Press, Monsey, NY.
- Adang O.M.J., (2010). *De initiatie en escalatie van collectief geweld*. In: Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen, Scherpste en alertheid”, Hoofdstuk 10 §5, pp. 164 – 167, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, Boom Lemma.
- Adang, O., Quint, H., Wal, R. van der, (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft.*, Apeldoorn, Politieacademie, Lectoraat Openbare Orde & Gevaarbeheersing.
Als ook Publicatie, cahiers Politiestudies. Thema Social disorder, nr 18, pp 19 -34.
- Adang, O.M.J., (2010). *Grootschalige ordehandhaving in Nederland*, www.websitevoordepolitie.nl.
- Adang, O. M. J., (2011). *Praktijkonderzoek van grootschalig politieoptreden*. Publicatie 2011
- Adang, O.M.J., (2012). *Initiatie en escalatie van collectief geweld. Een vergelijkend observationeel onderzoek naar demonstraties en voetbal evenementen*. In: T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (redactie) Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers, pp. 102 – 127, Amsterdam, Boom.
- Ajzen, I., (1991). *The theory of planned behaviour. Organisation behaviour and Human Decision Processes*. 50, pp. 179 – 211.
- Baarda, D . B., de Goede, M. P. M., en Teunissen, J., (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek, Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten, Noordhoff.

- Biginski, E., en Hijum, H., van, (2001). *Openbare orde Risicomanagement, "Wat vooraf onvoorspelbaar lijkt, dat achteraf voorspelbaar blijkt"*., Regiopolitie Amsterdam-Amstelland.
- Bon, G., Le, (1895). *The Crowd, A study of the popular mind*, London, Ernest Benn
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P., Van Twist, M. J. W., (2012), *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Deventer, Kluwer,
- Brainich von Brainich Felth, E. T., (2004). *Het systeem van crisisbeheersing, Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises*. Den Haag, Boom.
- Bruijn, J.A., de, (2007). *Een gemakkelijke waarheid; waarom we niet leren van onderzoekscommissies*, Den Haag, NSOB
- Bruijn, J. A., de, ten Heuvelhof, E. F., & in 't Veld, R. J., (2012). *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, Den Haag: SDU
- Claes, P. F., (2004). *Risicomanagement*, Groningen/Houten, Wolters Noordhoff b.v.
- Duin, M.J., van, (2011). *Veerkrachtige crisisbeheersing "Nuchter over het bijzondere"*., Lectorale rede, Politieacademie/NIFV).
- Fijnaut, C. J. C. F., Muller, E. R., Rosenthal, U., en Torre, E. J., van der, (2007). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer, Kluwer.
- Flin, R., (1996). *Sitting in the hot seat*, New York, Wiley.
- Forsyth, D. R., (2010). *Groups Dynamics*. Wadsworth, Cengage Learning
- Grit, R., (2012)., *Informatiemanagement*, Groningen/Houten, Noordhoff Uitgevers b.v.
- Groeneweg, J., (2002). *Controlling the controllable*. Den Haag, De Swart
- Hengst-Bruggeling, M., den, (2010). *Informatierijk en toch kennisarm!*, Lectorale rede, Politieacademie
- Klein, G. (2008). *Human Factors, 50, Naturalistic decision making*, p. 456-460.
- Leeuw, A. C. J. L., de, (2003). *Bedrijfskundige Methodologie*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.
- Leveson, N., (2008). *Applying Systems Thinking to Analyze and Learn from Events*.
- Louwman, J. H. C., en Steens, H. B. A., (1994). *Risicomanagement, een beheersingsmodel, Controlling in de praktijk*, Deventer, Kluwer
- Mertens, J., (2010). *Praktijkonderzoek voor bachelors, Leidraad voor studenten bij het (af)studeren in het competentiegericht HBO*. Bussum Coutinho.
- Meulen, B. M. J., van der, (1993). *Actoren, Instrumenten en Waarborgen, Een studie naar Recht en Regelgeving betreffende bevoegdheden tot en garanties bij de handhaving van de openbare orde in de rechtsstaat Nederland*, Deventer, Kluwer

- Reicher, S. et al, (2004). *An integrated approach to crowd psychology and public order Policing 2004*.
Emerald Policing: An International Journal of Policing strategies & Management, vol. 27 no 4, 2004
- Reicher, S., Spears, R. & Postmes, T., (1995). *A social identity model of deindividuation phenomena*.
Publicatie in W. Stroebe & M. Hewstone (Eds.), European review of social psychology (Vol. 6, pp. 161—198). Chichester, England: Wiley
- Reicher, S. et al, (2010). *Knowledge Based Public Order Policing*. policing.oxfordjournals.org
- Remmerswaal, J., (2008). *Handboek groupsdynamics, een inleiding op de theorie en praktijk*. Den Haag, Boom
- Swanborn, P., (1996). *Case-study's: Wat, Wanneer en Hoe?*, Meppel. Boom.
- Tajfel, H., en Turner, J. C., (1986). *The social identity theory of intergroup behavior*.
In: S.Worchel & W.G. Austin (eds.), The psychology of intergroup relations. Chicago, Nelson-Hall, p 7-24
- Torre, E.J. van der, van Duin, M. J., & van der Torre-Eilert, T. B. W. M., (2010). *Beproefde Patronen: De politieke aanpak van geweld op de korenmarkt*. Rotterdam. Lokale Zaken.
- Wildavsky, A., (1988). *Searching for safety*. Transaction Books.

Overige publicaties:

- Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag (2012)
- Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Amsterdam (2008)
- Ferdinandusse, W. N., (2001). *De strafbaarheid van een grondrecht. De Wet openbare manifestaties en het grondrechtelijk karakter van de betoging*, Nederlands Juristenblad (njb) 2001, p. 615-619.
- Grondwet van Nederland, (1815). *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815*
- Inrichtingsplan Nationale Politie*, (2012). Ministerie van Veiligheid en Justitie, versie 3.0, december 2012
- Kennispublicatie, (2012). *Evenementenveiligheid*, Infopunt Veiligheid
- Memorie van Toelichting Grondwetsherziening 1983. (sd). Kamerstukken II 1975/1976 13 872 nr. 3.
- Memorie van Toelichting WOM. (sd). Kamerstukken II, 1985/1986, 19 427, nr. 3 .
- Mulder et al, (2010). *Ordeverstoring en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen*. Den Haag (COT Rapportage).

Nederlandse Jurisprudentie (nj) 2007, 207, m.n. Alkema en Administratiefrechtelijke Beslissingen (ab) 2007, 23, m.n. Brouwer & Schilder.

Publicatie , (2010). *Evenementenveiligheid: rol van gemeente en veiligheidsregio*, Tijdschrift: De Veiligheidsregio, nr. 7, pag. 4.

Referentiekader Conflict en Crisisbeheersing Politie, (2009). Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Schaap, S. en Dorst, M., van, (2011). *Handreiking Evenementenveiligheid 2011, Deel III, Gemeenten: de regie in handen*, Den Haag, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Swedish National Police Board, (2013). *Recommendations for policing political manifestations in Europe, GODIAC - Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe*, Stockholm (Zweden)

Wetboek van Strafvordering, (1921). *Wet van 15 januari 1921, Stb. 1921, 14*

Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, (1996). *Wet van 3 april 1996, houdende hernieuwde vaststelling van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag ter aanpassing aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, Stb. 1996, 367*

Wet openbare manifestaties, (1988). *Wet van 20 april 1988, houdende bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van het recht tot vergadering en betoging, Stb. 1988, 157*

Wet Veiligheidsregio's, (2010). *Wet van 11 februari 2010, houdende bepalingen over de brandweertzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening, Stb. 2010, 145*

Bijlage 2 Lijst geïnterviewde personen

Politie-Eenheid Den Haag:

Politiechef, Politie Eenheid Den Haag (tot 1 oktober 2013)
De hoofdcommissaris van politie, de heer mr. H.P. van Essen

Directeur Operatiën, Politie Eenheid Den Haag
De commissaris van politie, de heer P. van Musscher, EMPM

Bureauchef Regionale Informatie, Politie Eenheid Den Haag
De commissaris van politie, de heer L. Kuipers

Algemeen commandant SGB0, Politie Eenheid Den Haag
De commissaris van politie, de heer E.N. Mooy, EMPM

Politie-Eenheid Amsterdam:

Algemeen commandant SGB0, Politie Eenheid Amsterdam
De commissaris van politie, de heer O. Duthil

Hoofd CCB, Politie Eenheid Amsterdam.
De hoofdinspecteur van politie, mw. G.L. Peereboom

Hoofd Informatiedienst, Politie Eenheid Amsterdam
De hoofdinspecteur van politie, de heer S. van der Hulle.

Hoofd Vredeseenheid, Politie Eenheid Amsterdam
De commissaris van politie, de heer drs. J.W. Swaan EMPM

Nationale Politie:

Directie Operatiën
De commissaris van politie, de heer K. Taneja

Gemeente Den Haag:

Hoofd Bestuursdienst Openbare Orde en Veiligheid gemeente Den Haag
De heer H. van der Vet

Juridisch beleidsmedewerker dienst Openbare Orde en Veiligheid gemeente Den Haag
De heer mr. B. Ludwig

Overig:

Manager Beleid en Lobby van de vakcentrale FNV
De heer H. van de Pluijm

CAO-coördinator en tot voorkort coördinator sectoroverstijgende acties van de vakcentrale FNV.
De heer E. Pentenga

Bijlage 3 Context van interview

De geïnterviewde personen zijn allen in kennis gesteld van het doel van het onderzoek en hen is vooraf informatie over de context van de thesis toegezonden
De context zoals deze is toegezonden wordt hieronder weergegeven

Context van interview.

Den Haag, Internationale Stad van Vrede en Recht.

De stad Den Haag waarbinnen de regering, het parlement, het koningshuis, meer dan 100 ambassades en enkele Internationale gerechtshoven zijn gevestigd.

De aanwezigheid van deze instituten in de stad Den Haag zorgt dat Den Haag het toneel is om uiting te geven aan gevoelens/meningen in de vorm van demonstraties en manifestaties.

Om de naam “Internationale Stad van Vrede en Recht” met recht te kunnen voeren is het van belang dat burgers in het algemeen en deelnemers aan demonstraties in bijzonder op een waardige en veilige wijze hun grondrechten kunnen uitoefenen en dit ook zo ervaren. Het handelen/optreden van de politie speelt hierbij een cruciale rol.

Naast demonstraties vinden, net als in andere plaatsen in Nederland, vele honderden evenementen plaats. In de politie-eenheid Den Haag ligt het aantal op 4800 evenementen en 1600 demonstraties. (Bijna) alle evenementen en demonstraties verlopen ordelijk. Bij alle evenementen en demonstraties vindt inzet van politie medewerkers plaats. Echter de vraag kan worden gesteld of deze inzet in verhouding staat tot het evenement of de demonstratie en de ingeschatte risico's hierbij.

Bij de voorbereiding op grootschalige gebeurtenissen worden, met behulp van het IRS/LOODS-model, risico's ingeschat en op basis daarvan de inzet van politie bepaald.

Een groot aantal van deze politie-inzettingen blijkt te groot voor het evenement of demonstratie en blijken de ingeschatte risico's te zwaar aangezet.

Een beperkt aantal keer wordt de politie “verrast” door het aantal deelnemers en het gedrag van deze deelnemers. Met andere woorden: de risico's waren bekend, is een lage waardering gegeven en blijken reëel te zijn en uit te komen.

Demonstraties zijn niet vergunningplichtig maar dienen (in Den Haag) uiterlijk 4 x 24 uur voorafgaande aan de uitvoering, te worden aangemeld. De voorbereidingstijd is daardoor bijzonder klein, organisaties zijn niet altijd bekend en sommige organisaties treden na de melding niet in contact met de overheid. Dit maakt het moeilijk om een goede inschatting te kunnen maken van de risico's en de politie-inzet om, met inachtneming van het democratisch recht van betoging en vrijheid van meningsuiting, een waardig, goed en veilig verloop te garanderen. Met name bij bepaalde demonstraties is de vrees voor escalatie aanwezig. De focus bij de beantwoording van de onderzoeksvraag van deze masterthesis ligt dan ook in hoofdzaak bij demonstraties en in beperkte mate bij evenementen.

De vraag die na elke demonstratie of evenement kan worden gesteld is:

Is het goed gedaan is of is het goed gegaan?

In de gevallen dat “het ontspoord” kan de vraag worden gesteld wat de rol van de politie is geweest en of de politie deze “ontsporing” had kunnen voorkomen.

Anders gezegd; Of het optreden van de politie binnen de gegeven context op een efficiënte en effectieve wijze heeft plaatsgevonden waardoor deze “ontsporing” had kunnen worden voorkomen.

Graag zou ik met u aan de hand van een aantal vragen op het gebied van informatiepositie en risicomanagement, politieoptreden en ondersteuning van bevoegdheden in wetgeving van gedachte willen wisselen om te bezien hoe het proces van de voorbereiding en uitvoering van een evenement of demonstratie plaatsvindt en of dit kan worden verbeterd om te komen tot een meer efficiënte en effectieve wijze van politieoptreden en politie-inzet bij evenementen en demonstraties.

Bijlage 4 Topiclijsten

Voor de deelvragen zijn vragen opgesteld die tijdens de interviews aan de geïnterviewde zijn voorgelegd. Deze vragen zijn in deze bijlage beschreven. Niet iedere geïnterviewde heeft alle vragen voorgelegd gekregen, maar slechts die vragen, geselecteerd uit onderstaande vragen, die voor hem/haar van toepassing waren.

Informatiepositie en Risico-inschatting

- Hoe vindt de voorbereiding van een evenement of demonstratie plaats?
- Op welke wijze bent u betrokken bij/in het proces van voorbereiding en uitvoering van een evenement of demonstratie?
- Welke informatie wordt bij de voorbereiding gebruikt?
- Hoe komt men aan deze informatie?
- Hoe zou u de verzamelde informatie willen duiden?
M.a.w. wat wordt met de verkregen informatie gedaan?
- Is het proces van informatievoorziening naar uw mening voldoende ingericht?
Zo nee wat dient er te worden veranderd?
- Wordt de organisatie van het evenement of de demonstratie in het informatieproces betrokken?
Zo ja, op welke wijze vindt dit plaats?
- Kent men de organisaties?
Zo ja, wat zijn de ervaringen?
- Geniet de politie het vertrouwen van de organisatie?
Zo ja, waaruit blijkt dit?
- Bent u bekend met de aanmeldingsprocedure voor een evenement of demonstratie?
- Weet u wat de rol van de politie hierbij is?
- Bent u geïnformeerd over de inzet en het optreden van de politie tijdens het evenement of de demonstratie?
- Wat verwacht u van een intakegesprek?
- Hoe heeft u het intakegesprek ervaren?
- Welke informatie is u gevraagd en was dat ook uw verwachting?
- Hoe was het contact tijdens de intake?
- Heeft u uw doel van de demonstratie bereikt?
Ziet u hiervoor verbeteringen?
- Hoe is de Vredeseenheid ontstaan?
- Wat is de rol van de Vredeseenheid?
- Waar staat de Vredeseenheid in het proces van voorbereiding op een evenement of demonstratie?
- Hoe wordt informatie vergaard en welke informatie betreft dit?
- Wat wordt met de vergaarde informatie gedaan?
- Waar bent u trots op?
- Hoe gaat men om met organisaties waarmee geen contact krijgt of organisaties waar men moeilijk "vat op krijgt"?
- Wat doet men om in contact te komen met of invloed te krijgen op dit soort organisaties en hoe is dit georganiseerd?
- Is dit voldoende?
Zo nee, hoe zou dit kunnen worden verbeterd?
- Hoe worden de risico's ingeschat?
- Is er sprake van risicomanagement en zo ja, hoe zou u dat omschrijven?
- Vanuit welke grondhouding (risico-vermijding of risicobeheersing) vindt dit risicomanagement plaats?

- Ziet u verbeterpunten in de voorbereiding en uitvoering van een evenement of demonstratie? Zo ja, welke?
- Waar bent u trots op?

Politieoptreden

- Hoe wordt het politieoptreden vormgegeven?
- Hoe treedt de Vredeseenheid op?
Is dit naar tevredenheid?
- Zou de Vredeseenheid landelijk ingevoerd moeten worden?
Zo ja waarom?
Zo nee, waarom niet?
- Welke medewerkers zijn in uw ogen geschikt om ingezet te worden bij een evenement of demonstratie?
- Welke competenties moeten deze medewerkers bezitten?
- Hoe worden de politiemedewerkers voorbereid op de inzet?
- Wordt bij de voorbereiding specifieke kennis (andere kennis dan basis politiekennis) zoals bijv. kennis van groepsprocessen betrokken?
Zo ja, op welke wijze komt dit naar voren?
- Welke kennis hebben de politiemedewerkers van groepsprocessen?
- Een specialistische medewerker verhoogt de kwaliteit van het politieoptreden.
Vindt u dit juist of ziet u ook nadelen?
- Hoe heeft u de bejegening van de politie ervaren?
- Ziet u belemmeringen en zo ja waar?
- Indien een evenement of demonstratie niet volgens plan verloopt.
Hoe vindt besluitvorming plaats?
Wie neemt de beslissing en op welke basis?
Houdt men vast aan de handelwijze zoals in het plan beschreven of vindt besluitvorming op een andere wijze plaats?
- Zijn er in uw ogen verbeterpunten te benoemen om het politieoptreden te verbeteren om een efficiënte en effectieve politie-inzet en politieoptreden te bereiken? Zo ja, welke?
- Waar bent u trots op?

Ondersteunende wet- en regelgeving

- Welke wet en regelgeving is van toepassing?
- Welke bevoegdheden zijn daarin benoemd?
- Is de wetgeving en de daarin benoemde bevoegdheden voldoende om een goed en veilig verloop van een evenement of demonstratie te kunnen waarborgen?
Zo nee, aan welke wetgeving en bevoegdheden heeft u nadere behoefte?
- Hoe verhoudt zich deze nadere wetgeving en bevoegdheden met de huidige uitgangspunten van de rechtstaat en de daarbij geldende democratische rechten?
- Vanuit welke grondhouding (risico-vermijding of risicobeheersing) zou dit plaatsvinden?
- Waar bent u trots op?

Nationale Politie

- Welke rol speelt de Nationale Politie thans bij grootschalige evenementen en demonstraties?
- Hoe is het proces ingericht?
- Wat is de visie van de Nationale Politie voor de nabije toekomst?
- Liggen er documenten aan ten grondslag?
- Hoe ziet u de samenwerking met de diverse eenheden?
- Welke voordelen ziet ontstaan op dit gebied met de komst van de Nationale Politie?
- Zijn er in uw ogen verbeterpunten te benoemen bij de voorbereiding en uitvoering van evenementen en demonstraties om een efficiënte en effectieve politie-inzet en politieoptreden te bereiken?
Zo ja, welke?
- Is de huidige wetgeving en de daarin benoemde bevoegdheden voldoende om een goed en veilig verloop van een evenement of demonstratie te kunnen waarborgen?
Zo nee, aan welke wetgeving en bevoegdheden heeft u nadere behoefte?
- Hoe verhoudt zich deze nadere wetgeving en bevoegdheden met de huidige uitgangspunten van de rechtstaat en de daarbij geldende democratische rechten?
- Vanuit welke grondhouding (risico-uitsluiting of risicobeheersing) zou dit plaatsvinden?

Bijlage 5 Kennisgevingsformulier Den Haag

DEFINITIEF KENNISGEVINGFORMULIER

Schriftelijke kennisgeving van het houden op een openbare plaats van een betoging, een vergadering, een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging.

Op grond van artikel 2:3 van de Algemene Politieverordening voor Den Haag 2009, dient de organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie als hierboven genoemd, VOOR de openbare aankondiging van deze manifestatie en tenminste vier werkdagen voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk in kennis te stellen.

Lees ook de toelichting!

Organisator

Naam organisatie
Naam organisator / contactpersoon
Adres
Woonplaats
Telefoon: Telefoon:

Manifestatie

Doel van de manifestatie :
Datum/tijd aanvang manifestatie :
Datum/tijd beëindiging manifestatie :
Aantal te verwachten deelnemers :

Bijzonderheden:

Middelen (fluitjes, spandoeken etc.) : Spandoeken, foto/tekstborden, geluidsapparatuur
Route :
Verzamelaarsplaats : Lange Voorhout bij de Amerikaanse Ambassade.
Er zal geen petitie aangeboden worden
Vervoermiddelen : Eigen vervoer, openbaar vervoer.

Door de organisator genomen maatregelen om een ordelijk verloop van de manifestatie te bevorderen:

Deze kennisgeving is tevens voor zaterdag 16 november 2013, zelfde lokatie en tijdstippen.

- De organisatie draagt zorg voor een ordelijk verloop van de demonstratie.
- De organisatie draagt zorg voor een herkenbare ordedienst van 10% van het aantal deelnemers.
- De organisatie draagt zorg voor een contactpersoon ten behoeve van de Politie.

Gemaakte afspraken, aanvullend op de algemene richtlijnen in de toelichting, om de manifestatie ordelijk en veilig te laten verlopen:

- Er zullen geen wegen en/of kruisingen of splitsingen hiervan worden geblokkeerd.
- De demonstratie locatie zal na afloop schoon worden opgeleverd.
- Bevelen gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid worden strikt nageleefd.
- De spandoeken, foto-/tekstborden, vlaggen zullen niet zijn voorzien van dikke stokken (max.dikte 2 bij 2 cm en lengte max. 1.50 meter) en de teksten op de spandoeken, foto-/tekstborden, vlaggen zullen niet discriminerend, beledigend of opruiend zijn.

- Indien gebruik wordt gemaakt van geluidsversterking, dan zal het volume daarvan op een, door de politie bepaald, aanvaardbaar niveau blijven.
- De in- en uitgangen van gebouwen worden niet geblokkeerd en zullen voor een ieder vrij toegankelijk blijven.
- De eventueel door derden weggeworpen flyers worden door de organisatie opgeruimd.
- De organisatie draagt er zorg voor dat er geen enkele vorm van /verbrandingen zullen plaats vinden, zoals bijv. verbranden van vlaggen, foto's, poppen, etc.
- De organisatie draagt er zorg voor dat er geen voorwerpen die plegen te worden gebruikt of geschikt zijn om te worden gebruikt bij wanordelijkheden, zoals een ketting, knuppel, beschermende middelen, helm/ bivakmuts en of andere vormen van gezichtsbedekking worden meegevoerd.
- In belang van de openbare orde en veiligheid, ter bescherming van de woon, werk- en leefomgeving is het niet toegestaan om stoffen te verbranden, zoals bijv., hout, oliën, kaarsen, fakkels ed.
- De organisatie zorgt dat tijdens de manifestatie/demonstratie geen Swastika tekenen (o.a. hakenkruis, SS rune-teken, wolfsangel) op welke wijze dan ook zichtbaar meegevoerd worden.

Datum.....

Namens de organisatie

Politie eenheid Den Haag
Team Crisisbeheersing

.....
Besluit tot het stellen van voorschriften en beperkingen of verbod.

Indien u het niet eens bent met het besluit waarin de burgemeester voorschriften en beperkingen stelt of de manifestatie verbiedt, kunt u hiertegen een bezwaarschrift indienen. Zie de toelichting.

Datum:

Overeenkomstig het door de burgemeester van Den Haag genomen besluit

(handtekening)

(bij ondermandaat naam plv. Directeur Bestuurszaken)
Directeur Bestuurszaken (bij ondermandaat plv. Directeur Bestuurszaken)

Postadres : Postbus 12 600, 2500 DL Den Haag
Bezoekadres : Spui 70, Den Haag

Telefoon : 088-9648600

Toelichting procedure kennisgeving en bevestiging vergadering of betoging

Kennisgeving

De gemeente Den Haag is een stad die door de aanwezigheid van parlement, ministeries, ambassades en internationale instelling vaak het toneel is van openbare manifestaties variërend in omvang. Voor een goed verloop van al deze demonstraties moeten organisaties als gemeente, politie en vervoersbedrijven tal van verkeerstechnische en andere maatregelen nemen. Daarom is het noodzakelijk vóór de openbare aankondiging van deze vergadering of betoging en tenminste 4 x 24 uur voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk in kennis te stellen.

In deze schriftelijke kennisgeving staan in ieder geval:

- a. naam, adres, telefoonnummer en, zo mogelijk, faxnummer van de organisator en kennisgever
- b. het doel van de demonstratie
- c. de datum waarop de demonstratie wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en beëindiging
- d. de plaats en, voorzover van toepassing, de verzamelplaats, de gewenste route en de plaats van beëindiging
- e. het aantal te verwachten deelnemers
- f. de middelen van vervoer van de deelnemers aan de demonstratie
- g. door de organisator zelf te nemen maatregelen om een ordelijk verloop van de demonstratie te bevorderen.

De kennisgeving wordt gericht aan:

Politie Eenheid Den Haag
RCC
Team Crisisbeheersing
Postbus 264
2501 CG Den Haag

Op die aankondiging wordt door politie Haaglanden de datum en het tijdstip van inlevering vermeld, waarna een kopie wordt overhandigd of gezonden aan degene die de kennisgeving heeft gedaan. Om u goed over de gang van zaken te informeren, de demonstratie goed te laten verlopen en die organisaties de gelegenheid te geven zich op de demonstratie voor te bereiden, is het echter gewenst om in een zo vroeg mogelijk stadium over uw voornemen contact op te nemen met politie Haaglanden, waar deze maatregelen gecoördineerd worden.

Bevestiging

Naar aanleiding van de kennisgeving wordt zo mogelijk mondeling overleg gevoerd tussen de politie en degene die de kennisgeving heeft gedaan. Voor dit overleg kunt u contact opnemen met politie eenheid Den Haag, telefoonnummer 088-9648600.

In dit overleg wordt door de politie aangegeven welke algemene richtlijnen gelden en beoordeeld of er met de organisator afspraken moeten worden gemaakt om een ordelijk verloop van de vergadering of betoging te verzekeren. Deze richtlijnen en afspraken worden door de politie schriftelijk aan degene die de kennisgeving heeft gedaan, bevestigd.

Indien daartoe aanleiding is, kan de burgemeester ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden voorschriften en beperkingen aan de organisatoren stellen. Het gaat hier om, bijvoorbeeld, het tijdstip van de vergadering of betoging, afwijkingen van de gewenste route, de samenstelling en herkenbaarheid van de eigen ordedienst of de plaats waar een demonstratie start en waar die ontbonden wordt. Deze voorschriften en beperkingen worden de organisator eveneens schriftelijk medegedeeld.

Wanneer de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden in het geding is, kan de burgemeester een vergadering of betoging verbieden. Ook hiervan wordt schriftelijk mededeling gedaan.

Bezwaar en beroep

Indien u het niet eens bent met de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod, kunt u hiertegen een bezwaarschrift indienen. Dit bezwaarschrift richt u aan:

De burgemeester van Den Haag
Postbus 12600
2500 DJ Den Haag

Het bezwaarschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener
- b. de dagtekening
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.
- d. de gronden van het bezwaar

Bij het bezwaarschrift voegt u een kopie van de schriftelijke bevestiging, waarin de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod zijn opgenomen.

Indien u bezwaar heeft ingediend en indien, gelet op de betrokken belangen, onverwijlde spoed dat vereist, kunt u de President van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoek hiertoe richt u aan:

Arrondissementsrechtbank 's Gravenhage
Sector Bestuursrecht
Bureau Voorlopige Voorzieningen
Postbus 20302
2500 EH Den Haag

Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener
- b. de dagtekening
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het verzoek is gericht.
- d. de gronden van het verzoek.

Bij uw verzoek om een voorlopige voorziening voegt u een kopie van de schriftelijke bevestiging, waarin de door de burgemeester gegeven voorschriften en beperkingen of het door de burgemeester gegeven verbod zijn opgenomen.

Algemene richtlijnen

De volgende richtlijnen gelden voor alle vergaderingen en betogingen als bedoeld in artikel 4 van de Wet openbare manifestaties die in de gemeente Den Haag worden georganiseerd:

- a. De politie treedt op bij constatering van strafbare feiten en/of direct gevaar voor personen of goederen.
- b. Het is de organisatie of deelnemers niet toegestaan voorwerpen te verbranden tijdens de manifestatie dan wel gedurende de aanvang of de ontbinding.
- c. De organisatie ziet er op toe dat deelnemers aan de manifestatie geen alcohol bij zich dragen en/of gebruiken.
- d. De politie treedt in ieder geval op indien sprake is van blokkades van doorgaande routes, vitale knooppunten, overheidsgebouwen, bedrijven of instellingen, en het door aard, omvang of tijdsduur van de manifestatie op onaanvaardbare wijze toebrengen van schade aan derden.
- e. De Mobiele Eenheid kan zichtbaar aanwezig zijn.
- f. De manifestatie kan in ieder geval worden beëindigd indien de organisatie niet in staat is de orde te handhaven.
- g. Onder de deelnemers aan de manifestatie mogen geen stokken e.d. aanwezig zijn.
- h. Blokkades van wegen en kruisingen of splitsingen daarvan zijn niet toegestaan