

Effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid

van Tilburg, Floortje

Publication date:
2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Tilburg, F. A. (2012). Effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid: Emperisch onderzoek naar de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het beleid van de burgemeester en politie als handhavers van de openbare orde Deventer: Kluwer

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid

RECHT EN PRAKTIJK – CONTRACTEN- EN
AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT

Onder redactie van prof. mr. R.P.J.L. Tjittes, mr. R.J.Q. Klomp

- CR1. B. Wessels, R.H.C. Jongeneel, M.L. Hendrikse, Algemene voorwaarden
- CR2. B. Wessels, T.H.M. van Wechem, Contracteren in de internationale praktijk
- CR3. A.H. Lamers, Contracteren door intermediairs in de muziekindustrie
- CR4. C.M.D.S. Pavillon, Open normen in het Europees consumentenrecht
- CA5. K.J.O. Jansen, Informatieplichten
- CA6. P.S. Bakker, Redelijkheid en billijkheid als gedragsnorm
- CA7. F.A. van Tilburg, Effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid

Effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid

Empirisch onderzoek naar de invloed van civielrechtelijke
aansprakelijkheid op het beleid van
de burgemeester en politie als handhavers van de openbare
orde.

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University op gezag van de
rector magnificus, prof. dr. Ph. Eijlander, in het openbaar te verdedigen ten
overstaan van een door het college voor promoties aangewezen commissie in de
aula van de Universiteit op woensdag
21 november 2012 om 14.15 uur

door

Floortje Annemiek van Tilburg
geboren op 12 augustus 1984
te Tilburg

Promotiecommissie:

Promotores: prof. mr. J.B.M. Vranken
prof. dr. J.A.P. Hagenars

Copromotores: mr. dr. G. van Dijk
dr. J.P.T.M. Gelissen

Overige leden: prof. dr. A.J. Akkermans
prof. dr. J.L.A. Geurts
prof. mr. I. Giesen
prof. mr. G.E. van Maanen
prof. mr. M.W. Scheltema

Omslagontwerp: Bert Arts, bNO

ISBN 978-90-13-11059-3
NUR 822-201

© 2012 Kluwer, Deventer

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16*h* t/m 16*m* Auteurswet jo. het Besluit van 27 november 2002, *Stb.* 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Kluwer BV legt de gegevens van abonnees vast voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst. De gegevens kunnen door Kluwer, of zorgvuldig geselecteerde derden, worden gebruikt om u te informeren over relevante producten en diensten. Indien u hier bezwaar tegen heeft, kunt u contact met ons opnemen.

Op al onze aanbiedingen en overeenkomsten zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Kluwer bv, gedeponeerd ter griffie van de Rechtbank te Amsterdam op 8 augustus 2007 onder depotnummer 127/2007. Deze vindt u op www.kluwer.nl of kunt u opvragen bij onze klantenservice.

Woord vooraf

Niet de dreiging van aansprakelijkheid, maar het plezier dat ik in dit onderzoek had, was voor mij de prikkel om het onderzoek zo goed mogelijk uit te voeren en af te ronden. Ik heb mij altijd heel bevoorrecht gevoeld dat in de eerste plaats Jan Vranken bereid was om mijn promotor te zijn. Dat voelde aan het eind van mijn masterstudie als een unieke kans. Vanaf het begin stond ook Gijs van Dijk klaar voor iedere vraag die ik tijdens mijn onderzoek heb gehad, zelfs toen hij op Stanford verbleef. Aangezien mijn onderzoeksvraag niet alleen met juridische kennis kon worden beantwoord, besloot Jan om ook Jacques Hagenaars te benaderen. Al bij de eerste kennismaking voelde ik een echte ‘klik’ en ik was heel blij dat ook Jacques bereid was om mij te begeleiden. Het begeleidingsteam was echter pas compleet toen ook John Gelissen zich als copromotor aansloot en mij bij zijn onderwijs aan liet sluiten. Ik wil jullie alle vier heel hartelijk danken. Een beter begeleidingsteam had ik me niet kunnen wensen!

Met expertise op het terrein van het privaatrecht en op het gebied van methoden en technieken van onderzoek in mijn begeleidingsteam verkeerde ik in een bijzondere positie. De vele gesprekken die wij met zijn allen hebben gevoerd, waren zeer leerzaam en gaven altijd aanknopingspunten om mee verder te gaan. Gezien de verschillende achtergronden gingen deze gesprekken de grenzen van het proefschrift soms ver te buiten, maar ze waren juist daarom ook een mooie inspiratiebron. Dankzij jullie en deze goede gesprekken heb ik mijzelf op juridisch en methodologisch terrein verder kunnen ontwikkelen, maar ook als persoon. Nogmaals veel dank voor alles.

Graag wil ik de leden van de promotiecommissie, prof. dr. A.J. Akkermans, prof. dr. J.L.A. Geurts, prof. mr. I. Giesen, prof. mr. G.E. van Maanen en prof. mr. M.W. Scheltema bedanken voor het plaatsnemen in de commissie en het beoordelen van het manuscript.

Het uitvoeren van het onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de respondenten van de politieregio's en gemeenten die ik heb onderzocht. Cyrille Fijnaut was bereid om voor mij deuren te openen die anders waarschijnlijk gesloten waren gebleven. Ik ben hem daarvoor zeer erkentelijk. De respondenten in Den Bosch, Groningen, Rotterdam en Utrecht wil ik heel hartelijk danken voor al hun tijd en de bereidheid hun ervaringen met mij te delen. In het

bijzonder wil ik de burgemeester van Breda, de heer Peter van der Velden bedanken, alsmede de heer Jos Koevoets en de heer Joop Goderie van de gemeente Breda. Zij waren bereid mij te ontvangen en kennis te laten maken met de gang van zaken op het terrein van de handhaving van de openbare orde in Breda. Ook hun collega's in Breda die mij te woord wilden staan en lieten meekijken, hebben grote waarde voor mijn onderzoek gehad. Dat geldt evenzeer voor de medewerkers van het politiedistrict Breda, die mij een kijkje in de keuken gaven. Veel dank voor de leerzame (en soms spannende) ervaringen.

Andere ervaringen, zoals in het geven van onderwijs en het geven van presentaties, heb ik op kunnen doen bij de vakgroep Privaatrecht. De collega's bij de vakgroep hebben altijd gezorgd voor een hele prettige werkomgeving, de mogelijkheid om te discussiëren over (mijn) onderzoek en uiteraard voor de nodige gezelligheid. Bij het verwerken van alle documenten van de verschillende cases heb ik hulp gehad van student-assistent Felicitas Stern en de trefwoordenlijst kwam tot stand door het werk van Nina Dorenbosch. Zonder Lieke Verwijmeren denk ik bovendien dat alles op de vakgroep al die jaren niet zo goed geregeld zou zijn! Het geven van onderwijs met de sectie Elementair/Inleiding Privaatrecht was altijd een leuke afwisseling en ik wil de leden van die sectie (waarvan de samenstelling in de loop der jaren verschillend was) danken voor de prettige samenwerking. Dat zelfde geldt voor Karlijn van Doorn bij de organisatie van alle privaatlunches! Stéphanie van Gulijk en Reinout Vriesendorp betrokken mij intensief bij het begeleiden van scripties, waardoor ik ook van andere terreinen van het privaatrecht op de hoogte bleef. Ook van jullie wijze raad op andere gebieden heb ik geleerd. Reinout Wibier was bereid een deel van mijn manuscript te lezen en van commentaar te voorzien. De gesprekken daarover en de vele andere gesprekken die wij hebben gevoerd, zou ik niet hebben willen missen.

Buiten de vakgroep maakten andere medewerkers van de faculteit mijn werkomgeving breder en zeer prettig. Zoals de leden van promovendivertegenwoordiging, die mij als voorzitter altijd hebben geholpen. Dankzij Anamarija Kristic mocht ik als paranimf al een verdediging van heel dichtbij ervaren, jouw sterke optreden was een mooi voorbeeld! Ook Hervé Tijssen was voor mij een voorbeeld van een promovendus op de juridische faculteit met een niet zo juridisch onderwerp van onderzoek. Dat ik al tijdens mijn studententijd ondersteuning aan jouw onderzoek mocht geven, gaf mij een vliegende start! Ik ben heel blij dat wij elkaar hebben leren kennen. Paul Verbruggen stond na zijn vertrek ook buiten de muren van de faculteit klaar om te sparren over mijn onderwerp. Bovendien was hij bereid mijn Engelstalige samenvatting te verbeteren. Fouten die daar nog in staan, zijn uiteraard mijn verantwoordelijkheid.

In het bijzonder wil ik mijn kamergenoten Marie-Claire Menting en Paul Sluijter noemen. Met Marie-Claire zat ik maar een korte periode samen, maar wel in de maanden dat ik de laatste loodjes moest volbrengen. Het was fijn om dat in jouw

aanwezigheid te doen. Het was bijna niet voor te stellen om die laatste maanden zonder Paul te werken, aangezien we samen aan de proefschriften begonnen waren. Paul, ik wil je heel hartelijk danken voor alle inhoudelijke gesprekken over onze onderzoeken (waardoor ik nu tenminste ook iets van het procesrecht weet), maar vooral ook voor de goede sfeer en gezelligheid, waarin we vele doelpunten en finishes hebben gezien! Ik heb je goede voorbeeld gevolgd en de stap naar de advocatuur gemaakt.

In Breda bij Van Iersel Luchtman Advocaten ben ik opnieuw met mijn neus in de boter gevallen. Zowel het werk als de collega's daar geven veel energie en de allerlaatste loodjes van dit proefschrift kon ik daardoor goed volbrengen. In de persoon van Bart Louwerier heb ik wederom een zeer goede begeleider getroffen. Daarnaast was ook Jaap Broekman bereid om mijn Engelstalige samenvatting van een laatste check te voorzien. Uiteraard blijft gelden dat eventuele fouten voor mijn rekening zijn.

Gelukkig heb ik naast het proefschrift nog genoeg tijd gehad voor andere zaken. Hockeyen heeft voor de nodige ontspanning en gezelligheid gezorgd. Vooral dankzij mijn teamgenoten natuurlijk. Naast het vele plezier, kennen we ook groot verdriet. Bernice, Suzanne, Inge en Emilie, hopelijk spelen we (snel) weer samen in één team, al zijn we nooit meer helemaal compleet.

Ook andere vrienden en familie hebben altijd voor de nodige afleiding gezorgd, tot mijn grote plezier. In het bijzonder mijn lieve oma's en de familie De Vreeze. Met jullie is altijd (onverwachts) wat gezelligs te beleven en iedereen staat voor elkaar klaar! Mijn paranimfen Janneke en Linda kennen mij misschien nog wel beter dan ik mezelf ken. Dat jullie tijdens de verdediging achter mij staan, staat symbool voor hele lange en mooie vriendschappen.

Mijn ouders en Noortje en Puck, samen met Ralph, staan altijd voor me klaar. Een geweldige thuisbasis waardoor ik altijd mijn eigen keuzes kon maken en me gesteund voelde, ook bij het proefschrift. Zelfs het van begin tot eind doornemen van het manuscript op taal- en stijlfouten was voor mijn vader geen probleem. Alle fouten die in het manuscript geslopen zijn, heb ik door latere aanpassingen zelf veroorzaakt.

Lieve Koen, wij hebben aan één blik van elkaar genoeg om te weten hoe we ergens over denken. Dat ik je heel dankbaar ben voor alles dat je voor mij betekent, heb je dus vast allang gezien.

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Preventieve werking van aansprakelijkheid	2
1.2	Doel en relevantie van het onderzoek	3
1.3	Achtergrond en probleemveld	4
1.4	Onderzoeksvraag	6
1.5	Opzet van het onderzoek	8
HOOFDSTUK 2	CIVIELRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VAN HANDHAVERS VAN DE OPENBARE ORDE	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Handhaving en toezicht	11
2.3	Handhaving van de openbare orde; taken en bevoegdheden	12
2.3.1	Gezag en beheer	13
2.3.2	Burgemeester	15
2.3.3	Politie	17
2.4	Civielrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeester en politie	18
2.4.1	Onrechtmatige overheidsdaad	19
2.4.2	Relativiteitsvereiste	27
2.4.3	Causaliteit	29
2.4.4	Égalité devant les charges publiques	30
2.5	De stand van zaken	32
HOOFDSTUK 3	MOGELIJKE EFFECTEN VAN HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Mogelijke effecten	36
3.2.1	Doelen van aansprakelijkheidsrecht	36
3.2.2	Preventieve werking	37
3.2.3	Vloedgolf aan claims	39
3.2.4	Defensief gedrag	41
3.2.5	Van vermoedens naar empirisch onderzoek	42
3.3	Empirische studies over aansprakelijkheid: een startpunt	44
3.3.1	Inleiding	44
3.3.2	Aansprakelijkheid brandweer	48

3.3.3	Aansprakelijkheid toezichthouders	51
3.3.4	Aansprakelijkheid therapeuten	53
3.3.5	Medical Malpractice	55
3.3.6	Claimmanagement	59
3.3.7	Aansprakelijkheid vrijwilligers	63
3.3.8	Aansprakelijkheidsmanagement politie	64
3.4	Conclusie	66
HOOFDSTUK 4 THEORETISCH MODEL EN METHODEN VAN ONDERZOEK		67
4.1	Inleiding	67
4.2	Oriënterend onderzoek	68
4.2.1	Inleiding	68
4.2.2	Wat speelt een rol?	69
4.2.3	Voorlopige conclusie	75
4.3	Theoretisch model	76
4.4	Case study	83
4.4.1	Inleiding	83
4.4.2	Voordelen van case study	83
4.4.3	Nadelen van case study	85
4.5	Onderzoeksmethoden	85
4.5.1	Biased viewpoint	85
4.5.2	Reactivity	86
4.5.3	Kwaliteitscriteria: geldigheid en betrouwbaarheid	87
4.5.4	Analyse van beleidsdocumenten	87
4.6	Case selectie	89
4.6.1	Cases met grootschalige ordeverstoring	89
4.6.2	Selectie uitgangspunten	89
4.6.3	Geselecteerde cases	91
HOOFDSTUK 5 CASE STUDY ONDERZOEK		97
5.1	Inleiding	97
5.2	Groningen	97
5.2.1	Inleiding	97
5.2.2	Oudejaarsrellen in het Oosterpark in de nacht van 30 op 31 december 1997	98
5.2.3	Concrete gevolgen	100
5.2.4	Civielrechtelijke aansprakelijkheid	101
5.2.5	Schade	104
5.2.6	Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen	105
5.2.7	Beeldvorming en media	108
5.2.8	Veiligheid	110
5.2.9	Conclusie	112
5.3	Den Bosch	113
5.3.1	Inleiding	113

5.3.2	Rellen in de Graafsewijk 16-18 december 2000 en 7-8 april 2005	114
5.3.3	Concrete gevolgen	116
5.3.4	Civielrechtelijke aansprakelijkheid	116
5.3.5	Schade	118
5.3.6	Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen	120
5.3.7	Beeldvorming en media	123
5.3.8	Veiligheid	125
5.3.9	Conclusie	128
5.4	Utrecht	129
5.4.1	Inleiding	129
5.4.2	Rellen in de wijk Ondiep maart 2007	130
5.4.3	Concrete gevolgen	131
5.4.4	Civielrechtelijke aansprakelijkheid	133
5.4.5	Schade	135
5.4.6	Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen	136
5.4.7	Beeldvorming en media	139
5.4.8	Veiligheid	141
5.4.9	Conclusie	142
5.5	Rotterdam	143
5.5.1	Inleiding	143
5.5.2	Strandrellen in Hoek van Holland op 22 augustus 2009	144
5.5.3	Concrete gevolgen	146
5.5.4	Civielrechtelijke aansprakelijkheid	147
5.5.5	Schade	150
5.5.6	Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen	151
5.5.7	Beeldvorming en media	154
5.5.8	Veiligheid	156
5.5.9	Conclusie	158
5.6	Een vergelijking	159
HOOFDSTUK 6 VERGELIJKING VAN CASES		161
6.1	Inleiding	161
6.2	Organisatorische maatregelen	162
6.3	Beleidswijzigingen en –ontwikkelingen	163
6.3.1	Inleiding	163
6.3.2	Inzet en opschaling	164
6.3.3	Verantwoordelijkheden en uitschrijven procedures	165
6.3.4	Verandering in het evenementenbeleid	166
6.3.5	Voortzetten ontwikkeling	167
6.4	Rangorde in factoren	168
6.4.1	Inleiding	168
6.4.2	Garanderen van veiligheid	169
6.4.3	Verantwoordelijkheid dragen	170
6.4.4	Verantwoording afleggen aan de politiek en in de media	170

6.4.5	Reputatie, imago en (nieuwe) media	171
6.4.6	Schade	174
6.4.7	Civielrechtelijke aansprakelijkheid & verzekeraarbaarheid	174
6.5	De rol van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid	175
6.6	Invloed van aansprakelijkheid?	178
HOOFDSTUK 7 INVLOED VAN AANSPRAKELIJKHEID		181
7.1	Inleiding	181
7.2	Invloed van mechanismen op de handhaving van de openbare orde	181
7.3	Bepaalde invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid: verklaringen	184
7.3.1	Geringe parate kennis	185
7.3.2	Individu en organisatie	185
7.3.3	Verzekering	186
7.3.4	Omvang claims	187
7.3.5	Nog andere verklaringen?	188
7.3.6	Tussenconclusie	188
7.4	Inkadering onderzoeksresultaten	189
7.4.1	Inleiding	189
7.4.2	Verwachtingen over de preventieve functie ontcracht: veiligheid voorop!	189
7.4.3	Brandweer, therapeuten, toezichthouders en artsen	191
7.4.4	Claimmanagement	194
7.4.5	Aansprakelijkheidsmanagement politie	196
7.4.6	Conclusie	197
7.5	Beantwoording probleemstelling	198
7.6	Betekenis voor de juridische praktijk	200
7.6.1	Kennis voor praktijk en literatuur	200
7.6.2	Juridische argumenten	203
7.6.3	Vermoede invloed van aansprakelijkheid	204
7.6.4	Ondersteuning argumenten?	206
7.6.5	Vergelijking met de resultaten van de case study	207
7.6.6	Afsluiting	209
SUMMARY		211
VERKORT AANGEHAALDE LITERATUUR		217
PARLEMENTAIRE STUKKEN		235
BIJLAGE 1 ANALYSE VAN BELEIDSDOCUMENTEN		237
BIJLAGE 2 GEANALYSEERDE DOCUMENTEN		243

Inhoudsopgave

XV

BIJLAGE 3 TOPICLIST INTERVIEWS

247

JURISPRUDENTIEREGISTER

249

TREFWOORDENREGISTER

253

1 | Inleiding

In de nacht van 30 op 31 december 1997 werd in de Groningse Oosterparkwijk een woning belaagd door ongeveer 65 reuschoppende jongeren. De bewoner en zijn echtgenote waren op dat moment thuis en voelden zich ernstig bedreigd. Zij belden diverse malen met de politie, maar het duurde zeker 4,5 uur voordat de Mobiele Eenheid in de wijk verscheen. De rechtbank oordeelde, en de Hoge Raad bevestigde, dat het uitblijven van een reactie van de politie na het verzoek om hulp een onrechtmatige nalatigheid van de overheid opleverde.¹

Het nalaten van de overheid om op te treden als handhaver van de openbare orde, kan dus leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid.² Ook schade die ontstaat wanneer de politie wél overgaat tot handhaving van de openbare orde, komt onder omstandigheden voor vergoeding in aanmerking als sprake is van een onrechtmatige overheidsdaad of een geslaagd beroep op nadeelcompensatie.

Het feit dat het geldende recht het mogelijk maakt om de overheid als handhaver van de openbare orde aan te spreken voor schade, kan in de praktijk tot verschillende gevolgen leiden. De confrontatie met aansprakelijkheid kan onder meer effect hebben op de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde. Zij kunnen hun gedrag, dat zij al dan niet (deels) van te voren vastleggen in verschillende beleidsdocumenten, aanpassen nadat zij met aansprakelijkheid te maken hebben gehad. Beleid kan worden beschouwd als een uiting van gedrag. Dit is mogelijk ander openbare-ordebeleid dan dat de burgemeester en politie zouden voeren zonder een confrontatie met aansprakelijkheid. In literatuur en rechtspraak in binnen- en buitenland wordt geopperd dat de eventuele verplichting tot schadevergoeding zelfs kan leiden tot een defensieve houding.³ Met ‘defensief’ wordt bedoeld op het zich verdedigen tegen een claim. Bij het opstellen van beleid staat dan niet langer alleen de handhaving van de openbare orde centraal, maar ook het zich indekken tegen en het vermijden van aansprakelijkheid.⁴ Dat kan zich uiten in bijvoorbeeld het nemen van extra voorzorgsmaatregelen, zoals het eerder

1 HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*).

2 Van Roosmalen 2007, p. 372-375, Van Maanen & De Lange 2005, p. 55-94, HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*), Hof 's-Gravenhage 9 december 1976, *NJ* 1977, 381 (*Maat/Staat*), HR 29 maart 1940, *NJ* 1940, 1128 (*Heldenkermis*).

3 Hartlief 2010, p. 61, 64, Hartshorne, Smith & Everton 2000 p. 503, 508-510, Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 105-125, Van Maanen & De Lange 2005, p. 53-54, Markesinis 2003, p. 190-191, De Mot 2001, p. 1672, Van Twist & Ten Heuvelhof 2001, p. 1667, Muller, Polak & Stolker 2006, p. 9-10, *Hill v. The Chief of Constable of West Yorkshire* [1989] 1 AC 53, *X (Minors) v. Bedfordshire County Council* [1995] 2 AC 633, deze zaak leidde uiteindelijk tot *Z v. United Kingdom* [2001] 34 EHRR 3, *Stovin v. Wise* [1996] AC 923, HR 20 juni 2008, *NJ* 2009, 21.

4 Zoals ook onderzocht werd in het onderzoek van Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 503, 508-510. Zie daarover ook Vranken 2006, p. 36-40 en Asser/Vranken*** 2005, nr. 39-43.

inzetten van de Mobiele Eenheid (ME) zonder directe aanleiding. Een andere uitingvorm is risicomijdend handelen door het vermijden van geweldstoepassing. Het uitgangspunt van de veronderstelling bij vermoed defensief gedrag is dat een causaal verband bestaat tussen civielrechtelijke aansprakelijkheid en het (aanpassen van) openbare-ordebeleid. De vraag is echter, of in de praktijk sprake is van een dergelijk causaal verband tussen de confrontatie met aansprakelijkheid en (wijzigingen in) het beleid van politie en burgemeesters als handhavers van de openbare orde. Deze vraag is nog niet eerder onderzocht en staat in dit onderzoek centraal.

1.1 Preventieve werking van aansprakelijkheid

Of de politie en burgemeester bij het vaststellen van hun beleid rekening houden met de mogelijkheid van civielrechtelijke aansprakelijkheid, is een vraag naar de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht.

In nationale en internationale juridische literatuur worden verschillende doelen van het aansprakelijkheidsrecht besproken. In het bijzonder vergoeding, spreiding en preventie van schade worden gezien als de belangrijkste doelen van aansprakelijkheid.⁵ Het compenseren van de schade staat daarbij voorop en kan daarbij voorkomen dat eenzelfde schadepost opnieuw ontstaat. De schadeveroorzaker, in dit geval de overheid, kan zich door de mogelijkheid van aansprakelijkheid geprikkeld voelen om haar beleid aan te passen en zo schadeveroorzakend gedrag (handelen of nalaten) te voorkomen. Deze preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht wordt door met name rechtseconomen gezien als het belangrijkste doel van aansprakelijkheid.⁶ De reden hiervoor is dat rechtseconomen in de kern uitgaan van een kosten-batenanalyse. Aansprakelijkheid vormt dan een prikkel die deze kosten en/of baten beïnvloedt. De preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht wordt echter ook bekritiseerd of zelfs niet erkend.⁷ Dit roept de vraag op welk standpunt correct is.

Dat aansprakelijkheid een preventieve functie kan hebben, vormt een stelling die wordt onderzocht in dit onderzoek. Zij doet immers vermoeden dat het openbare-ordebeleid wordt aangepast wanneer er een confrontatie met aansprakelijkheid heeft plaatsgevonden of zou kunnen plaatsvinden. Aangezien geen gegevens bekend zijn over de effecten die aansprakelijkheid heeft op de politie en burgemeester als handhaver van de openbare orde, is het ook niet duidelijk of deze stelling stand houdt, of effecten bestaan, wanneer zij zich voordoen, hoe zij eruit zien, en welke invloed van aansprakelijkheid uitgaat op het openbare ordebeleid.

5 Bloembergen / Lindenberg 2001, p. 10-14, Visscher 2005, p. 11-19, zie ook Giesen 2008, p. 187, Lindenberg 2008, p. 10-15, Van Boom 2006a, p. 287, 291, Van Boom 2006b, p. 9-10, 18, Cafaggi 2006, p. 194-196, 202, 211, Weterings 2004, p. 6, Faure 2003, p. 19-20, Visscher 2002, p. 59, Mello & Brennan 2002, p. 1603, Hartlief 1997, p. 17, Schwartz 1994, p. 377-378, Bloembergen 1982, p. 2-7.

6 Weterings 2004, p. 9, met vele verwijzingen naar relevante rechtseconomische literatuur. Zie ook: Visscher 2005, p. 12, 13 en 17, Faure 2003, p. 19-20, Hartlief 1997, p. 19.

7 Zie onder meer Kortmann 2009, p. 20-24. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 2.

1.2 Doel en relevantie van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is derhalve om de eventuele effecten van aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid van de politie en burgemeesters te achterhalen. Wordt er voor, tijdens en na verstoringen van de openbare orde rekening gehouden met civielrechtelijke aansprakelijkheid, en zo ja, op welke manier? In grote lijnen zijn er drie scenario's mogelijk. In de eerste plaats kan de praktijk uitwijzen dat in het geheel geen rekening wordt gehouden met civielrechtelijke aansprakelijkheid bij het opstellen en aanpassen van openbare-ordebeleid. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat er wel degelijk prikkels uitgaan van de verplichting tot schadevergoeding bij onrechtmatig handelen of nalaten en dat dit zorgt voor een belemmering voor politie en burgemeester bij hun taak als ordehandhaver. Ten slotte kan uit het onderzoek blijken dat van aansprakelijkheid een preventieve werking uitgaat die er voor zorgt dat de aanpak van verstoringen van de openbare orde wordt verbeterd.

Elk van deze drie scenario's kan relevante kennis opleveren over de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht voor burgemeesters en politie in Nederland. Zelfs wanneer uit het onderzoek blijkt dat er geen prikkels uitgaan van het aansprakelijkheidsrecht, worden hiermee inzichten verkregen over de preventieve werking. Dat geldt niet alleen voor de preventieve werking op het terrein van ordehandhaving. Hoewel het onderzoek is gericht op de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde kunnen de onderzoeksresultaten tevens inzichten opleveren over de reikwijdte van de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht voor de overheid en toezichthouders in het algemeen.⁸ Deze informatie kan voor zowel de wetgever als rechters waardevol zijn in het kader van besluitvorming omtrent het inzetten en toepassen van het aansprakelijkheidsrecht. Als blijkt dat er factoren zijn die de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht in positieve zin kunnen versterken, kan ook het sturen van deze factoren in het belang van de rechter of wetgever zijn. In Hoofdstuk 4 worden de factoren besproken die samenhangen met aansprakelijkheid in het kader van openbare-ordehandhaving. Gechargeerd zou gesteld kunnen worden, dat op dit moment in de literatuur met betrekking tot de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht, wordt uitgegaan van de volgende (zeer) vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid:⁹

Confrontatie met aansprakelijkheid → Beleid

Dat het verband tussen een confrontatie met aansprakelijkheid en de aanpassing van openbare-ordebeleid genuanceerder ligt, zal in Hoofdstuk 4 worden toegelicht. Eén van de nuances is dat bij effecten van aansprakelijkheid van belang is dat het gaat om de *perceptie* die politie en burgemeester van aansprakelijkheid

⁸ In Hoofdstuk 7 zal nader worden ingegaan op de inzichten die dit onderzoek opleveren voor de overheid en toezichthouders.

⁹ Van Boom 2006a p. 287-288, Visscher 2005, p. 16, Giesen 2005a, p. 146-149, Hartlief 2005a, p. 831, Kroeze 2005, p. 2, Nieuwenhuis 1997, p. 13.

hebben. Hun beeld van civielrechtelijke aansprakelijkheid zal bepalend zijn voor de invloed die aansprakelijkheid kan hebben op het openbare-ordebeleid. Civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie en burgemeester is mogelijk volgens het geldende recht, dat wordt besproken in Hoofdstuk 2. De vraag is of gedetailleerde en actuele kennis hierover aanwezig is bij de burgemeester (en zijn adviseurs) of binnen de politieorganisatie. Het beeld van aansprakelijkheid wordt bijvoorbeeld bepaald door een eerdere ervaring met aansprakelijkheid (of een gebrek daaraan) en de gevolgen die een claim kan hebben gehad. De mogelijkheid bestaat dat bij de handhavers van de openbare orde een idee leeft over aansprakelijkheid, dat niet exact strookt met de werkelijkheid. De perceptie van de politie en burgemeester op aansprakelijkheid zal daarom het uitgangspunt zijn als gesproken wordt over civielrechtelijke aansprakelijkheid. In Hoofdstuk 4 komt dit opnieuw aan bod bij het bespreken van het theoretisch model dat is gehanteerd bij de uitvoering van het onderzoek naar de effecten van aansprakelijkheid.

1.3 Achtergrond en probleemveld

De politie maakt deel uit van de overheid en is bovendien één van de belangrijkste handhavers in Nederland. Op grond van artikel 2 Politiewet heeft de politie “tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”. De handhaving van de rechtsorde bestaat uit de strafrechtelijke handhaving en de handhaving van de openbare orde.¹⁰ Alleen van deze laatste vorm van handhaving zal onderzocht worden of deze wordt beïnvloed door aansprakelijkheid.

De verwachting dat civielrechtelijke aansprakelijkheid in de praktijk zou kunnen zorgen voor effecten op het gedrag van de overheid, positief dan wel negatief, is een interessant, maar tot dusver onderbelicht onderwerp van rechtswetenschappelijk onderzoek. Het merendeel van het juridisch onderzoek op het gebied van overheidsaansprakelijkheid is gericht op een beschrijving en interpretatie van het geldende recht.¹¹

Zo heeft Kwakman ten behoeve van zijn proefschrift literatuuronderzoek verricht naar de aansprakelijkheid van de politie. Hij heeft zich daarbij geconcentreerd op schadecompensatie na rechtmatig strafvorderlijk optreden. Voorbeelden hiervan zijn schade na een huiszoeking, door inbeslagneming of schade bij het met geweld binnentreden door een arrestatieteam. Naast een beschrijving en analyse van het geldende recht, wordt bepleit dat er een algemene wettelijke schadevergoedingsregeling in het Wetboek van Strafvordering zou moeten worden opgenomen.¹² De

¹⁰ Drayer & Suyver 2000, p. 33.

¹¹ Van Roosmalen 2007, p. 3-6, 405-433, Van Maanen & De Lange 2005, p. 13, Scheltema & Scheltema 2008, Van der Does & Sniijders 2001, Roozendaal 1998. Zie verder over overheidsaansprakelijkheid: Sniijders 2011, Van Ravels 2010, Schutgens 2009, Kortmann 2006, Bomhoff & Bij de Vaate 2002, Barkhuysen & Van Emmerik 2005, Polak e.a. 2002, Hoitink e.a. 2002, Hennekens 2001.

¹² Kwakman 2003, p. 1-3, 413-440. Op 17 oktober 2007 is een voorstel van wet met een memorie van toelichting neergelegd als uitvoering van de herziening van het Wetboek van Strafvordering *Kamerstukken II*, 2005/06, →

openbare orde is in het onderzoek van Kwakman buiten beschouwing gelaten. Bovendien heeft Kwakman gekeken naar het actief *handelen* van politie en justitie en niet naar *nalaten*.

Behalve Kwakman, heeft ook Dane zich in haar onderzoek gericht op overheidsaansprakelijkheid bij legitiem strafvorderlijk handelen en niet op aansprakelijkheid bij openbare-ordesituaties.¹³ Zij heeft de rechtsontwikkeling vanaf 1827 op dit gebied in kaart gebracht en heeft daarbij een schadevergoeding voor de gewezen, niet veroordeelde, verdachte als uitgangspunt genomen. Na een analyse van de literatuur heeft zij ten slotte suggesties gedaan over een toekomstige grondslag voor deze schadevergoeding en daarbij is het ontwerp wetsvoorstel 'Schadecompensatie strafvorderlijk optreden' tegen het licht gehouden.¹⁴

Ook in het proefschrift van Van der Vlucht ging het om het strafvorderlijk optreden van de politie.¹⁵ Zij heeft door middel van interviews, documentanalyses en observaties empirisch onderzocht in hoeverre de behoorlijkheidsnorm van de Nationale Ombudsman betekenis heeft voor het strafvorderlijk optreden van de politie. De oordelen van de Nationale Ombudsman over individuele klachten bleken nauwelijks door te werken in het beleid van of de uitvoering door de politie. De oordelen werden vooral gezien als incidenten en de bekendheid met uitspraken van de Ombudsman bleek gering. Aanbevelingen die de Ombudsman aan de korpsleiding heeft gericht, bleken wel door te werken in het beleid.¹⁶

Het omvangrijke proefschrift van Tjepkema geeft een overzicht van de betekenis en reikwijdte van het *égalité*-beginsel en daaraan verbonden vereisten voor een geslaagd beroep op nadeelcompensatie.¹⁷ In zijn onderzoek wordt ingegaan op de ontwikkeling van het *égalité*-beginsel in de Nederlandse rechtsorde, de reikwijdte en de Europese aspecten van het beginsel. Ten slotte is er aandacht voor een wettelijke regeling van nadeelcompensatie. Het Voorontwerp op dit terrein van de commissie Scheltema ligt inmiddels (april 2012) als wetsvoorstel bij de Eerste Kamer.¹⁸

In het Verenigd Koninkrijk is in de literatuur meer aandacht besteed aan de aansprakelijkheid van de overheid na een nalaten.¹⁹ Er worden beschrijvingen

29 271 nr. 3 en *Kamerstukken II* 2006/07, 29 271 nr. 5. Beoogd was dat dit als wetsvoorstel in juni 2009 zou worden ingediend, zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 86, p. 5. Zie ook Muller, Polak & Stolker 2006, p. 15. In het wetsvoorstel Wet hervorming herziening ten voordele is wel een bepaling over een schadevergoeding voor een gewezen verdachte opgenomen: *Kamerstukken II* 2008/09, 32 045, nr. 3, *Kamerstukken I* 2011/12, 32 045, A.

13 Dane 2009.

14 Dane 2009, p. XIX-XX, p. 527-537.

15 Van der Vlucht 2011.

16 Van der Vlucht 2011, p. 265-298. Van der Vlucht heeft in haar onderzoek ook aandacht besteed aan de factoren die een rol spelen bij de doorwerking van oordelen van de Ombudsman. De genoemde betrokkenheid heb ik ook gesignaleerd en wordt in Hoofdstuk 4 omschreven als plichtsbesef.

17 Tjepkema 2010.

18 *Kamerstukken II* 2004/05, 29279, nr. 18, p. 10-11, *Kamerstukken I* 2011/12, 32 621, A, Tjepkema 2010, p. 869-928. Zie paragraaf 2.4.4.

19 McIvor 2010, Burton 2009, Mullender 2009a, Mullender 2009b, Spencer 2009, Markesinis & Fedtke 2007, Deakin, Johnston & Markesinis 2003, Fairgrieve, Andenas & Bell 2002, Bailey & Bowman 2000 en Markesinis et.al. 1999.

gegeven van het geldende recht en de relevante jurisprudentie. Uitspraken van de Engelse rechter zijn door Markesinis e.a. vergeleken met uitspraken van rechters in Duitsland en Frankrijk. Uit die vergelijking volgde destijds in 1999 dat de Engelse rechter in verhouding erg terughoudend was met het aannemen van aansprakelijkheid van overheidsorganen, waaronder de politie.²⁰ In 2010 constateert McIvor dat er op dit terrein nog niet veel is veranderd.²¹ De argumenten die door de Engelse rechter worden gegeven om aansprakelijkheid van de brandweer al dan niet aan te nemen, zijn onderzocht in het onderzoek van Hartshorne, Smith en Everton.²² Daar wordt onder andere over de defensieve werking van aansprakelijkheid gesproken. In Hoofdstuk 3 worden deze en andere onderzoeken naar de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid besproken.

1.4 Onderzoeksvraag

Om tot feitelijke gegevens over de gevolgen van aansprakelijkheid te komen, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van empirische onderzoeksmethoden. Dit onderzoek is daarmee nieuw en vult de bestaande literatuur over het geldende recht en de vermoedens ten aanzien van de effecten van (overheids)aansprakelijkheid aan.²³

In deze studie gaat de aandacht uit naar de gecompliceerde situatie van het handelen en nalaten bij de handhaving van de openbare orde door de politie en burgemeester.²⁴ De onderzoeksvraag luidt dan ook:

Leidt de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie en/of burgemeester, voor schade die zij veroorzaakt in het kader van haar taak als handhaver van de openbare orde, tot voor de aansprakelijkheid relevante effecten met betrekking tot de invulling van het openbare-ordebeleid en zo ja, tot welke effecten en onder welke omstandigheden?

In het bovenstaande werd reeds aangegeven dat het doel van het onderzoek is om de eventuele effecten van aansprakelijkheid op het gedrag van de politie en burgemeesters te achterhalen. In de eerste plaats is het dus de vraag wat er in de praktijk voor veranderingen plaatsvinden en vervolgens wordt onderzocht welke rol aansprakelijkheid daarin vervult. Het onderzoek wordt toegespitst op degenen die het beleid bepalen op het terrein van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dat zijn burgemeesters en beleidsbepalers bij de gemeente en de politie. De uitvoerende kant van handhaving blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Uit een eerste oriëntatie met de praktijk van ordehandhaving bleek

20 Markesinis et.al. 1999.

21 McIvor 2010.

22 Hartshorne, Smith & Everton 2000, hierbij ging het om de Hampshire case, waarin de brandweer aansprakelijkheid werd gesteld voor het uitzetten van een sprinklerinstallatie van een brandend gebouw tijdens het blussen. In Hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1 wordt dit onderzoek nader toegelicht.

23 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 105-125, Van Maanen & De Lange 2005, p. 53-54, De Mot 2001, p. 1672, Van Twist & Ten Heuvelhof 2001, p. 1667. Dit onderzoek bouwt (tevens) voort op dat van Hartshorne, Smith en Everton, zie Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 510.

24 De gecompliceerdheid van de handhaving van de openbare orde zit onder meer in de verantwoordelijkheid over de te nemen beslissingen, zoals bij het zogenoemde driehoeksoverleg.

dat binnen de uitvoering door politieagenten vrijwel geen waarneembare ruimte lijkt te bestaan voor invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Dit oriënterende onderzoek wordt toegelicht in Hoofdstuk 4. Beleidsbepalers hebben meer tijd en mogelijkheden om over aansprakelijkheid na te denken en zouden de gevolgen van aansprakelijkheid eerder kunnen overzien. Vandaar de keuze voor de beleidsvormers op het terrein van ordehandhaving.

Om te kunnen onderzoeken of politie en burgemeester invloed ondervinden van aansprakelijkheid en hun gedrag bij een grootschalige verstoring van de openbare orde aanpassen, is zoals gezegd gekozen voor *beleid* als uitingsvorm van gedrag. Beleid kan omschreven worden als de concrete invulling van “voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties” gericht op de sturing van specifieke maatschappelijke terreinen.²⁵ Het is, met andere woorden, de manier waarop door politie en burgemeester de openbare-ordeproblematiek tegemoet wordt getreden.²⁶ Bij de handhaving van de openbare orde wordt gehandeld (of nagelaten) op basis van openbare-ordebeleid dat voor een deel van te voren is vastgelegd. Dit gebeurt in schriftelijke beleidsstukken, draaiboeken en protocollen, maar ook in bijvoorbeeld het driehoeksoverleg tussen burgemeester, districts- of korpschef en de (hoofd) officier van justitie. Het gedrag dat men voor ogen heeft, ligt dus deels vast in beleidsdocumenten. In beleid wordt aangegeven waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn of worden gemaakt.²⁷ Om te kunnen onderzoeken of naar aanleiding van civielrechtelijke aansprakelijkheid veranderingen optreden in het handhaven van de openbare orde, zal een retrospectieve analyse van beleid van voor en na een confrontatie met aansprakelijkheid plaatsvinden.

Het onderzoek is daarbij gericht op *grootschalige* verstoringen van de openbare orde. Deze situaties bieden door hun omvang de potentie voor (aanzienlijke) schade bij derden (niet-verstoorders), waar het bij het nalaten van handhaving vaak om zal gaan. Daarnaast is over (het voorkomen van) grootschalige verstoringen voldoende documentatie en beleid te vinden dat zich leent voor het onderzoek.

Het opstellen van beleid aangaande de handhaving van de openbare orde wordt beïnvloed door vele factoren. In bestuurskundige literatuur wordt gesproken over de politieke, situationele, juridische, historische, technologische, economische, geografische en sociaal-culturele context.²⁸ Daarnaast zouden ook inzichten uit de psychologie en organisatiewetenschappen factoren kunnen duiden die invloed hebben op het ordebeleid en het omgaan met civielrechtelijke aansprakelijkheid. In dit onderzoek zal de invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid worden onderzocht, welke onder de juridische context valt. Onderzocht wordt welke rol de perceptie op aansprakelijkheid speelt tijdens en na een verstoring van de openbare orde. Om deze te achterhalen staan slechts die factoren centraal, die verband houden met de perceptie op aansprakelijkheid. Deze factoren zullen door middel van literatuur- en jurisprudentieanalyse en oriënterend onderzoek geïdentificeerd worden in Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 4.

25 Bovens, 't Hart & Van Twist 2007, p. 99, Bekkers 2007, p. 20-21.

26 Hupe 2007, p. 9-14.

27 Bekkers 2007, p. 20.

28 Bovens, 't Hart & Van Twist 2007, p. 127-134. Zo heeft onder meer de ‘kerntakenopvatting’ invloed gehad op het beleid van de politie: Terpstra 2010, p. 20-21, Van Stokkom, Terpstra & Gunther Moor 2010.

1.5 Opzet van het onderzoek

De onderzoeksvraag vereist dat onderzoek wordt gedaan naar de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde. Hiertoe wordt allereerst in kaart gebracht hoe de handhaving van de openbare orde geregeld is in Nederland. De taakverdeling en de discretionaire bevoegdheden die voor de politie en de burgemeester bestaan, moeten duidelijk zijn om vervolgens aan te kunnen geven hoe aansprakelijkheid vorm zou kunnen krijgen. Bij de beoordeling van het aannemen van aansprakelijkheid wordt rekening gehouden met deze beleidsvrijheid.²⁹ Het is om die reden van belang in kaart te brengen welke mogelijkheden er zijn bij het invullen en uitvoeren van het beleid betreffende de handhaving van de openbare orde. Dit gebeurt aan de hand van relevante literatuur en jurisprudentie. Een overzicht hiervan wordt gegeven in het eerste deel van Hoofdstuk 2.

Op het moment dat duidelijk is welke taken en bevoegdheden de politie en burgemeesters hebben om de openbare orde te handhaven en hieromtrent beleid vast te stellen, wordt de stap gemaakt naar het aansprakelijkheidsrecht. Wanneer met de uitkomsten van het empirische onderzoek uitspraken worden gedaan over het aansprakelijkheidsrecht en de eventuele preventieve werking hiervan, is het nodig om het geldende aansprakelijkheidsrecht vooraf in kaart te brengen. Een overzicht van het geldende recht op het gebied van overheidsaansprakelijkheid op basis van wetgeving, jurisprudentie en literatuur maakt duidelijk welke mogelijkheden er zijn om tot civielrechtelijke aansprakelijkheid te komen. Op deze manier kan ook worden vastgesteld in hoeverre het geldende recht een rol kan spelen in een case ten opzichte van de perceptie die politie en burgemeester hebben. De beschrijving van het geldende aansprakelijkheidsrecht op het terrein van de politie en burgemeester is te vinden in het tweede gedeelte van Hoofdstuk 2.

In het bovenstaande werd aangegeven dat preventieve werking door (een aantal) rechtswetenschappers als één van de functies van aansprakelijkheid wordt gezien. Schadeveroorzakend gedrag wordt dan in toekomstige gevallen vermeden. Dit impliceert dat aansprakelijkheid effecten genereert. Dit kunnen positieve of negatieve effecten zijn. Deze eventuele effecten zouden kunnen worden waargenomen in beleidsdocumenten en tijdens interviews en observaties. Om het empirische gedeelte van het onderzoek goed aan te vangen, is het nodig om een theoretisch vertrekpunt te nemen. Dit is onder meer mogelijk door uit literatuur en jurisprudentie verwachtingen en vermoedens met betrekking tot de doelen en gevolgen van aansprakelijkheid af te leiden.

Aan de hand van deze literatuur, jurisprudentie en ook oriënterende gesprekken en observaties bij politie en gemeenten, wordt in kaart gebracht of en welke positieve of negatieve effecten mogelijk waarneembaar zijn. Het gaat daarbij om effecten die worden gekwalificeerd als ‘relevant’ voor het aansprakelijkheidsrecht. Voorbeelden hiervan zijn excuses, het erkennen van een fout, het betalen van een schadevergoeding, maar ook het (niet) ingrijpen in de openbare orde om aansprakelijkheid in een volgend, vergelijkbaar geval te voorkomen. In andere

29 Giesen 2005a, p. 86-90.

rechtsgebieden is al eerder empirisch onderzoek verricht naar mogelijke invloed van aansprakelijkheid. Het gaat onder meer om het terrein van de brandweer, psychotherapeuten en medische aansprakelijkheid. Uit dit bestaande empirische onderzoek kunnen valkuilen en succesfactoren afgeleid worden waaruit lering kan worden getrokken voor mijn onderzoek. Door het in kaart brengen van deze mogelijke effecten op basis van literatuur, jurisprudentie en bestaande empirische studies ontstaan handvatten voor de documentanalyses en interviews. De mogelijke preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht en de vermoede effecten, worden besproken in Hoofdstuk 3.

Voor het formuleren van een antwoord op de centrale onderzoeksvraag, is het uitvoeren van alleen een literatuurstudie uiteindelijk niet voldoende. Om te kunnen achterhalen wat er zich in de praktijk afspeelt, is zoals gezegd empirisch onderzoek nodig.³⁰ Of deze mogelijke effecten zich daadwerkelijk voordoen en welke effecten dit dan zijn in de praktijk, is vervolgens het onderwerp van het empirische gedeelte van het onderzoek.³¹ Na het bespreken van de achtergronden in Hoofdstuk 2 en het verder uitdiepen van het probleemveld in Hoofdstuk 3, zal in Hoofdstuk 4 een bespreking volgen van de opzet van dit empirische onderzoek en de daarbij gehanteerde methoden. Daarbij is aandacht voor een oriënterend onderzoek dat heeft plaatsgevonden bij het politiedistrict en de gemeente Breda.

Dit oriënterende onderzoek en de Hoofdstukken 2 en 3 hebben geleid tot een aantal verwachtingen over de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op de burgemeester en politie als handhavers van de openbare orde. Aan de hand van deze verwachtingen zijn factoren geïdentificeerd die lijken samen te hangen met de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid. Deze factoren worden in Hoofdstuk 4 besproken en vervolgens geconfronteerd met de werkelijkheid in het empirische deel van het onderzoek. Het hoofdgedeelte van het empirische onderzoek is een vergelijkende case study. De keuze voor deze methode van onderzoek en de case selectie van Groningen, Den Bosch, Utrecht en Rotterdam worden uitgebreid toegelicht in Hoofdstuk 4. Bovendien is in Bijlage 1 een beschrijving opgenomen van de intensieve documentanalyses die zijn uitgevoerd. Bijlage 2 geeft een overzicht van de geanalyseerde beleidsdocumenten en in Bijlage 3 is de bij de interviews gehanteerde topiclist te vinden.

De resultaten van het empirische onderzoek worden in Hoofdstuk 5 per case uitgebreid gepresenteerd. Deze onderzoeksresultaten van de verschillende cases zijn vervolgens met elkaar vergeleken. De vergelijking van de cases is het onderwerp van Hoofdstuk 6. Daar wordt duidelijk wat de rol is van aansprakelijkheid en hoe de andere geïdentificeerde factoren van belang zijn. Met behulp van dit empirische onderzoek en een terugkoppeling naar de bestaande literatuur en onderzoek zal in Hoofdstuk 7 uiteindelijk een beantwoording van de centrale vraag plaatsvinden. Daarbij wordt bovendien besproken wat de resultaten van de vergelijkende case study voor inzichten opleveren voor de juridische praktijk.

30 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 511-512, Singleton & Straits 2005, p. 18-23, 29-30 en Segers 1999.

31 Singleton & Straits 2005, p. 64-65.

2 | Civielrechtelijke aansprakelijkheid van handhavers van de openbare orde

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het geldende overheidsaansprakelijkheidsrecht in kaart gebracht, waarbij de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde centraal staan. Om helder voor ogen te hebben wat in dit onderzoek onder het begrip handhaving wordt verstaan, zal in paragraaf 2.2 een onderscheid gemaakt worden tussen de overheid als handhaver en toezichthouder. In de Nederlandse literatuur worden handhaving en toezicht vaak als synoniemen gebruikt, of als onderdeel van elkaar gezien.¹ Mijns inziens is dat niet altijd terecht. Kort zal worden geanalyseerd wat onder handhaving moet worden verstaan, en wat onder toezicht.

In Nederland vervullen de politie en burgemeester de rol van handhaver van de openbare orde. Welke taken en bevoegdheden de politie en burgemeester hebben en hoe deze taken en bevoegdheden verdeeld zijn, komt aan de orde in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 zal worden ingegaan op het geldende aansprakelijkheidsrecht voor politie en burgemeester. De aansprakelijkheid van de burgemeester en politie kan worden gebaseerd op de onrechtmatige daad van artikel 6:162 BW of op het beginsel van *égalité devant les charges publiques*. Deze twee grondslagen van aansprakelijkheid worden in dit hoofdstuk besproken aan de hand van wetgeving, rechtspraak en literatuur. Daar wordt bovendien besproken welke discretionaire bevoegdheden voor de burgemeester en politie bestaan. De beleidsvrijheid die aan de burgemeester en politie toekomt, kleurt de manier waarop over aansprakelijkheid van de burgemeester en politie wordt geoordeeld.² Met het beknopt weergeven van het geldende recht op het gebied van aansprakelijkheid van de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde, vormt dit hoofdstuk de achtergrond van het empirische onderzoek.

2.2 Handhaving en toezicht

Het begrip handhaving kan verschillende betekenissen hebben. In een enge opvatting wordt handhaving gezien als het doen naleven van rechtsregels door middel van het treffen van maatregelen en het tenuitvoerleggen van sancties.³

1 Michiels & Muller 2006.

2 Giesen 2005a, p. 86-90.

3 Michiels 2006, p. 8.

Wanneer handhaving ruim wordt benaderd, kan daaronder worden begrepen “elke handeling die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen”.⁴ Onder handhaving vallen dan ook onder meer voorlichting, toezicht, opsporing en vervolging.

Een toezichthouder heeft als taak controle uit te oefenen op personen of een organisatie. De controle houdt in dat de toezichthouder informatie verzamelt over activiteiten van personen of organisaties, zich vervolgens een oordeel vormt hierover en ten slotte besluit om al dan niet in te grijpen.⁵ De toezichthouder houdt daarmee toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften.

Wanneer de toezichthouder op basis van de verzamelde informatie tot het oordeel komt dat er sprake is van niet-naleving, kan hij besluiten om in te grijpen. Toezichthouders zouden om die reden ook kunnen worden gezien als handhavers. Het daadwerkelijk ingrijpen is handhaven in enge zin.

Toezicht en handhaving zijn echter geen synoniemen. Anders dan de overheid in haar handhavende taak, kunnen toezichthouders worden gezien als afzonderlijke entiteiten die toezicht houden op een andere entiteit die mogelijk schade veroorzaakt of onrechtmatig handelt. Voorbeelden hiervan zijn de grote marktautoriteiten zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), De Nederlandsche Bank (DNB), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), de Consumentenautoriteit en de Autoriteit Financiële Markten (AFM).⁶ Deze toezichthouders hebben andere bevoegdheden en middelen tot hun beschikking dan handhavers.⁷ De focus binnen hun taak ligt op controle, bijvoorbeeld van de naleving van vergunningen, terwijl bij handhaving de nadruk ligt op ingrijpen. Toezicht en handhaving worden in dit onderzoek dan ook niet beschouwd als synoniemen. In deze studie gaat het om de handhavende taak van de overheid, meer concreet de burgemeester en politie, waarbij wordt gekozen voor de hierboven omschreven ruime benadering van dit begrip.

2.3 Handhaving van de openbare orde; taken en bevoegdheden

Als handhavers van de openbare orde hebben zowel de burgemeester als de politie verschillende taken en bevoegdheden.

Onder de openbare orde wordt het ‘ordelijk verloop van het gemeenschapsleven’ verstaan. In beleidsdocumenten wordt in dit verband ook wel gesproken van (het voorkomen van) overlast.⁸ De Hoge Raad spreekt over een verstoring van de openbare orde als “een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in de desbetreffende openbare ruimte” zich voordoet.⁹ Het

4 Michiels 2006, p. 8.

5 Giesen e.a. 2009, p. 40, Scheltema & Scheltema 2008, p. 355-356, Giesen 2005a, p. 20-21, 29, Giesen 2004, p. 5, Michiels 2006, p. 10, ook wel art. 5:11 Awb.

6 Biezeveld 2006, p. 226, Docters van Leeuwen & Korte 2006.

7 Muller e.a. 2008, p. 36.

8 Hennekens 2007, p. 1, 4-6, 11-12.

9 HR 30 januari 2007, *NJ* 2007, 96, r.o. 3.4.1, Muller e.a. 2008, p. 29.

handhaven van de openbare orde draagt op een positieve manier bij aan de openbare veiligheid.¹⁰ Het verbeteren en handhaven van de openbare veiligheid is een doelstelling die wordt nagestreefd door de (landelijke) overheid.¹¹

In het kader van de handhaving van de openbare orde wordt door de politie onder handhaving zowel verstaan het preventief controleren van de naleving van rechtsregels, als het repressief optreden jegens hen die de orde verstoren.¹² Het daadwerkelijk optreden bij een verstoring gebeurt door de politie. De beslissingen omtrent het al dan niet handhaven, worden echter niet alleen door de politie genomen. Ook burgemeesters spelen hierin een belangrijke rol als eindverantwoordelijke voor de openbare orde in gemeenten. Openbare-ordebeleid rondom het controleren en optreden wordt bepaald door leidinggevendenden binnen de politie en door de burgemeester.¹³ In dit onderzoek staat dit beleid met betrekking tot handhaving centraal en de keuzes die betreffende dit openbare-ordebeleid gemaakt worden. Het gaat niet om de uitvoering van de controles of het optreden zelf, maar om de beleidskeuzes die hierover worden gemaakt.

2.3.1 *Gezag en beheer*

De burgemeester en de politie zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Deze taak is gebaseerd op artikel 2 en artikel 12 Politiewet 1993.¹⁴ De politie voert deze handhavende taak uit en staat daarbij onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de burgemeester van de betreffende gemeente.¹⁵ In de dagelijkse praktijk vindt gezagsoverleg binnen een politieregio plaats tussen de burgemeester, de districtschef (belast met de dagelijkse leiding van het betreffende district van de politieregio) en een officier van justitie. Dit zogenoemde driehoeksoverleg neemt op grond van artikel 14 Politiewet 1993 de beslissingen over de inzet en het optreden van de politie.¹⁶ Deze lokale gezagsdriehoek kan worden opgeschaald met de korpschef en de hoofdofficier van justitie, indien een (grootschalige) verstoring van de openbare orde hierom vraagt. Bij het uitoefenen van het gezag heeft het driehoeksoverleg een zekere discretionaire bevoegdheid binnen de mogelijkheden en beperkingen die de bestaande beleidsplannen van de gemeente en politie bieden.

10 Hennekens 2007, p. 6.

11 *Kamerstukken II* 2002/03-2009/10, 28 684, nr. 1-278, dit betreft het dossier 'Naar een veiliger samenleving'.

12 Hennekens 2004, p. 4-11, Drayer & Suyver 2000, p. 99. Zie ook Innes 2010, p. 16-21.

13 Hennekens 2007, p. 38-39.

14 Drayer & Suyver 2000, p. 103. Artikel 3 en artikel 11 in het gewijzigde voorstel van wet, *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, p. 2, 5.

15 Hennekens 2007, p. 7, 117, Hennekens 2004, p. 102-104, Drayer & Suyver 2000, p. 15-17, 22-26, 49-51, 102-103. Ook in een voorstel van wet voor een nieuwe Politiewet wordt dit gezag aan de burgemeester toebedeeld, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 880, nr.1, p. 5.

16 Hennekens 2007, p. 9, Tops e.a. 2010, p. 24-25. Dit is artikel 13 in het gewijzigde voorstel van wet, *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, p. 6. Het driehoeksoverleg wordt daar omschreven: "De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg)."

Het beleid met betrekking tot de openbare orde behoort tot de eindverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder.¹⁷ De korpsbeheerder is de burgemeester van (meestal) de grootste gemeente binnen de politieregio. Hoewel het beheer van de politieregio bij de korpsbeheerder ligt, is de dagelijkse leiding in handen van de korpschef of districtschef. Hij beslist daadwerkelijk over het doen en laten van de politieagenten in zijn regio.¹⁸ Hier ligt ook het (mogelijke) knelpunt tussen beheer en gezag. De gezaghebbende burgemeester heeft immers niet de dagelijkse leiding over de politie en beslist derhalve niet of en waar de politie wordt ingezet. Toch zal het beheer in de regel het gezag volgen.¹⁹ Dit onderstreept dat het driehoeks-overleg een cruciale rol speelt voor de burgemeester om zijn verantwoordelijkheid te kunnen uitoefenen. Voor de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde dient de burgemeester zich immers te wenden tot de politie.²⁰ Hoewel het gezag bij de burgemeester ligt, zal deze in de regel in samenspraak met de politie tot besluiten komen en hoewel de burgemeester op grond van artikel 172 lid 3 Gemeentewet bevoegd is tot het geven van bevelen die noodzakelijk zijn voor het handhaven van de openbare orde, zal hij bevelen meestal pas geven na overleg. Politiefunctionarissen en het OM zijn immers nodig voor de uitvoering en nakoming in de praktijk. Er wordt dan ook geconcludeerd dat in de praktijk “gezag, beheer, bestuur en beleid onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en volstrekt door elkaar heenlopen”.²¹

Op dit moment is er een voorstel van wet met betrekking tot het invoeren van één nationale politie, bestaande uit tien regionale eenheden. Dit voorstel van wet is aangenomen door de Tweede Kamer en ligt inmiddels ter beoordeling in de Eerste Kamer.²² Bij de afsluiting van mijn onderzoek was de meest recente ontwikkeling de Memorie van Antwoord van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer.²³ De invoering van de nationale politie heeft behalve invloed op de organisatie van de politie, ook gevolgen voor de burgemeesters. De burgemeester blijft in de nieuwe Politiewet verantwoordelijk voor de openbare orde: de politie staat onder gezag van de burgemeester. De korpschef is in de nieuwe Politiewet belast met de leiding en het beheer van de politie. De dagelijkse leiding van een regionale eenheid is in handen van een politiechef.²⁴ Wijzigingen die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde en relevant zijn voor mijn onderzoek zullen in de onderstaande paragrafen worden toegelicht. Het empirische onderzoek heeft plaatsgevonden ten tijde van de huidige wetgeving waarin de burgemeesters van de onderzochte regio's de korpsbeheerders waren van hun

17 Drayer & Suyver 2000, p. 49. In het voorstel van wet komt de korpsbeheerder te vervallen, maar behoudt de burgemeester wel zijn rol in het gezag over de openbare orde, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 880, nr.1 en *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B.

18 Artikel 22 Politiewet 1993, Hennekens 2004, p. 104-107. Artikel 27 in het voorstel van wet, *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, p. 9 regelt de leiding en het beheer van de korpschef over de politie.

19 Hennekens 2007, p. 114-115, Huberts e.a. 2004, p. 124, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 880, nr. 4, p. 6.

20 Art.12 lid 2 Politiewet 1993 en art. 172 lid 2 Gemeentewet, Muller e.a. 2008, p. 126, Hennekens 2007, p. 19.

21 Muller e.a. 2008, p. 103, Hennekens 2007, p. 115, Huberts e.a. 2004, p. 124.

22 *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B.

23 *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, E (29 maart 2012).

24 Artikel 11, 27 en 38, *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, p. 5, 9.

regio. Bij de beoogde nationale politie komt het beheer bij de minister van Veiligheid en Justitie te liggen.

2.3.2 *Burgemeester*

De laatste jaren heeft de burgemeester in Nederland tal van bevoegdheden toebedeeld gekregen op het gebied van de openbare orde.²⁵ In recente literatuur wordt dan ook over de burgemeester gesproken als “veiligheidsbaas”, “het sluitstuk in de strijd tegen overlast”,²⁶ de “opgetuigde burgemeester”,²⁷ “de bepalende actor in het veiligheidsdomein”,²⁸ “sheriff” in plaats van “burger-vader”²⁹ en de “handhavende burgemeester”.³⁰ Handhaving van de openbare orde is binnen de gemeente de exclusieve taak van de burgemeester.³¹ Dit volgt onder meer uit lid 1 van artikel 172 Gemeentewet. In de rol van gezagsdrager over de politie op het terrein van de openbare orde, zal de burgemeester steeds de afweging moeten maken of sprake is van een openbare-ordesituatie waarbij al dan niet ingegrepen dient te worden.

De informatiepositie van de burgemeester is zeer belangrijk. Hier ligt onder meer een rol voor de politie.³² Zij ontvangt signalen uit de praktijk en is bekend met de scenario's die zich voor kunnen doen. Hierover informeert en adviseert de politie het bestuur, onder meer in het driehoeksoverleg. Wanneer het misgaat bij de aanpak van (grootschalige) openbare-ordeverstoringen, blijkt vaak miscommunicatie hieraan ten grondslag te liggen. Daar waar de meeste verontwaardiging ontstaat bij een verstoring, is het ook niet altijd duidelijk of het een situatie betreft waar ‘platte petten’ (agenten in normaal uniform) de afhandeling aankunnen of de Mobiele Eenheid (ME) moet worden ingezet.³³ De informatiepositie van de burgemeester is dan ook nog steeds vatbaar voor verbeteringen. Het driehoeksoverleg kan hier zeker aan bijdragen en zorgen voor operationele en beleidsmatige afstemming van het veiligheidsbeleid. Structureel overleg zou de aanpak van openbare-ordeverstoringen ten goede kunnen komen.³⁴ In sommige gemeenten / politieregio's is dit ook de praktijk. Echter, aangezien geen formele eisen aan de driehoek worden gesteld, hangt de samenwerking en werkwijze toch voor een groot deel af van de personen die de driehoek vormen.³⁵ Ook de beleidskeuzes die

25 Prins & Cachet 2011, p. 49-50, Mein 2010, p. 34-38, Tops e.a. 2010, p. 23-24, Sackers 2010a, p. 16-17, 19-23, Van Bennekom 2009a, p. 13, Muller e.a. 2008, p. 17, 43-44, 79-167, Hennekens 2007, p. 18-84, Cachet 2007, p. 23, De Jong 2004, Fijnaut 2010. Zie ook de notitie ‘Burgemeester en Veiligheid’ van 8 april 2009 en de reactie daarop van de Tweede Kamer: *Kamerstukken II 2008/09*, 28 684, nr. 212, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 684, nr. 241, *Kamerstukken II 2009/10*, 28 684, nr. 250.

26 Sackers 2010b, p. 86.

27 Titel van het najaarscongres 2009 van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), Van Bennekom 2009b, p. 14-15. Ook titel van het artikel van De Jong 2004.

28 Engberts & Cornelisse 2010, p. 77.

29 De vraag of een burgemeester beide kan zijn, stelde oud-burgemeester Jacques Wallage in zijn rede op het najaarscongres 2009 van het NGB, Van Bennekom 2009b, p. 14-15. Zie ook: Sackers 2010a, p. 38-39.

30 Sackers 2010a, p. 42-45, Sackers 2010b, p. 89-90.

31 Mein 2010, p. 41, Muller e.a. 2008, p. 80, Hennekens 2007, p. 13.

32 Muller e.a. 2008, p. 81-82, Tops e.a. 2010, p. 15-16, 37.

33 Adang e.a. 2009, p. 88-89, Adang 2010, p. 6-7.

34 Engberts & Cornelisse 2010, p. 77, 79, 81-82.

35 Bron & Zannoni 2010, p. 108-109, Muller e.a. 2008, p. 83.

worden gemaakt, staan onder invloed van de persoonlijke kenmerken van de leden van de driehoek.

Een uitwisseling van informatie tussen verschillende gemeenten of politieregio's is tot op heden geen standaard praktijk. De situatie bij de rellen in de Utrechtse wijk Ondiep in april 2007, waarbij de burgemeester contact had met de burgemeester van Den Bosch was tamelijk uniek. Hier wilde het toeval dat de hoofdofficier van justitie in Utrecht eerder werkzaam was in Den Bosch ten tijde van de rellen aldaar in de Graafsewijk in 2005.³⁶ Een uitwisseling van informatie tussen verschillende korpsen en gemeenten is wel in opkomst.³⁷ Binnen de gemeente heeft de burgemeester in de praktijk tegenwoordig één of meerdere ambtenaren die hem ondersteunen en adviseren op het gebied van openbare-ordehandhaving. Deze medewerkers voeren overleg met andere partijen, zoals bij de voorbereiding van een evenement of voetbalwedstrijd.³⁸ In het kader van wedstrijden in het betaald voetbal zijn recent een aantal bevoegdheden aan de burgemeester toegekend in de Voetbalwet.³⁹ Bovendien wordt de burgemeester soms ter plaatse van een voetbalwedstrijd of evenement vertegenwoordigd door een ambtenaar die binnen de gemeente verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid.⁴⁰ De burgemeester blijft uiteindelijk wel verantwoordelijk voor de beslissingen die genomen worden en wordt idealiter regelmatig op de hoogte gehouden door zijn ambtenaren.⁴¹ Zij werken in het kader van de regierol van de gemeente ook steeds meer aan eigen informatievergaring over de openbare orde en veiligheid.⁴²

Ondanks dat de handhaving van de openbare orde de exclusieve taak is van de burgemeester, legt hij in de gemeenteraad verantwoording af voor zijn optreden, terwijl hij hiertoe wettelijk niet verplicht is.⁴³ Deze plicht tot verantwoording afleggen is wel opgenomen in het voorstel van wet met betrekking tot de vaststelling van de nieuwe Politiewet.⁴⁴ De laatste jaren is de burgemeester al steeds meer afhankelijk geworden van het vertrouwen van de raad.⁴⁵ Hoewel het afgelopen decennium vrijwel geen burgemeester, (met uitzondering van burgemeester Ouwerkerk van Groningen) is gesneuveld als gevolg van zijn (niet) optreden bij een openbare-ordeverstoring zoals bedoeld in dit onderzoek, hebben de vele nieuwe bevoegdheden de positie van de burgemeester wel

36 Jong 2007, p. 6. Beide cases worden uitgebreid besproken in Hoofdstuk 5.

37 Adang e.a. 2009.

38 Tops e.a. 2010, p. 9-10, Adang e.a. 2009, p. 87, Muller e.a. 2008, p. 114-116, Hennekens 2007, p. 156-157.

39 *Kamerstukken I* 2008/09, 31 467, A, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 2. De uitbreiding van bevoegdheden kan niet altijd op steun van het bestuur rekenen. Deze bevoegdheden leiden immers ook tot hogere verwachtingen en meer verantwoordelijkheden, Muller e.a. 2008, p. 47, 88, Wallage 2009, p. 3.

40 Zo bleek tijdens het oriënterende onderzoek. Zie over deze oriëntatie Hoofdstuk 4.

41 HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*) r.o. 3.7. Dat de burgemeester belast is met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden, bijvoorbeeld voetbalwedstrijden, volgt uit art. 174 Gemeentewet.

42 Tops e.a. 2010, p. 16-17.

43 Muller e.a. 2008, p. 40, Sackers 2010a, p. 44.

44 Artikel 15 lid 1, *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, p. 6.

45 Korsten 2010, p. 15. Dit hangt onder meer samen met de praktijk waarin de gemeenteraad advies geeft over de aanstelling van de burgemeester. Zie ook: Cachet 2007.

veranderd.⁴⁶ De grotere rol van de burgemeester op dit gebied zorgt voor meer aandacht vanuit de maatschappij en de media. Zowel het publiek als de pers houden de burgemeester in de gaten. Een sterk optreden is daarom bevorderlijk voor de manier waarop de lokale samenleving naar de burgemeester kijkt, maar daarnaast blijft zijn positie in de politiek evenwel van groot belang.⁴⁷ Op beide terreinen draait het om vertrouwen.⁴⁸

Of de burgemeester (of driehoek) uiteindelijk de juiste keuzes maakt met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, kan ook ter beoordeling aan de rechter worden voorgelegd. De omstandigheden van het geval en de subsidiariteit en proportionaliteit bepalen vanuit juridisch oogpunt of sprake was van een zodanige openbare-ordeverstoring dat het optreden (of nalaten op te treden) op de gevolgde wijze vereist was.⁴⁹ Hierbij speelt de beleidsvrijheid die aan de burgemeester toekomt altijd een rol. Deze beleidsvrijheid wordt besproken in paragraaf 2.4.

2.3.3 Politie

De grondslag voor de handhavende taak van de politie is, zoals vermeld, terug te vinden in artikel 2 en 12 van de Politiewet.⁵⁰ Lange tijd was het de politie die exclusief de leiding nam bij de zorg voor de openbare orde, ondanks de bevoegdheden van de burgemeester. Volgens sommige auteurs resulteerde dit in een repressieve aanpak.⁵¹ In het voorgaande werd al beschreven dat de laatste tien jaar steeds meer een regierol voor de burgemeester en zijn medewerkers is weggelegd en hiermee een verschuiving is opgetreden richting een meer preventieve aanpak, ook van de politie.⁵² Daarbij is voornamelijk aandacht voor het lokaal veiligheidsbeleid. Aan dit veiligheidsbeleid werkt de politie samen met haar (lokale) partners, zoals de gemeente en het Openbaar Ministerie (OM).⁵³ Bovendien is het, zoals beschreven, de burgemeester die de eindverantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van de openbare orde.

In de regionale/lokale benadering is het voornamelijk de districtschef die de dagelijkse leiding heeft bij de politie en die bij de politie verantwoordelijk is voor het beleid omtrent de openbare orde. Hij stemt binnen de lokale driehoek het beleid af met de burgemeester en het OM. Dit algemene beleid van een politieregio met betrekking tot de handhaving van de openbare orde is terug te vinden in korpsjaarplannen en beleidsplannen.⁵⁴ Hierin wordt ruimte gelaten voor concrete invulling

46 Korsten 2010, p. 16, Engberts & Cornelisse 2010, p. 74: het is voor de burgemeester complexer, politieker en persoonlijker geworden doordat er minder begrip is voor onveilige situaties, er zich een vergroving en verharding van de maatschappij heeft voorgedaan en sprake is van verpersoonlijking van de politiek. Hennekens 2007, p. 32, HR 11 oktober 2005, *NJ* 2008, 207.

47 Korsten 2010, p. 25-26.

48 Zo sprak ook oud-burgemeester en oud-voorzitter van het NGB R.J.G. Bandell bij zijn jaarrede op 1 oktober 2009. Zie ook de rede van de minister van BZK tijdens datzelfde congres, p. 5.

49 Hennekens 2007, p. 13-14.

50 Artikel 3 en 11 in het voorstel van wet, *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, p. 2, 5.

51 Cachet & Prins 2010, p. 61-63.

52 Muller e.a. 2008, p. 43-44, 126.

53 Tops e.a. 2010, p. 9.

54 Zie ook artikel 38b jo 39 van de nieuwe Politiewet, *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, p. 11.

op het gebied van handhaving en conflict- en crisisbeheersing. Voor situaties die zich structureel voordoen, zoals voetbalwedstrijden en evenementen, bestaan bij de (meeste) politieregio's standaard draaiboeken die steeds worden aangepast aan de omstandigheden. Deze draaiboeken worden toegelicht in briefings voorafgaand aan een wedstrijd of evenement en idealiter geëvalueerd in debriefing na afloop van het evenementen of de voetbalwedstrijd. Binnen de politieregio is voor voetbalwedstrijden en/of evenementen tegenwoordig in veel gevallen een coördinator aanwezig die hier mee bezig is. Veelal gaat dit in samenwerking met een medewerker van de gemeente die op dit terrein werkzaam is en indien relevant een medewerker van een betaald voetbalorganisatie.⁵⁵

Ook bij spontane incidenten die de openbare orde verstoren worden soms draaiboeken opgesteld. Deze worden in een kort tijdsbestek aangepast aan de concrete situatie, wederom op aanwijzingen van de leden van de lokale of regionale driehoek. Grootschalige verstoringen van de openbare orde worden intern en soms ook extern geëvalueerd. Uit onderzoek van Adang blijkt dat evalueren bij de politie nog geen gemeengoed is. Niet altijd vindt een evaluatie plaats, of wordt niet verder gekeken dan het ene incident. Binnen de politie ligt op strategisch niveau de nadruk op bestuurlijke evaluatie en verantwoording, en nog niet altijd op intern leren.⁵⁶ Wel groeit de hoeveelheid onderzoeken naar incidenten die verricht worden door onder anderen het Crisis Onderzoek Team (COT) en in het kader van Politie & Wetenschap. Ook benadrukt de politie zelf dat zij een lerende organisatie wil zijn.⁵⁷ In deze houding zou kunnen passen dat de politie wil leren van aansprakelijkheidsclaims op het terrein van de openbare orde. Hoe het geldende aansprakelijkheidsrecht met betrekking tot de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde er uit ziet, is het onderwerp van de volgende paragraaf.

2.4 Civielrechtelijke aansprakelijkheid van burgemeester en politie

Overheidsaansprakelijkheid voor feitelijk handelen en nalaten kan, als gezegd, bij de burgerlijke rechter op verschillende grondslagen worden gebaseerd. Een voorbeeld hiervan is de rechtszaak die volgde op de Vuurwerkcramp in Enschede op 13 mei 2000.⁵⁸ De brand en ontploffingen op het terrein van SE Fireworks zorgden voor een verschrikkelijke situatie waarbij vele doden en gewonden vielen. Daarnaast veroorzaakte de ramp ook grote schade aan het naastgelegen bedrijfscomplex van brouwerij Grolsch. De verzekeraar van Grolsch wilde de uitgekeerde schade verhalen op de Staat en startte hiertoe een procedure. Hij

55 Gesprek veiligheidscoördinator KNVB.

56 Adang e.a. 2009, p. 85, Adang 2008, p. 29-33.

57 Van den Brink & Bruinsma 2009, Adang e.a. 2009, Van Leiden, Arts & Ferwerda 2009, Beerepoot e.a. 2007, Otten e.a. 2001. Zie ook www.politieenwetenschap.nl.

58 Rb. Den Haag 9 november 2005, *LJN* AU5877, bevestigd in Hoge Raad 9 juli 2010, *RvdW* 2010, 898. Daarnaast is over het hoger beroep van omwonenden in de kern hetzelfde besloten, Hof 's-Gravenhage 24 augustus 2010, *NJ* 2011, 418. Zie ook: Van Maanen 2007, p. 133-140.

beriep zich onder anderen op de onrechtmatige daad van artikel 6:162 BW (paragraaf 2.4.1) en op een schending van het beginsel van *égalité devant les charges publiques* (paragraaf 2.4.4). Aan de hand van deze twee grondslagen zal in het onderstaande de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid besproken worden.⁵⁹ Hierbij wordt zoveel mogelijk specifiek ingegaan op de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde.

2.4.1 *Onrechtmatige overheidsdaad*

De algemene vereisten voor de vestiging van aansprakelijkheid op grond van de onrechtmatige overheidsdaad zijn te vinden in artikel 6:162 BW.⁶⁰ Hoewel de voorwaarden uit het artikel onverkort gelden, worden zij gekleurd door het feit dat het om de overheid gaat. De overheid heeft immers bijzondere taken ten behoeve van het algemeen belang.⁶¹ Om die reden worden in deze paragraaf die voorwaarden van artikel 6:162 BW besproken die bijzondere aandacht verdienen in het kader van overheidsaansprakelijkheid.⁶² Het gaat daarbij achtereenvolgens om onrechtmatigheid bij nalaten, het bewustzijn van het gevaar, een speciale relatie met een persoon of zaak, en de aan de politie en burgemeester toekomende beleidsvrijheid die altijd een rol speelt als het om overheidsaansprakelijkheid gaat. In de hierna volgende paragrafen worden ook het relativiteitsvereiste en de causaliteit besproken.

Onrechtmatigheid bij nalaten

In de huidige tekst van artikel 6:162 lid 2 BW wordt als onrechtmatige *daad* aangemerkt “een inbreuk op een recht en een *doen of nalaten* in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt”. Op grond van de wet wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen de behandeling van een onrechtmatig doen of nalaten. Dat was ook onder het oude recht al zo.⁶³ Wanneer de overheid optreedt als handhaver zal in de regel bij derden vooral schade ontstaan in het geval van een nalaten. Immers, zolang de openbare orde wordt gehandhaafd, treedt geen schade op. Maar ook wanneer dit optreden van de politie schade met zich brengt, is een beroep op artikel 6:162 BW mogelijk.⁶⁴

Onder nalaten kan onder meer worden begrepen het niet voorkomen of tegenhouden van gevaar of risico's en ook het nalaten om voor deze risico's te

59 Bij civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid kan in de praktijk ook een beroep gedaan worden op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of Europese verdragen. Daar zijn hier geen aparte deelparagrafen aan gewijd, omdat zij de onrechtmatige overheidsdaad of het *égalité*-beginsel nader invullen.

60 Snijders 2011, p. 29, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 349-362, Scheltema & Scheltema 2008, p. 297-318, 346-366, Van Roosmalen 2007, p. 338-344, Van Maanen & De Lange 2005, p. 60-68, 76-79, 81-85, Van der Does & Snijders 2001, p. 84-88.

61 Snijders 2011, p. 6-7, 26, Van Dam 2010, p. 243, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 344, 353, Van Maanen & De Lange 2005, p. 1-3, 12.

62 Zie voor een (uitgebreidere) bespreking van de onrechtmatige overheidsdaad Scheltema & Scheltema 2008, p. 297-382, waarbij bijvoorbeeld ook aandacht is voor de rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de toerekening.

63 Van Maanen 1986, p. 123, Giesen 2005a, p. 152, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 36-37.

64 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 9. Denk daarbij bijvoorbeeld aan omstanders bij rellen die geraakt worden door een politiepaard.

waarschuwen.⁶⁵ In dit onderzoek gaat het vooral om het niet voorkomen, tegenhouden van of waarschuwen voor een (dreigende) openbare-ordeverstoring.

Aansprakelijkheid op grond van nalaten vereist dat sprake is van een plicht tot handelen die in de concrete casus geschonden wordt.⁶⁶ Dit brengt een moeilijkheid met zich, want wanneer bestaat in de praktijk een plicht tot handelen? In de situatie dat de taken van de aangesprokene vastliggen in wettelijke voorschriften, zal het eenvoudiger zijn om aan te tonen dat sprake was van een dergelijke plicht. De taak van handhaving van de openbare orde door de politie en burgemeester ligt weliswaar vast in de Politiewet en de Gemeentewet, maar dit is niet zo gespecificeerd vastgelegd dat ook vaststaat wanneer daadwerkelijk een plicht tot handelen bestaat.

Een (grootschalige) verstoring van de openbare orde zorgt voor een gevaarlijke situatie. Als handhaver van de openbare orde is het aan de burgemeester en politie om deze situatie te voorkomen of te beperken. Bij het oordelen over de onrechtmatigheid van het niet-optreden van de burgemeester en politie komen de Kelderluikcriteria in beeld.⁶⁷ Als er op grond van deze criteria een plicht is om een gevaar te voorkomen of te beperken, is er immers een plicht om in te grijpen voor de burgemeester en politie. Het gaat bij de Kelderluikcriteria in de eerste plaats om de kans op onoplettendheid of onvoorzichtigheid van het slachtoffer; de kans daardoor op een ongeval in die situatie; de ernst van de schade die daarbij kan optreden; en ten slotte de bezwaarlijkheid van de te nemen voorzorgsmaatregelen. Het laatste criterium met betrekking tot het nemen van voorzorgsmaatregelen hangt bij de burgemeester en politie samen met de aan de overheid toekomende beleidsvrijheid, die hierna wordt besproken.

Wat betreft de eerste twee criteria over de kans dat een slachtoffer onoplettend of onvoorzichtig zal zijn en de kans daardoor dat een gevaar zich verwezenlijkt en tot een ongeval leidt, gaat het volgens Jansen om de vraag wat in dit geval de burgemeester en politie weten of behoren te weten over het gevaar en de kans op verwezenlijking daarvan.⁶⁸ Bij het handhaven van de openbare orde roepen de burgemeester en politie immers niet zelf het gevaar in het leven, maar gaat het veelal om een situatie van nalaten waarbij zij het gevaar laten voortbestaan⁶⁹ of daar niet (adequaat) voor waarschuwen.⁷⁰ Wanneer de politie en burgemeester wisten van het gevaar of door een risicoanalyse op de hoogte konden zijn van het gevaar van een ordeverstoring brengt de handhavende taak van politie en burgemeester een plicht tot handelen mee. Dit kan worden beschouwd als een bijzondere zorgplicht voor de politie en de burgemeester. Deze plicht kan bestaan uit het voorkomen of terugdringen van een ordeverstoring, maar ook uit het waarschuwen hiervoor.

65 Giesen 2004, p. 6, Van Dam 1995, p. 44-45, 47-48.

66 Giesen 2004, p. 6-7, 17, Van Dam 1995, p. 41-42, Van Dam 2003, p. 299-301.

67 HR 5 november 1965, *NJ* 1966, 136 (*Kelderluik*), Jansen 2012, p. 339-343, Van Maanen 2008, Scheltema & Scheltema 2008, p. 357-358, Engelhard & Van Maanen 2008, p. 52-59, Van Maanen 2007, p. 132.

68 Jansen 2012, p. 397-401, Jansen 2006, p. 11-12.

69 Jansen 2012, p. 436-439.

70 HR 28 mei 2004, *NJ* 2005, 105 (*Jetblast*) gaat in op adequaat waarschuwen, zie uitgebreid de oratie van Giesen 2005b.

Een plicht tot handelen op grond van een bijzondere zorgplicht of speciale relatie kwam ook naar voren in het arrest van de Struikelende broodbezorger.⁷¹ Daar was het een broodbezorger die over een gespannen touwtje struikelde, terwijl twee kinderen in de voortuin waar de bezorger struikelde, aan het spelen waren. In deze zaak was het de vraag of de twee kinderen een rechtsplicht hadden “geschonden door een gevaarsituatie, voor het ontstaan waarvan zij niet verantwoordelijk zijn, niet op te heffen of anderen daarvoor niet te waarschuwen”. Volgens de Hoge Raad waren de kinderen in dit geval niet aansprakelijk, aangezien het gevaar niet tot hen was doorgedrongen. Behalve het bewustzijn van het gevaar, kan ook een speciale relatie voldoende zijn voor het aannemen van een zorgplicht indien:⁷²

“de ernst van het gevaar dat die situatie voor anderen meebrengt tot het bewustzijn van de waarnemer is doorgedrongen, zulks behoudens het bestaan van bijzondere verplichtingen tot zorg en oplettendheid zoals kunnen voortvloeien uit een speciale relatie met het slachtoffer of met de plaats waar de gevaarsituatie zich voordoet”.⁷³

Bewustzijn van het gevaar

In dit arrest zijn opnieuw de eerste twee Kelderluikcriteria te herkennen. Wanneer de waarnemer bewust is van het gevaar of risico voor een ander kan een plicht tot handelen worden aangenomen. Bij de beoordeling van de zaak over de Vuurwerkkramp heeft de Hoge Raad bevestigd dat overheidsaansprakelijkheid niet kan worden aangenomen op de enkele grond dat zich een risico heeft verwezenlijkt waarvan de overheid op de hoogte was of had moeten zijn.⁷⁴ In de rol van handhavers van de openbare orde kunnen politie en burgemeester daarom moeilijk aansprakelijk worden gehouden als sprake is van een verstoring van de openbare orde, zonder dat hiervoor concrete aanwijzingen waren. Als handhaver is het immers niet mogelijk om alle risico's altijd onder controle te hebben. De situatie verandert indien er wel concrete aanwijzingen en waarschuwingen zijn dat bepaalde regels overtreden zullen worden, of een verstoring van de openbare orde concreet dreigt.⁷⁵ Georganiseerde evenementen, een wedstrijd in het betaald voetbal of een aangekondigde demonstratie kunnen duidelijke aanwijzingen meebrengen over een op handen zijnde verstoring van de openbare orde. Dit ligt gecompliceerder als zich een incident voordoet waarbij direct de vlam in de pan slaat en niemand hier vooraf op rekende. Wanneer er concrete aanwijzingen

71 HR 22 november 1974, *NJ* 1975, 149 (*Struikelende broodbezorger*), Jansen 2012, p. 439-442, Jansen 2006, p. 46-49.

72 Giesen 2004, p. 17, Van Dam 1995, p. 41-42. Zie ook: HR 28 mei 2004, *NJ* 2005, 105 (*Jetblast*).

73 HR 22 november 1974, *NJ* 1975, 149 (*Struikelende broodbezorger*).

74 HR 9 juli 2010, *RvdW* 2010, 898, Rb. Den Haag 9 november 2005, *LJN* AU5877, r.o. 3.1.2. In de zaak van de Vuurwerkkramp uit 2003 gaf de rechtbank aan dat het uitgangspunt is gelegen in de wetenschap die de Staat en de gemeente hadden of hadden moeten hebben op het moment van de ramp. De rechtbank geeft aan dat het risico zo groot moet zijn geweest, dat daaruit een rechtsplicht voortvloeide voor de overheid om maatregelen te nemen tegen dat risico, Rb. Den Haag 24 december 2003, *NJ* 2004, 230 (*Vuurwerkkramp*), r.o. 3.1.2. Zie ook Tjong Tjin Tai 2010, p. 2179.

75 Giesen e.a. 2009, p. 41-42.

waren dat een schadeveroorzakende gebeurtenis zich zal voordoen, zal het nalaten om in te grijpen eerder een onrechtmatige daad opleveren.⁷⁶

Speciale relatie

In de tweede plaats kan ook in het geval waarin een speciale relatie bestaat, tussen de aangesprokene en het slachtoffer of de plaats van de gevaarssituatie, een plicht tot handelen worden aangenomen. De speciale relatie van de aangesprokene met het slachtoffer of de plaats, heeft Van Dam verdeeld in een viertal speciale relaties; met de plaats of onroerende zaak, met een roerende zaak, met het slachtoffer, of eventueel met de dader.⁷⁷ De taak van handhaver van de openbare orde duidt in het geval van de politie en burgemeester op een speciale relatie met het publiek.

Een voorbeeld van een relatie met de plaats is het arrest *Staat/Daalder*. In deze zaak had de overheid nagelaten om in een door haar beheerd natuurgebied te waarschuwen voor veenbroei, die ernstige brandwonden kan veroorzaken.⁷⁸ Aangezien de Staat het beheer van het natuurgebied onder haar hoede had, was er een zorgplicht voor deze plaats. Onder deze zorgplicht viel volgens de Hoge Raad dus ook het waarschuwen van derden tegen de veenbroei die aanwezig was in het gebied. Ook in HR *Jetblast* werd aangenomen dat in dit geval het vliegveld bezoekers van Maho Beach had moeten waarschuwen voor de gevaren van de stevige luchtstroom (jetblast) die ontstaat bij het opstijgen en landen van vliegtuigen op het nabij gelegen vliegveld op St. Maarten.⁷⁹ Bij de politie zou gedacht kunnen worden aan de relatie met een festivalterrein of het terrein rondom een voetbalstadion.

Een speciale relatie met het slachtoffer kan worden gevonden bij bijvoorbeeld ziekenhuizen, zoals in het arrest *De Heel/Korver*.⁸⁰ Korver viel na een operatie op de uitslaapkamer uit bed, terwijl het ziekenhuis dit had moeten voorkomen door maatregelen te nemen. De taak van het ziekenhuis brengt mee dat jegens het slachtoffer een zorgplicht bestaat. De taak van de burgemeester en politie als handhavers van de openbare orde zou ook de bron van een zorgplicht kunnen zijn ten opzichte van potentiële slachtoffers van openbare-ordeverstoringen.

Ook een speciale relatie met de dader kan leiden tot een plicht tot handelen en uiteindelijk tot aansprakelijkheid. Van Dam noemt de relatie tussen kinderen en ouders, leerlingen en scholen en ziekenhuizen en hun psychiatrische patiënten.⁸¹

76 Zie ook: Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, *LJN* BP8579 (*CMI-brand*). Wanneer er geen sprake is van een onrechtmatige daad kan de voorzienbaarheid er evenwel aan bijdragen dat er een verplichting tot nadeelcompensatie bestaat op grond van het *égalité*-beginsel; zie over de voorzienbaarheid Van Ravels 2005, p. 7-45 en HR 28 mei 2004, *NJ* 2006, 430 (*Ontsnapte tbs'er*).

77 Van Dam 1995, p. 48, zie ook: Jansen 2012, p. 442-449.

78 HR 27 mei 1988, *NJ* 1989, 29 (*Staat/Daalder*), meer recent ook de uitspraak over de organisatie van een skeelerwedstrijd die verantwoordelijk was voor de veiligheid van het af te leggen parcours, Hof Arnhem 10 november 1998, *NJ* 2002, 264 (*Stichting Skeeler Marathons/Faber*), Giesen 2004, p. 17, Van Dam 1995, p. 59-60.

79 HR 28 mei 2004, *NJ* 2005, 105 (*Jetblast*), het vliegveld had nagelaten om afdoende maatregelen te nemen/te waarschuwen tegen het gevaar van jetblast, zie daarover uitgebreid de oratie van Giesen 2005b, Jansen 2012, p. 404-410.

80 HR 13 januari 1995, *NJ* 1997, 175 (*De Heel/Korver*), Giesen 2004, p. 18, Van Dam 1995, p. 88.

81 Van Dam 1995, p. 71-79.

Een bijzonder geval is de situatie waarop de uitspraak *Maat/Staat* betrekking heeft. In deze zaak was de politie concreet op de hoogte van de plannen van een ‘dader’ om een overval te plegen. Ondanks dat de politie er vrijwel zeker van was dat de overval zou plaatsvinden, waarschuwde zij het slachtoffer niet. Op die manier hoopte zij de dader op heterdaad te kunnen betrappen. Het slachtoffer kwam uiteindelijk tijdens de overval om het leven. Het nalaten om het slachtoffer te waarschuwen en veiligheidsmaatregelen te nemen, leverde een onrechtmatige daad van de Staat op.⁸² Concrete aanwijzingen dat daadwerkelijk een gevaar zich zal verwezenlijken lijkt dus een plicht tot handhaven mee te brengen, zowel op basis van een speciale relatie als door de voorzienbaarheid van het gevaar. Giesen wijst er op dat een speciale relatie met de dader vrijwel altijd zal bestaan in de situatie van een toezichthouder (of in het kader van dit onderzoek een handhaver), en dat dit wellicht met zich meebrengt dat men niet terughoudend tegenover deze aansprakelijkheid dient te staan.⁸³

In Europees verband is er een gelijkenis met de zaak EHRM *Osman*.⁸⁴ Het ging daar om een leraar met een obsessie voor één van zijn leerlingen. De politie was op de hoogte van het gevaar dat de man voor de leerling vormde, maar greep niet in. Uiteindelijk komt het tot een schietincident, waarbij de leraar op de leerling en zijn vader schiet. De vader komt daarbij om het leven en de leerling raakt gewond. Het Engelse Court of Appeal beoordeelde de zaak, over onrechtmatige nalatigheid van de politie, niet inhoudelijk. Het argument was dat de politie op basis van het publieke belang immuun is voor civielrechtelijke aansprakelijkheid.⁸⁵ Dit oordeel leidde tot een zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Dat Hof besloot dat op basis van artikel 6 EVRM geen immuniteit voor aansprakelijkheid van de politie mag worden aangenomen. Artikel 2 EVRM kan volgens het Hof een positieve verplichting inhouden om het leven van een derde te beschermen tegen criminele activiteiten van anderen.⁸⁶ Het nemen van maatregelen is echter (slechts) een plicht indien de politie wist of had moeten weten dat er een werkelijke en onmiddellijke dreiging was. Een rechtsplicht tot handelen bestaat dus indien er wetenschap is of had moeten zijn van een reële en directe bedreiging van het leven van personen. Daarnaast moeten autoriteiten werken met beperkte middelen en zijn zij genoodzaakt prioriteiten te stellen. De plicht tot handelen mag daarbij geen disproportionele last zijn voor autoriteiten. Ook de beleidsvrijheid die onder meer aan de politie toekomt, is in het oordeel betrokken.⁸⁷ In de concrete casus was volgens het EHRM geen sprake van aansprakelijkheid op grond van artikel 2

82 Hof Den Haag 9 december 1976, *NJ* 1977, 381 (*Maat/Staat*).

83 Giesen 2004, p. 18-19.

84 EHRM 28 oktober 1998, *NJ* 2000, 134 (*Osman*), Burton 2009, p. 286-289.

85 Dit argument werd afgeleid uit *Hill v. The Chief of Constable of West Yorkshire* [1989] 1 AC 53. Het zou publiek belang zijn dat de politie zich geen zorgen hoeft te maken over een mogelijke aansprakelijkheid. De zaak *Hill* en het gebruikte argument komen in hoofdstuk 3 uitgebreider aan bod.

86 Zie ook: EHRM 15 januari 2009, *NJ* 2009, 544.

87 EHRM 28 oktober 1998, *NJ* 2000, 134 (*Osman*), §115-§121.

of 8 EVRM. Openbare-ordeverstoringen in Nederland worden niet direct beschouwd als concrete levensbedreigende situaties. Dat is afhankelijk van de daadwerkelijke omstandigheden.⁸⁸

Ten slotte kan in het kader van een relatie met een roerende zaak worden gewezen op de legionellabesmetting tijdens de Westfriese Flora in Bovenkarspel. Whirlpoolhandelaar De Jong werd aansprakelijk gehouden voor de legionellabesmetting die daar ontstond door toedoen van de daar aanwezige whirlpools. Het nalaten van De Jong om

“veiligheidsmaatregelen te nemen die haar bekend waren of hadden behoren te zijn en die vereist waren met het oog op het voorkomen en bestrijden van het gevaar van bacteriegroei in het water van de whirlpool, welk gevaar voor de gezondheid van mensen haar toentertijd bekend was of behoorde te zijn en welke maatregelen weinig kostbaar of bezwaarlijk waren”⁸⁹

leidde tot aansprakelijkheid. In het kader van de handhaving van de openbare orde zou gedacht kunnen worden aan de aansprakelijkheid voor schade die een politiehond aanricht.⁹⁰

Uit de overweging van de Hoge Raad in het *Legionella*-arrest en de uitspraak van het EHRM in de zaak Osman volgt dat naast de hiervoor besproken plicht tot handelen wanneer sprake is van het bewustzijn van het gevaar of een speciale relatie, er aan nog drie voorwaarden moet zijn voldaan om van een onrechtmatige daad te kunnen spreken. Het gevaar of risico moet namelijk een dreiging van geestelijk of lichamelijk letsel met zich meebrengen. Bovendien moet de waarnemer de mogelijkheid hebben om in te grijpen of te waarschuwen en hiervoor moet een noodzaak bestaan. Ten slotte moet de bezwaarlijkheid van de te nemen maatregelen worden afgewogen tegen het gevaar.⁹¹ Deze punten zijn te herleiden tot de Kelderluikcriteria.⁹² Deze voorwaarden brengen met zich mee dat gekeken wordt naar de subsidiariteit en proportionaliteit van het al dan niet handhaven door burgemeester en politie.

Letselschade als het gevolg van een openbare-ordeverstoring waarbij niet is ingegrepen door politie en burgemeester, of letselschade als gevolg van politie-optreden, zal eerder tot aansprakelijkheid leiden dan wanneer zaakschade ontstaat. Dit is in het algemene schadevergoedingsrecht niet anders.⁹³ In de zaak van de Oudejaarsrellen is de zaakschade van de slachtoffers niet verder uitgewerkt. De vraag of zij voor deze schade recht hadden op een vergoeding is niet beantwoord door een rechter. Op eigen initiatief van de gemeente Groningen was de materiële

88 De gebeurtenissen bij de Love Parade in Duisburg op 24 juli 2010 zijn een voorbeeld van een openbare-ordeverstoring waarbij een levensbedreigende situatie ontstond toen bezoekers van het feestterrein bij de ingang bekneeld raakten. ‘Toestemming Love Parade kwam pas kort voor aanvang’, *NRC Handelsblad* 27 juli 2010, p. 5.

89 HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549 (*Legionella*) met noot JBMV.

90 Hof Leeuwarden 22 juni 2010, *LJN* BN0684, daar kwam de risicoaansprakelijkheid van de Regiopolitie IJsselland vast te staan nadat een politiehond een man in zijn geslachtsdelen beet.

91 Spier e.a. 2009, p. 48-51 en HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549 (*Legionella*).

92 HR 5 november 1965, *NJ* 1966, 136 (*Kelderluik*).

93 Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-II) 2009, nr. 27, 63, 150-151, Spier e.a. 2009, p. 237-239.

schade die was toegebracht aan de woning en huisraad van het slachtoffer namelijk al uit *coulance* vergoed.⁹⁴

Beleidsvrijheid

Een noodzaak tot ingrijpen bestaat in beginsel altijd als de openbare veiligheid in het geding is. Burgemeester en politie moeten zich echter wel bewust zijn of behoren te zijn van de concrete (mogelijkheid) van een ordeverstoring; zij moeten de verstoring kunnen (voor)zien of hebben behoren te voorzien om ook daadwerkelijk te kunnen ingrijpen. Wanneer dat het geval is, beschikken burgemeester en politie, zoals in het bovenstaande besproken, over de nodige bevoegdheden om beslissingen te nemen over het ingrijpen in de openbare orde. Door gebrek aan capaciteit bij de politie is het echter de vraag of in een situatie ook daadwerkelijk de mogelijkheid bestaat om op te treden. Hier komt het Kelderluikcriterium van de bezwaarlijkheid van de te nemen voorzorgsmaatregelen terug. Een voorbeeld is een risicowedstrijd in het betaald voetbal. In dat geval kan op een zaterdagavond worden gekozen voor een forse inzet van de politie om rellen te voorkomen. Dit kan echter bezwaarlijk zijn met het oog op de openbare orde in het centrum van een stad. Het nemen van voorzorgsmaatregelen tegen verstoringen is de taak van een handhaver van de openbare orde, maar gezien de beperkte middelen waarmee de taak uitgevoerd moet worden, moeten steeds keuzes worden gemaakt.⁹⁵

De politie en burgemeester dienen een afweging te maken tussen de (verwachte) ernst van de ordeverstoring, de risico's van het politie-ingrijpen voor lichamelijk letsel of voor een verdere escalatie van de rellen, en of de inzet van mensen en materieel verantwoord is, gezien de behoefte daaraan elders in de gemeente.⁹⁶ Het gaat er dus om of de politie en burgemeester kunnen voorzien dat een openbare-ordeverstoring plaats zal vinden en of ze de fysieke middelen beschikbaar hebben om in te kunnen grijpen.

De beperkte middelen is één van de redenen waarom de beleidsvrijheid, die toekomt aan de burgemeester en politie, altijd een rol speelt bij een beslissing omtrent de aansprakelijkheid. Ondanks dat een gevaar voorzienbaar is, of feitelijk de mogelijkheid bestaat om in te grijpen, behoudt de overheid beleidsruimte. Deze kan door de rechter in beginsel slechts marginaal worden getoetst. Hoe een rechter in een concrete casus toetst en welke beslissing hij neemt, hangt af van de omstandigheden van het geval.⁹⁷ De marginale toetsing is nog steeds het uitgangspunt in de rechtspraak. Naast de beperkte middelen is een andere reden daarvoor dat de rechter niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten en ruimte

94 Het ging daarbij om een bedrag van 25 000 gulden, dat werd vergoed zonder erkenning van aansprakelijkheid, Lubach 2004, p. 142.

95 Hennekens 2007, p. 110, *Kamerstukken II* 2009/10, 28 684, nr. 241, *Kamerstukken II* 2009/10, 28 684, nr. 250.

96 HR 21 januari 1983, *NJ* 1983, 252 (*Lucky Luyk*) en de noot van Vranken bij HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*).

97 Snijders 2011, p. 66-69, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 357-359, Scheltema & Scheltema 2008, p. 359-362, Van Maanen 2007, p. 131-132, Van Roosmalen 2007, p. 344-347, Van Maanen & De Lange 2005, p. 44-46. Zie voor een verwijzing naar de beleidsvrijheid bijvoorbeeld ook Hof Amsterdam 18 januari 2011, *NJF* 2011, 366, waarin de vordering werd afgewezen dat de gemeente haar zorgplicht voor naleving van de brandveiligingsverordening geschonden had door niet adequaat te handhaven.

moet laten voor het nemen van beleidsbeslissingen.⁹⁸ In eerdere rechtspraak hadden de politie en burgemeester ruime beleidsvrijheid bij de handhaving van de openbare orde. De beleidsvrijheid maakte het destijds vrijwel onmogelijk om civielrechtelijke aansprakelijkheid aan te nemen.⁹⁹

Later, in de zaak van Lucky Luyk, ging het om een pand in de Jan Luykenstraat in Amsterdam, dat op een gewelddadige manier gekraakt was. De huurder en eigenaar van het pand eisten in een kort geding dat aan de burgemeester van Amsterdam het bevel werd opgelegd om de politie opdracht te geven de bezetting van het pand te beëindigen. Het onthouden van het geven van deze opdracht aan de politie zou onrechtmatig zijn. De president van de rechtbank en ook het Hof 's-Gravenhage ging hier in mee. De burgemeester ging tegen deze uitspraak in cassatie. Uiteindelijk overwoog de Hoge Raad dat het hof geen rekening had gehouden met:

“de grote mate van beleidsvrijheid die in deze aan de burgemeester van een grote stad als Amsterdam moet worden gelaten in verband met de vele en velerlei problemen en taken waarvoor hij en de politie dagelijks gesteld worden en de beperkte middelen die hem daarvoor ter beschikking staan.”¹⁰⁰

Ook tegenwoordig speelt de discretionaire bevoegdheid nog altijd een bijzondere rol bij de beoordeling van aansprakelijkheid, maar het is niet altijd een reden om aansprakelijkheid direct af te wijzen.¹⁰¹ Zo werd in de zaak van de Oudejaarsrellen de beslissing om te wachten met ingrijpen in de openbare orde als een onrechtmatig nalaten bestempeld.¹⁰² De voorwaarden die eerder in deze paragraaf werden besproken, kunnen voldoende aanleiding zijn voor de rechter om aansprakelijkheid van burgemeester en politie aan te nemen. De beleidsruimte en het toetsen daarvan is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het arrest *Oudejaarsrellen Oosterpark* maakt daarbij tevens duidelijk dat zowel de burgemeester als eindverantwoordelijke voor de openbare orde, als de politieregio aansprakelijk gesteld kunnen worden. Wanneer de burgemeester geen onjuiste aanwijzingen heeft gegeven, zal de draagplicht bij de politieregio liggen.¹⁰³

Een aantal auteurs wijst op de beginselplicht tot handhaving, zoals deze bestaat in het bestuursrecht.¹⁰⁴ In beginsel is de overheid verplicht handhavend op te

98 Scheltema & Scheltema 2008, p. 312-313, Spier e.a. 2009, p. 189-191, Muller, Polak & Stolker 2006, p. 53.

99 HR 29 maart 1940, *NJ* 1940, 1128 (*Heldenkermis*), Van Maanen & De Lange 2005, p. 51, 153.

100 HR 21 januari 1983, *NJ* 1983, 252 (*Lucky Luyk*), r.o. 3.4.

101 Dat was ook niet de boodschap in HR *Lucky Luyk*. Dit geldt ook voor de aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder; Van Ravels 2007, p. 131-133. Zie ook: Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, *LJN* BP8579 (*CMI-brand*), r.o. 6.2.

102 HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*) en Van Roosmalen 2007, p. 345-347, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 358, HR 9 november 2001, *NJ* 2002, 446 (*Van den Berg/Waterschap de oude Rijnstromen*). Zie in dit verband ook Van Maanen 2007, p. 131-132 en Giesen e.a. 2009, p. 44-45 over HR 13 oktober 2006, *NJ* 2008, 527 (*De Nederlandsche Bank/Stichting Vie d'Or*), HR 20 oktober 2006, *NJ* 2007, 3 (*Hirsi Ali*).

103 HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*), Hennekens 2007, p. 9, Muller, Polak & Stolker 2006, p. 14.

104 Van Maanen 2007, p. 137, Albers 2005, p. 487-489. Albers ziet in de zaak Öneriyildiz een argument voor het feit dat bij de overheid geen sprake is van een handhavingsbevoegdheid, maar van een beginselplicht tot handhaving, EHRM 30 november 2004, *NJ* 2005, 210 (*Öneriyildiz*). De auteur herkent deze beginselplicht ook in de zaak Gomez/Spanje, EHRM 16 november 2004, *AB* 2004, 453 (*Gómez/Spanje*). Zie ook: EHRM 25 augustus 2009, *NJ* 2010, 60 (*G8-top Genua*). Ook Giesen wijst op een beginselplicht tot handhaving, Giesen 2005a, p. 118-119, 149-150.

treden als daar in de praktijk aanwijzingen voor zijn, tenzij zich een bijzondere omstandigheid voordoet. Als deze beginselplicht tot handhaving als uitgangspunt wordt genomen, is de vraag of marginaal toetsen door de burgerlijke rechter op zijn plaats is. Tot dusver is de beginselplicht tot handhaving in het civiele recht nog omstreden en bovendien (nog) niet erkend door de burgerlijke rechter. De beginselplicht tot handhaving zal bovendien altijd in conflict komen met het feit dat burgemeester en politie slechts beschikken over beperkte middelen. Het uitgangspunt voor het uitvoeren van hun taak is ook nu ‘handhaving waar nodig’, maar dat kan in de praktijk complicaties opleveren en de burgemeester en politie dwingen tot keuzes. Het aannemen van een beginselplicht tot handhaving lijkt voor openbare-ordeverstoringen niet geschikt. Voorlopig is de verwachting dat de rechter toch enigszins terughoudend zal zijn in zijn toetsing en rekening houdt met de beleidsvrijheid van de politie en burgemeester.¹⁰⁵ Het EHRM merkte in een uitspraak op dat artikel 2 EVRM [recht op leven] in ieder geval niet zover strekt “dat ieder persoon een absoluut niveau van veiligheid dient te worden gegarandeerd in alle risicovolle situaties waarin een persoon in het dagelijks leven terecht kan komen”.¹⁰⁶

2.4.2 Relativiteitsvereiste

De rechter toetst ook aan het vereiste van relativiteit. Artikel 6:163 BW vereist dat de geschonden norm strekt tot de bescherming van de belangen van de benadeelde. In een casus waarin de onrechtmatigheid van een daad gebaseerd is op strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid, wordt meestal impliciet aangenomen dat is voldaan aan dit relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW. De vraag is of de verantwoordelijkheid die bij de overheid ligt ook daadwerkelijk strekt tot bescherming van de belangen van de benadeelde(n).¹⁰⁷

In drie redelijk recente arresten heeft de Hoge Raad bij een beslissing betreffende de aansprakelijkheid van de overheid als toezichthouder, expliciet stilgestaan bij het relativiteitsvereiste.¹⁰⁸ Het betreft hier niet de politie en burgemeester als handhavers, maar de arresten kunnen wel illustreren welke aspecten een rol spelen bij de relativiteit in het geval van overheidsaansprakelijkheid. In de eerste plaats het arrest *Duwbak Linda*, waarbij het relativiteitsvereiste er toe leidde dat de Staat niet aansprakelijk werd gehouden voor de vermogensschade die ontstond door het nalaten een deugdelijke keuring van een schip uit te voeren.¹⁰⁹ De wettelijk verplichte keuring door de Staat strekte niet tot bescherming van “een in beginsel onbeperkte groep van derden”, maar is bedoeld om “de

105 Van Dam 2010, p. 233-234, Giesen e.a. 2009, p. 44-45, onder verwijzing naar het arrest *Vie d’Or*.

106 EHRM 1 maart 2005, *AB* 2006, 274, *NJ* 2006, 251. Zie ook EHRM 6 mei 2003, *NJ* 2010, 207 over de positieve verplichting om bescherming te bieden voor het uitoefenen van het recht op vrijheid van meningsuiting.

107 Giesen 2005a, p. 168-170, Vranken in zijn noot onder HR 13 april 2007, *NJ* 2008, 567 (*Iranese vluchtelingen*). Zie ook Van Dam 2010, p. 236 die het relativiteitsvereiste omschrijft als “control mechanism”, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 131, 133-134 en Van Ravels 2010.

108 Van Maanen 2007, p. 129-131. Zie ook: Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 129-138, waar ook wordt verwezen naar HR 24 maart 2006, *NJ* 2009, 485 (*Pharmacia/Cosmétique*) en HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491 (*Astrazeneca c.s./Menzis*) met noot JBMV. Zie verder: HR 4 december 2009, *NJ* 2010, 67.

109 HR 7 mei 2004, *NJ* 2006, 281 (*Duwbak Linda*).

veiligheid in algemene zin van het scheepvaartverkeer te bevorderen”. In HR *De Nederlandsche Bank NV / Stichting Vie d’Or* met de overheid in de rol van toezichthouder, werd bij de overwegingen uit HR *Duwbak Linda* aansluiting gezocht door DNB, om aansprakelijkheid te vermijden.¹¹⁰ De Hoge Raad gaf aan bij een onrechtmatige overheidsdaad uit te gaan van

“het doel en de strekking van de geschonden norm, aan de hand waarvan moet worden onderzocht tot welke personen en tot welke schade en welke wijzen van ontstaan van de schade de daarmee beoogde bescherming zich uitstrekt”.

De polishouders die de groep van benadeelden vormden, werden gezien als een voldoende bepaalbare groep, die werd beschermd door de geschonden norm. Dat lijkt anders te zijn bij vluchtelingen. In het arrest van de *Iranese vluchtelingen* werd geoordeeld dat de toelating van een vluchteling tot Nederland niet strekt tot de bescherming van het vermogensrechtelijke belang van de vluchteling om betaalde arbeid te verrichten.¹¹¹

Wanneer de overheid aansprakelijk wordt gesteld, zal het doel en de strekking van de geschonden norm worden bekeken. Een norm strekt niet altijd tot de bescherming van een individu, maar kan ook strekken tot de bescherming van veiligheid in algemene zin. Dat hoeft niet altijd tot een afwijzing van overheidsaansprakelijkheid te leiden.¹¹² Bovendien kan het doel van een geschonden norm toezien op een concrete groep van derden, die dan wel beschermd worden door de norm. De handhavende taak van burgemeester en politie strekt in beginsel tot de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het algemeen. Een beroep op het relativiteitsvereiste zou tot gevolg kunnen hebben dat aansprakelijkheid niet wordt aangenomen, omdat het in kader van de openbare orde gaat om “een in beginsel onbepaalde groep van derden”. De vraag is of dit verweer zal opgaan. In het kader van handhaving bestaat dan een verband tussen het relativiteitsvereiste en de voorzienbaarheid van het gevaar.¹¹³ Wanneer de politie of burgemeester immers concreet gewaarschuwd is of aanwijzingen heeft, dat een bepaalde groep mensen of een individu in gevaar is, ontstaat een relatie met deze groep of persoon en zal relativiteit eerder kunnen worden aangenomen.

De bestaande rechtspraak geeft geen uitsluitsel over hoe met relativiteit in het geval van een openbare-ordeverstoring wordt omgegaan. De groep van benadeelden kan een heel grote groep zijn. Wat betekent dit voor de burgemeester en politie? Zal dan ook aansprakelijkheid worden afgewezen, omdat een slachtoffer behoort tot een te onbepaalde groep van derden waarvan de veiligheid in het algemeen dient te worden beschermd? Bij de handhavende taak van burgemeester en politie kan echter worden gesteld dat een slachtoffer van een verstoring altijd behoort tot die groep die de handhaver beoogt te beschermen. De handhaver

110 HR 13 oktober 2006, *NJ* 2008, 527 (*De Nederlandsche Bank/Stichting Vie d’Or*), Giesen e.a. 2009, p. 46, Van Ravels 2007, p. 130-131.

111 HR 13 april 2007, *NJ* 2008, 576 (*Iranese vluchtelingen*), zie over het relativiteitsvereiste in dit verband ook de noot van Vranken bij dit arrest, Van Ravels 2010 en Boele 2010.

112 Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, *LJN* BP8579 (*CMI-brand*), r.o. 7.1-7.5.

113 Zie over de voorzienbaarheid Van Ravels 2005, p. 7-45 en HR 28 mei 2004, *NJ* 2006, 430 (*Ontsnapte tbs'er*).

behoort diegenen te beschermen die een gevaar lopen waarvan de handhaver zich bewust is of met wie de handhaver een speciale relatie heeft. Indien in die situatie fouten zijn gemaakt door burgemeester en/of politie is impliciet tevens voldaan aan het relativiteitsvereiste. De relativiteit zit dan ingebakken in de zorgvuldigheidsnorm die politie en burgemeester hebben geschonden ten opzichte van diegenen tot wie zij een plicht tot handelen hadden.

2.4.3 Causaliteit

Volgens artikel 6:162 lid 1 BW dient er een causaal verband te zijn tussen het (niet) ingrijpen of (niet) waarschuwen van de aangesprokene en de schade die ontstaan is bij het slachtoffer.¹¹⁴ Als het in een casus gaat om het nalaten van de politie en burgemeester om in te grijpen, kan het aantonen van een causaal verband voor problemen zorgen. De eerste stap om causaliteit aan te kunnen nemen, is de aanwezigheid van de *conditio sine qua non*. Deze voorwaarde is juridisch vrij snel aantoonbaar; als er wel of anders was ingegrepen of gewaarschuwd, was de schade bij het slachtoffer niet of anders ontstaan. De tweede stap om tot een causaal verband te komen, is te vinden in artikel 6:98 BW. De vraag is of de schade ook redelijkerwijs aan de handhaver kan worden toegerekend. Dit zal afhangen van de omstandigheden van het geval.¹¹⁵ Als het gaat om handelend optreden van de politie, waarbij schade wordt toegebracht aan bijvoorbeeld personen, zal het redelijk zijn om de schade (deels) toe te rekenen aan de handhaver. In het geval van nalaten om in te grijpen in de openbare orde, is de situatie complexer. Is de schade dan redelijkerwijs toe te rekenen aan de politie en burgemeester als zijnde handhavers? Indien een speciale relatie bestaat, met de plaats, de persoon van de dader of het slachtoffer uit hoofde van de handhavende taak of wanneer er een bewustzijn is van het gevaar, en op grond van de Kelderluikcriteria een plicht tot handelen bestaat, ligt het in de lijn der verwachting dat een causaal verband zal worden aangenomen.¹¹⁶ Wanneer sprake is van onrechtmatigheid, zal dan ook sprake zijn van een causaal verband. Als bij de vraag naar de *conditio sine qua non* een probleem zou zijn bij de vaststelling van de causaliteit bij het nalaten om de orde te handhaven, zou eventueel aansluiting kunnen worden gezocht bij de proportionaliteit van het arrest *Nefalit/Karamus*.¹¹⁷ De aansprakelijkheid is dan evenredig aan de grootte van de kans dat het nalaten (of handelen) van de burgemeester en politie om de orde te handhaven de schade heeft doen veroorzaken.¹¹⁸

114 Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-II) 2009, nr. 47, 50-51, 63-73, 84, Scheltema & Scheltema 2008, p. 315-316.

115 Giesen 2005a, p. 171-176.

116 Het feit dat de burgemeester en/of politie de schade moet vergoeden, doet niet af aan de mogelijkheid om de primaire dader aan te spreken voor de schade. Beiden zijn hoofdelijk aansprakelijk op grond van artikel 6:102 BW en kunnen bovendien regres nemen op de ander. De vraag is wel of bijvoorbeeld relesschoppers nog te traceren zijn en of zij beschikken over financiële middelen.

117 HR 31 maart 2006, *NJ* 2011, 250 (*Nefalit/Karamus*), Giesen & Tjong Tjin Tai 2008, p. 53-110. De Hoge Raad heeft daarna aangegeven dat met terughoudendheid moet worden omgegaan met proportionele aansprakelijkheid: HR 24 december 2010, *NJ* 2011, 251 (*Fortis/Bourgonje*).

118 Giesen & Tjong Tjin Tai 2008, p. 57, 94-99.

2.4.4 *Égalité devant les charges publiques*

Wanneer geen sprake is van een onrechtmatige overheidsdaad, kan voor slachtoffers toch een recht op schadevergoeding bestaan. Het handelen of nalaten van de overheid kan aanleiding geven tot een verplichting tot nadeelcompensatie. Deze verplichting bestaat in de situatie van een schending van het beginsel van ‘égalité devant les charges publiques’. Dit beginsel houdt in dat door het handelen of nalaten van de overheid de schadelijdende partij dermate onevenredig wordt getroffen dat zij toch een schadevergoeding krijgt.¹¹⁹ Op deze manier worden de openbare lasten die het algemeen belang meebrengen, gelijk over alle burgers verdeeld.¹²⁰

Het égalité-beginsel heeft zich eerst ontwikkeld bij de bestuursrechter en daarna bij de burgerlijke rechter. Hier wordt slechts de situatie bij de burgerlijke rechter besproken, omdat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van politie en burgemeester in dit onderzoek het uitgangspunt is.

In het *Leffers*-arrest werd duidelijk dat de varkensmester Leffers recht had op een schadevergoeding, omdat hij onevenredig benadeeld was ten opzichte van andere varkensmesters als gevolg van een door de overheid uitgevaardigd swillverbod;¹²¹ deze benadeling behoorde niet tot zijn normale bedrijfsrisico.¹²² In het arrest *Staat/Lavrijsen* erkende de Hoge Raad tien jaar later het égalité-beginsel als zelfstandige rechtsgrond voor nadeelcompensatie.¹²³ Het ging in deze zaak om een rechtmatige huiszoeking waarbij de geleden schade toch voor vergoeding in aanmerking kwam op grond van het égalité-beginsel:

“Een van de verschijningsvormen van het gelijkheidsbeginsel is de regel dat onevenredige nadelige,— dat wil zeggen: buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende, op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een overheidshandeling of overheidsbesluit niet ten laste van die beperkte groep behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld (vgl. HR 18 januari 1991, nr. 14.096, *NJ* 1992, 638, *ABRvS* 6 mei 1997, *AB* 1997, 229, alsmede art. 3:4 lid 2 *Awb*). Uit deze regel vloeit voort dat het toebrengen van zodanige onevenredige schade bij een op zich zelf rechtmatige overheidshandeling als de onderhavige huiszoeking jegens de getroffen onrechtmatig is”.

De overweging uit het arrest *Staat/Lavrijsen* is door de Hoge Raad onder meer herhaald in het arrest *Staat/Harrida*, het arrest *Huiszoeking*, het arrest *Proefverlof*

119 Tjepkema 2010, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nrs. 345-348, Schutgens 2009, p. 197-217, Scheltema & Scheltema 2008, p. 403-432, Engelhard & Van Maanen 2008, p. 80-92, Van Roosmalen 2007, p. 357-358. Zie ook HR 28 mei 2004, *NJ* 2006, 430 (*Proefverlof tbs-er*).

120 Van Maanen & De Lange 2005, p. 157, 160, 164.

121 Swill is als varkensvoer gebruikt vleesafval en keukenafval. Tegenwoordig moet dit worden bewerkt voordat het mag worden aangeboden aan de varkensindustrie.

122 HR 18 januari 1991, *NJ* 1992, 638 (*Leffers/Staat*), Tjepkema 2010, p. 111-114, Schutgens 2009, p. 203-204.

123 HR 30 maart 2001, *NJ* 2003, 615 (*Staat/Lavrijsen*), waarin net als bij de bestuursrechter verwezen werd naar art. 3:4 lid 2 *Awb*. Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 346, Tjepkema 2010, p. 228-248, die kritisch is over de toepassing van het égalité-beginsel bij een onschuldige derde.

tbs-er en het arrest *Staat/Woningstichting Wherestad*.¹²⁴ De burgerlijke rechter geeft hiermee een signaal dat het *égalité*-beginsel een zelfstandige grondslag is voor een verzoek om de schade te vergoeden die ontstaan is uit een rechtmatige overheidsdaad.

Het *égalité*-beginsel is ook aan de orde gekomen in HR *Begaclaim*.¹²⁵ Een voormalige verdachte had schade geleden als gevolg van strafvorderlijk optreden van politie en justitie. Hierin lag ook meteen het verschil met de situatie in HR *Huiszoeking* en HR *Staat/Lavrijsen*, waarbij de schade was toegebracht aan een derde in plaats van aan de onschuldige verdachte. Ook was in die zaken een dwangmiddel toegepast, terwijl daar in deze casus geen sprake van was. In de zaak *Begaclaim* werd de toepassing van het *égalité*-beginsel afgewezen door de Hoge Raad.¹²⁶ Wanneer de onschuld van de gewezen verdachte uit de eindspraak of het strafdossier is gebleken, heeft deze in beginsel recht op de volledige vergoeding van de geleden schade. Een beroep op het *égalité*-beginsel is dan overbodig. Ook geeft de Hoge Raad aan hoe omgegaan moet worden met gevallen waarin de onschuld van de voormalige verdachte niet blijkt:

“Het gelijkheidsbeginsel, waarvan het beginsel van de gelijkheid van de openbare lasten een verschijningsvorm is, rechtvaardigt niet de gewezen verdachte wiens onschuld niet uit de uitspraak of het strafdossier blijkt op het punt van de schadevergoeding op dezelfde wijze te behandelen als andere burgers, ten aanzien van wie niet een redelijk vermoeden van schuld in de zin van art. 27 Sv is gerezen. Indien een dergelijk vermoeden wel is gerezen, moet het tot het normale maatschappelijke risico van de verdachte worden gerekend dat de feiten en omstandigheden die tot dat vermoeden aanleiding hebben gegeven in een strafrechtelijke procedure worden onderzocht en ook overigens tot optreden van politie en justitie leidt”.¹²⁷

De bovenstaande arresten hebben betrekking op de overheid, als strafvorderlijke handhaver.¹²⁸ Toch kan bij deze arresten aansluiting worden gezocht bij de weergave van het geldende aansprakelijkheidsrecht van burgemeester en politie in het kader van hun taak als handhaver van de openbare orde. De arresten geven een indicatie van de manier waarop de Hoge Raad met het *égalité*-beginsel om zal gaan in geval van schadeveroorzakend feitelijk handelen of nalaten bij een openbare-ordeverstoring.

124 HR 20 juni 2003, *NJ* 2005, 189, (*Staat/Harrida*), HR 17 september 2004, *NJ* 2005, 392 (*Huiszoeking*), HR 28 mei 2004, *NJ* 2006, 430 (*Proefverlof tbs-er*), HR 2 oktober 2009, *NJ* 2010, 95 (*Staat/Woningstichting Wherestad*), Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 347, Van Ravels 2010, Schutgens 2009, p. 205-206, Van Maanen & De Lange 2005, p. 161.

125 HR 13 oktober 2006, *NJ* 2007, 432 (*Begaclaim*) met noot JBMV. Zie ook Kortmann & Faber 2003.

126 Van Ravels 2010, Van Ravels 2007, p. 134-135.

127 R.o. 3.6.5, HR 13 oktober 2006, *NJ* 2007, 432 (*Begaclaim*) met noot JBMV.

128 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 16 -17, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 347. Zie ook: HR 29 april 1994, *NJ* 1995, 727 (*S/Staat*), HR 12 juni 1998, *NJ* 1999, 99 (*B en R/Staat*), HR 14 januari 2005, *NJ* 2005, 346 (*Staat/S*) en HR 18 november 2005, *NJ* 2006, 189 (*X/Politieregio Amsterdam-Amstelland*). In het wetsvoorstel Wet hervorming herziening ten voordele is een bepaling over een schadevergoeding voor een gewezen verdachte opgenomen: *Kamerstukken II* 2008/09, 32 045, nr. 3, *Kamerstukken I* 2011/12, 32 045, A. Zie ook: Tjepkema 2010, p. 255-259, Kwakman 2003, p. 1-3, 413-440. Op 17 oktober 2007 is al een voorstel van wet neergelegd: *Kamerstukken II*, 2005/06, 29 271 nr. 3 en *Kamerstukken II* 2006/07, 29 271 nr. 5. Beoogd was dat dit als wetsvoorstel in juni 2009 zou worden ingediend, zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 86, p. 5.

Inmiddels is het égalité-beginsel na het ontwerp van de Commissie Scheltema vastgelegd in het wetsvoorstel ‘Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten’.¹²⁹ Dit voorstel is aangenomen door de Tweede Kamer en ligt op dit moment (april 2012) bij de Eerste Kamer.¹³⁰ In het beoogde artikel 4:126 Awb is opgenomen dat schade die ontstaat bij de rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid door een bestuursorgaan voor vergoeding in aanmerking komt als deze schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en de benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. Zowel schade door rechtmatige besluiten als door rechtmatig feitelijk handelen, kan voor deze nadeelcompensatie in aanmerking komen. Schade veroorzaakt door strafvorderlijk handelen valt niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat gewezen verdachten een beroep kunnen doen op artikel 89 Sv en “voor zover het strafrecht niet in een schadevergoeding voorziet, kan degene die meent voor schadevergoeding in verband met strafvorderlijk handelen in aanmerking te komen, zich wenden tot de civiele rechter”.¹³¹ Alle overige handelingen van een bestuursorgaan vallen volgens de Memorie van Toelichting wel onder de regeling. Over de handhaving van de openbare orde door de burgemeester en politie wordt niet expliciet gesproken. Maar aangezien dit niet onder strafvorderlijk handelen valt, kan bij rechtmatig handelen of nalaten van de burgemeester en politie in het kader van de handhaving van de openbare orde, een verzoek op nadeelcompensatie in de toekomst worden gebaseerd op artikel 4:126 Awb. In de Nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister van Veiligheid en Justitie aan dat het bij voorbaat echter niet geheel valt uit te sluiten dat in de rechtspraak naast het gecodificeerde égalité-beginsel nog andere beginselen van betekenis blijven voor de toekenning van nadeelcompensatie.¹³² Welke beginselen dit zijn, wordt door de minister niet toegelicht, maar hij verwacht niet dat nog behoefte zal bestaan aan nadeelcompensatie op basis van een andere grondslag dan het égalité-beginsel.

2.5 De stand van zaken

In het bovenstaande is een overzicht gegeven van de taken en bevoegdheden die aan de burgemeester en politie toekomen in het kader van de handhaving van de openbare orde. Ook is kort besproken hoe het geldende aansprakelijkheidsrecht op dit gebied van overheidsaansprakelijkheid er op dit moment uit ziet. Slechts de state of the art op dit terrein is besproken, omdat het zwaartepunt van dit onderzoek bij het empirische gedeelte ligt.

129 *Kamerstukken II* 2004/05, 29279, nr. 18, p. 10-11.

130 *Kamerstukken I* 2011/12, 32 621, A. Zie hierover o.a. Tjepkema 2010, p. 869-928, Van Ravels 2010, Scheltema & Scheltema 2008, p. 404 en Van Loon 2008 met een overzicht van de discussie over het wetsvoorstel in de literatuur.

131 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 3, p. 14.

132 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 621, nr. 6, p. 6. Dit sluit aan bij Tjepkema 2010, p. 259-269, die aangeeft dat het aan de rechter is om keuzes te maken wanneer sprake is van gevaarzettend overheidshandelen.

Bij overheidsaansprakelijkheid houdt de rechter rekening met de beleids- en beoordelingsvrijheid van de overheid. Er zijn ook geen aanwijzingen in de rechtspraak gevonden dat dit in de nabije toekomst zal veranderen. De discretionaire bevoegdheid van onder meer de burgemeester en politie is echter geen zodanige belemmering dat in de praktijk immuniteit van de overheid zou bestaan. In het geval van onrechtmatig handelen of nalaten, kunnen politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde worden veroordeeld tot het moeten vergoeden van schade.¹³³ In het volgende hoofdstuk wordt de stap gemaakt naar de mogelijke effecten die civielrechtelijke aansprakelijkheid met zich kan brengen.

¹³³ In Hof Leeuwarden 22 juni 2010, *LJN* BN0684 kwam bijvoorbeeld de risicoaansprakelijkheid van de Regiopolitie IJsselland vast te staan nadat een politiehond een man in zijn geslachtsdelen beet.

3 | Mogelijke effecten van het aansprakelijkheidsrecht

3.1 Inleiding

De vraag naar de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid van burgemeester en politie is een vraag naar de mogelijke effecten van het aansprakelijkheidsrecht. Over deze mogelijke effecten wordt met betrekking tot de politie en burgemeester vrijwel niet geschreven in de literatuur. Aandacht voor mogelijke effecten van aansprakelijkheid bestaat wel voor andere onderwerpen, zoals de overheid in het algemeen en de overheid in haar rol als toezichthouder. In zowel nationale als internationale literatuur en rechtspraak wordt aandacht besteed aan de invloed die aansprakelijkheid zou kunnen hebben. Het aansprakelijkheidsrecht brengt waarschijnlijk een aantal prikkels mee dat het gedrag van schadeveroorzakers kan veranderen of voorkomen. In de juridische literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen mogelijke positieve en mogelijke negatieve effecten. Zo zou aansprakelijkheid voor preventie kunnen zorgen, maar ook voor een vloedgolf aan claims en defensief gedrag van de overheid. In Hoofdstuk 1 werd dit al kort aangestipt. Paragraaf 3.2 staat uitgebreider stil bij de in de literatuur geuite vermoedens over de effecten van aansprakelijkheid.

Naar de aansprakelijkheid voor burgemeester en politie als handhavers van de openbare orde zijn geen empirische studies verricht. Dit ligt anders voor andere gebieden, waaronder de aansprakelijkheid van artsen, brandweermannen, vrijwilligers en toezichthouders. Uit die studies tracht ik factoren te achterhalen die in die gebieden in verband worden gebracht met aansprakelijkheid en gedragseffecten, en of die factoren ook een rol zouden kunnen spelen in de problematiek die in dit onderzoek centraal staat.

Bij het in kaart brengen van de mogelijke effecten in paragraaf 3.3 is niet geprobeerd om een uitputtend overzicht te geven van alle empirische studies naar de invloed van aansprakelijkheid. Deze literatuurstudie is bedoeld als startpunt om voor mijn onderzoek relevante gezichtspunten in kaart te brengen en ideeën op te doen. Met name op het terrein van medical malpractice zijn ook vele studies buiten mijn onderzoek gehouden, omdat ze bijvoorbeeld gebaseerd waren op een veelheid aan statistische gegevens waarmee kwantitatieve analyses werden uitgevoerd, wat op het terrein van ordehandhaving wegens gebrek aan deze gegevens niet mogelijk was. Ook zijn op het terrein van medical malpractice een aantal studies qua resultaten tegenstrijdig en bovendien moeilijk te beoordelen vanwege het gebruik van (ingewikkelde) statistische analyses, waardoor deze studies weinig concrete aanknopingspunten opleveren.

Een eerste scan van de literatuur bracht naar voren dat in Nederland slechts zeer incidenteel met behulp van empirische onderzoeksmethoden naar het aansprakelijkheidsrecht is gekeken. De bestaande empirische studies zijn veelal verricht in de Verenigde Staten en incidenteel in het Verenigd Koninkrijk. Om die reden is met behulp van een aantal trefwoorden, zoals ‘deterrence’, ‘impact of liability’, ‘impact of tort’ en ‘empirical legal research’ gestructureerd gezocht in zoekmachines, waaronder HeinOnline en Westlaw en op de website van SSRN.¹ Daarnaast zijn alle jaargangen van het Journal of Empirical Legal Studies doorgenomen, gezien het feit dat empirisch juridisch onderzoek het onderwerp van dit tijdschrift is en daarmee de plaats bij uitstek om publicaties over relevante onderzoeken te vinden. Tijdens de literatuurstudie zijn ten slotte alle relevante bronnen meegenomen die door middel van de ‘sneeuwbalmethode’ aan het licht kwamen.

Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over de gevonden resultaten in paragraaf 3.4. Het gaat daar om de vraag wat de resultaten van de eerdere empirische onderzoeken betekenen voor de te vormen hypothesen in het kader van de invloed van aansprakelijkheid op politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde. Welke effecten van aansprakelijkheid zijn waargenomen op andere terreinen, zoals bij toezichthouders of artsen? Het hoofdstuk vangt nu eerst aan met de in de juridische literatuur omschreven vermoedens over de invloed van aansprakelijkheid.

3.2 Mogelijke effecten

3.2.1 Doelen van aansprakelijkheidsrecht

In de nationale en internationale juridische literatuur worden verschillende doelen van het aansprakelijkheidsrecht genoemd. In Hoofdstuk 1 werd al aangegeven dat in het bijzonder vergoeding, spreiding en preventie van schade worden gezien als de belangrijkste doelen van aansprakelijkheid.² Wanneer aansprakelijkheid wordt aangenomen en herstel van de situatie praktisch niet mogelijk is of wanneer daar kosten aan verbonden zijn, ontstaat vrijwel altijd de verplichting (een deel van) de schade te compenseren.³ Het moeten voldoen van een schadevergoeding aan het slachtoffer kan er toe leiden dat de andere doelen van het aansprakelijkheidsrecht bereikt worden. De schade wordt niet alleen gecompenseerd, maar bijvoorbeeld ook gespreid over meerdere personen.

Compensatie heeft als uitgangspunt het slachtoffer dat schade heeft geleden. In dit onderzoek staan echter de politie en burgemeester als (secundaire) schadeveroorzakers centraal. Om die reden is hier een ander doel van het aansprakelijkheidsrecht relevant. Vanuit het perspectief van de schadeveroorzaker kan het

1 Deze literatuursearch is afgerond in december 2011. Slechts de Kamerstukken van 2012 over de beperking van de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders zijn nog betrokken in dit hoofdstuk.

2 Bloembergen/Lindenbergh 2001, p. 10-14, Visscher 2005, p. 11-19, zie ook Giesen 2008, p. 187, Lindenbergh 2008, p. 10-15, Van Boom 2006a, p. 287, 291, Van Boom 2006b, p. 9-10, 18, Cafaggi 2006, p. 194-196, 202, 211, Weterings 2004, p. 6, Faure 2003, p. 19-20, Visscher 2002, p. 59, Mello & Brennan 2002, p. 1603, Hartlief 1997, p. 17, Schwartz 1994, p. 377-378, Bloembergen 1982, p. 2-7.

3 Bloembergen/Lindenbergh 2001, p. 6-11, Lindenbergh 2008, p. 10-11.

compenseren van de schade namelijk worden ingezet als middel om te voorkomen dat eenzelfde schadepost opnieuw ontstaat. Voornamelijk rechtseconomen zien deze zogenoemde preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht als het belangrijkste doel van aansprakelijkheid.⁴ In mijn onderzoek is er de vooronderstelling dat er zoiets bestaat als een preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht en dat in de praktijk dan ook een invloed van aansprakelijkheid op schadeveroorzakers waar te nemen zou kunnen zijn.

Bij de preventieve werking wordt een onderscheid gemaakt tussen speciale en generale preventie. Vermoed wordt dat de schadeplichtige zich geprikkeld voelt om hetzelfde schadeveroorzakende gedrag niet nogmaals te vertonen en hiertegen voorzorgsmaatregelen zal treffen, de zogenoemde speciale preventie. Voor de maatschappij, of burgers en instellingen die dezelfde activiteiten ontplooiën als de schadeplichtige kan de wetenschap van deze vergoedingsplicht ook een prikkel zijn om dergelijk gedrag niet (langer) te vertonen. In dat geval wordt gesproken van generale preventie.⁵ In mijn onderzoek is voornamelijk het idee van de speciale preventie van toepassing. In het empirische onderzoek dat uitgevoerd zal worden bij de politie en burgemeester wordt namelijk in eerste instantie bekeken of na een confrontatie met aansprakelijkheid op grond van het eigen handelen of nalaten bij openbare-ordeverstoringen een invloed is waar te nemen op het beleid van de betrokken politieregio en burgemeester. De bekendheid met het gegeven dat een regio of gemeente aansprakelijk is gesteld, kan ook gevolgen hebben voor het beleid in andere regio's en gemeenten. Dit betreft dan generale preventie. In het kader van de preventieve werking wordt ook een onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve gevolgen. Daar wordt in het onderstaande op ingegaan.

3.2.2 *Preventieve werking*

In de eerste plaats zijn er vermoedens die uitgaan van een positief effect van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Wanneer de politie of burgemeester als schadeveroorzaker zich door de (dreiging van) aansprakelijkheid geprikkeld voelen om schadeveroorzakend gedrag achterwege te laten, kan dat worden beschouwd als een positief effect.⁶ De gedachte hierbij is dat de samenleving veiliger kan worden wanneer de burgemeester en politie zich door het besef van aansprakelijkheid meer bewust zijn van risico's voor de openbare orde.⁷ Dit is gebaseerd op de verwachting dat politie en burgemeester als gevolg van aansprakelijkheid deze risico's in de toekomst beter zullen aanpakken. Hoewel het vergroten van het bewustzijn van risico's de handhaving van de openbare orde ten goede kan komen en wellicht kan zorgen voor een meer zorgvuldige afweging over het al dan niet

4 Weterings 2004, p. 9, met vele verwijzingen naar relevante rechtseconomische literatuur. Zie ook Engelhard & Van Maanen 2008, p. 13-15, Dijkstra & Visscher 2007, p. 142, Tzankova 2007, p. 85, Visscher 2005, p. 12, 13 en 17, Faure 2003, p. 19-20, Hartlief 1997, p. 19.

5 Van Boom 2006a p. 287-288, Visscher 2005, p. 16.

6 Van Maanen 2007, p. 127-128, Giesen 2005a, p. 146-149, Hartlief 2005a, p. 831, Kroeze 2005, p. 2, Nieuwenhuis 1997, p. 13.

7 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 50-51, Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 106-107, Van Twist & Ten Heuvelhof 2001, p. 1667.

inzetten van middelen en de zwaarte hiervan, blijven de beperkte middelen die de politie en burgemeester tot hun beschikking hebben een knelpunt.

De positieve prikkel die van het aansprakelijkheidsrecht uit zou kunnen gaan, staat ook in de juridische literatuur ter discussie.⁸ Zo verwacht Van Dam niet veel van de preventieve werking als het gaat om routinematig handelen. Daarentegen denkt hij dat bij handelingen waar vooraf ruimte is om na te denken over de veiligheid en ook controle kan plaatsvinden tijdens de uitvoering, meer effect van aansprakelijkheid kan uitgaan.⁹ De situatie die Van Dam schetst, sluit goed aan bij de situatie die centraal staat in dit onderzoek. De handhaving van de openbare orde lijkt te passen in de beschrijving van handelen waarbij ruimte is om na te denken; enige positieve preventieve werking zou hier dus het effect kunnen zijn. Binnen de ruimte om handhaving van de openbare orde voor te bereiden en na te denken, kan het naleven van bijvoorbeeld protocollen of een formele checklist echter ook een routine worden. In de ogen van Van Dam zou de preventieve werking als gevolg daarvan dan tevens kunnen verminderen.

Volgens Nieuwenhuis en Hartlief zullen er in ieder geval effecten zijn van het aansprakelijkheidsrecht. Zij stellen dat er moeilijk vraagtekens bij de preventieve functie van aansprakelijkheid geplaatst kunnen worden. Aansprakelijkheidsregels kunnen namelijk gezien worden als gedragsregels en hebben daarmee invloed op het gedrag van betrokkenen.¹⁰ Zij baseren deze stelling niet op feitelijke gegevens.

Op grond van inzichten uit de psychologie, twijfelt Giesen enigszins aan de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht.¹¹ Hij heeft een parallel getrokken tussen het causaliteitsvereiste van de onrechtmatige daad en attributie. Attributie heeft – kort gezegd – betrekking op het door mensen toerekenen van gebeurtenissen aan bepaalde oorzaken.¹² In het geval van interne attributie schrijft een persoon de oorzaak van de (schadeveroorzakende) gebeurtenis aan zichzelf toe. Volgens Giesen zal in dat geval sprake kunnen zijn van preventie; de veroorzaker zal in de toekomst trachten niet nogmaals dergelijke schade te veroorzaken. De preventie is in zijn ogen echter niet veroorzaakt door het aansprakelijkheidsrecht, maar door de wijze van attributie. Naast interne, bestaat ook externe attributie. Een gebeurtenis wordt dan toegeschreven aan andere personen of aan de omstandigheden. Een persoon voelt zich dan ook niet geprikkeld om zijn gedrag aan te passen, aangezien hij in zijn beleving geen hand heeft gehad in de gebeurtenis. Bij externe toerekening is er dan ook geen preventieve werking. Giesen geeft bovendien aan dat juist bij schadeveroorzakend gedrag om diverse redenen in de regel sprake is van externe attributie. Wanneer er iets ‘mis’ gaat, zijn mensen namelijk geneigd dit niet aan zichzelf, maar aan anderen toe te rekenen, terwijl successen worden gezien als iets dat men zelf heeft bereikt. Gedrag waardoor schade wordt veroorzaakt, rekent iemand dus niet toe aan zichzelf, maar is wel precies een reden om een beroep op het

8 Zipro 2010, p. 283-284, Chen 2010, p. 13, Havinga 2010, Zipro 2009, p. 317-318, 746-748, Horwitz & Mead 2009, p. 626, Giesen 2009, p. 307-329, Kortmann 2009, p. 20-24, Giesen 2008, p. 187, 201-203, Van Ravels 2007, p. 130, Goldberg 2006, p. 1076-1080, Van Boom 2006b, p. 19-20, 26, 33, Mello & Brennan 2002, p. 1604, Abel 2002, Hartlief 1997, p. 20, Schwartz 1994.

9 Van Dam 1989, p. 226, Visscher 2005, p. 17, Spier e.a. 2009, p. 7, Van Dam 2006, p. 136-137.

10 Hartlief 1997, p. 20-21 en Nieuwenhuis 1997, p. 11, Hartlief 2010, p. 8-9, 51.

11 Giesen 2008, p. 201-203.

12 Zie Giesen 2008, p. 181-208 voor een voor de jurist heldere uitleg over attributie en het verband met causaliteit.

aansprakelijkheidsrecht te doen. Het moeten vergoeden van de schade zal volgens de redenering van Giesen dan geen preventief effect hebben.

Giesen maakt op basis van zijn eigen inzicht wel een onderscheid tussen particulieren die sporadisch geconfronteerd worden met aansprakelijkheid en de zogenoemde ‘repeat players’ die met enige regelmaat met aansprakelijkheid in aanraking komen. Binnen een organisatie verwacht hij dat interne attributie zich vaker voor zal doen; aansprakelijkheid kan hier wel een leereffect hebben. Bovendien zullen organisaties wellicht rationeler handelen en bij beslissingen rekening houden met aansprakelijkheid, onder meer door financiële prikkels. Hierop doorredenerend zou preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht zich bij politie en burgemeester dus wel kunnen voordoen.

Ook Van Boom geeft aan dat in zijn ogen repeat players hun gedrag aanpassen aan gebeurtenissen die steeds terugkeren en eventueel schade veroorzaken. Particulieren die eenmalig met aansprakelijkheid worden geconfronteerd en daar veelal ook nog verzekerd voor zijn, voelen nauwelijks een prikkel denkt Van Boom.¹³ Hij heeft het vermoeden dat binnen organisaties enigszins sprake is van preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht, maar hij benadrukt tevens het gebrek aan empirisch bewijs op dit gebied. Voordat we onszelf de vraag kunnen stellen of van het aansprakelijkheidsrecht een sterkere preventieve werking uit zou moeten gaan dan tot nu toe het geval is, zal volgens Van Boom eerst vastgesteld moeten worden hoe de situatie nu is en welke verklaringen daarvoor te vinden zijn.

Zipro geeft aan dat de preventieve werking van het vorderen van een schadevergoeding op het terrein van het mededingingsrecht hoogstens een aanvullende rol kan hebben in het kader van privaatrechtelijke handhaving. Hij verwacht meer van de mogelijkheden die de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving te bieden hebben en “de vrees voor reputatieverlies door morele verontwaardiging van het publiek”.¹⁴ Deze vrees voor reputatieverlies komt opnieuw aan de orde bij de bespreking van mijn theoretisch model in Hoofdstuk 4.

3.2.3 *Vloedgolf aan claims*

Andere auteurs leggen de nadruk op mogelijke negatieve effecten die de toepassing van civielrechtelijke aansprakelijkheid kan hebben op het gedrag van de overheid. Van Maanen en De Lange geven bijvoorbeeld aan dat de vrees voor een te ruime aansprakelijkheid een rol speelt in de hele ontwikkeling van de onrechtmatige overheidsdaad.¹⁵ Vranken wijst er op dat zelfs de Hoge Raad hier expliciet over is in het *Taxibus*-arrest, waar de moeder van een verongelukt kind in aanmerking kwam voor shockschade. In het arrest overwoog de Hoge Raad:

¹³ Van Boom 2006a, p. 288-292, Lindenbergh 2008, p. 12.

¹⁴ Zipro 2009, p. 748.

¹⁵ Van Maanen & De Lange 2005, p. 53-54.

“dat het recht beperkingen stelt aan de mogelijkheid van vergoeding van dit nadeel, omdat te ruim getrokken grenzen van aansprakelijkheid in maatschappelijk opzicht tot onaanvaardbare gevolgen zouden kunnen leiden”.¹⁶

De Hoge Raad gaat hier uit van de aanname dat van aansprakelijkheid invloed uitgaat. Dat de Hoge Raad expliciet aangeeft dat hij rekening houdt met de eventuele gevolgen of effecten van het aannemen van aansprakelijkheid, was tot de uitspraak in het *Taxibus*-arrest vrijwel niet terug te vinden in de rechtspraak. Vranken vermoedt echter dat overwegingen als deze vaker een rol spelen, maar niet tot uitdrukking worden gebracht door rechters.¹⁷ In het *Hangmat*-arrest heeft de Hoge Raad in het kader van de risicoaansprakelijkheid van artikel 6:174 BW opnieuw expliciet aandacht voor de gevolgen van aansprakelijkheid voor de praktijk:

“Evenmin is voldoende aannemelijk geworden dat de vrees voor een onbeheersbare toename van claims als de onderhavige bewaarheid zal worden.”¹⁸

Wat de gevolgen of effecten van aansprakelijkheid zijn, is zoals eerder aangegeven, tot nu toe ook niet empirisch onderbouwd. In de regel worden in een rechtszaak dan ook de juridische argumenten behandeld op grond waarvan wel of geen aansprakelijkheid wordt aangenomen. Het ondersteunen van argumenten met empirische gegevens is in het geheel niet gebruikelijk. Ook wordt niet besproken of het aannemen van aansprakelijkheid op een eventueel (doordacht) beleid gebaseerd is. De achterliggende gedachte om aansprakelijkheid van de overheid al dan niet aan te nemen, wordt in de rechtspraak in Engeland wel in een aantal zaken expliciet genoemd.¹⁹ Toch worden ook daar meestal juridische argumenten gebruikt om beleidsargumenten in te verpakken.²⁰

Als in literatuur en rechtspraak expliciet wordt gesproken over de mogelijke effecten van aansprakelijkheid, dan is dit meestal gericht op de negatieve gevolgen die aansprakelijkheid met zich mee kan brengen. De vrees voor een te ruime aansprakelijkheid lijkt vooral te berusten op het vermoeden dat het toelaten van aansprakelijkheid zal leiden tot een vloedgolf aan claims aan het adres van de overheid.²¹ In Engeland wordt met betrekking hiertoe wel gesproken over ‘floodgates’.²² In Nederland refereert men aan ‘Amerikaanse toestanden’ of

16 HR 22 februari 2002, *NJ* 2002, 240 (*Taxibus*), Asser/Vranken*** 2005, nr. 45.

17 Asser/Vranken*** 2005, nr. 24-38. Bij het arrest HR 28 mei 2004, *NJ* 2006, 430 (*Proefverlof tbs-er*) wordt deze overweging wel benoemd door A-G Spier in 5.52 en door Vranken in zijn noot onder dit arrest en in zijn noot onder HR 13 april 2007, *NJ* 2008, 567 (*Iranese vluchtelingen*), onder punt 9 viii.

18 HR 8 oktober 2010, *NJ* 2011, 465 (*Hangmat*), r.o. 4.3.5, zie ook de conclusie van A-G Spier onder 4.19.1, 4.23 en 4.24.2 met een verwijzing naar Leopold 2009, p. 54, 60-61.

19 Fairgrieve 2003, p. 64, 77.

20 Markesinis et.al. 1999, p. 39-45, zie ook Mullender 2009a, p. 963-965.

21 Giesen 2005a, p. 145, 154-155, Asser/Vranken*** 2005, nr. 45, Van Dam 2006, p. 152-153, Van Boom, Giesen & Verheij 2008, p. 23, HR 8 oktober 2010, *NJ* 2011, 465 (*Hangmat*).

22 Burton 2009, p. 293, Markesinis & Fedtke 2007, p. 327, Markesinis, Deakin & Johnston 2003, p. 377, Fairgrieve 2003, p. 64, Fairgrieve 2002a, p. 89, Surma 2002, p. 380, 388, 391, Fairgrieve 2002b, p. 484. Zie ook: Halliday, Ilan & Scott 2011, p. 528 en Abel 2002, p. 1560-1562.

een claimcultuur.²³ De kans op succes in de rechtszaal zou het aantrekkelijk maken om eerder over te gaan tot het eisen van een schadevergoeding.²⁴ De Hoge Raad spreekt deze vrees ook min of meer impliciet uit in het arrest *Duwbak Linda*, dat in het vorige hoofdstuk al aan bod kwam in het kader van het relativiteitsvereiste. De algemene verantwoordelijkheid van de Staat voor een veilig scheepvaartverkeer, is niet bedoeld om een in beginsel onbeperkte groep van derden te beschermen in hun vermogensbelang.²⁵ Het relativiteitsvereiste leidde in dit arrest tot de conclusie dat de Staat niet aansprakelijk werd gehouden voor het nalaten een deugdelijke keuring van een schip uit te voeren. Een “in beginsel onbeperkte groep van derden” en “vermogensschade die op een vooraf veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan” kan de groep van potentiële eisers te groot maken. In ieder geval lijkt de vrees te bestaan dat het aannemen van aansprakelijkheid in dit geval voor de bovengenoemde vloedgolf zal zorgen. Ook in de discussie over de beperking van civielrechtelijke aansprakelijkheid van financiële toezichthouders wordt het argument van de mogelijke vloedgolf aan claims aan het adres van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten aangevoerd.²⁶ Een vergelijking tussen de resultaten van mijn onderzoek en het debat over een aansprakelijkheidsbeperking van toezichthouders zal de afsluiting van Hoofdstuk 7 zijn.

3.2.4 Defensief gedrag

In een recente uitspraak die betrekking heeft op bestuurdersaansprakelijkheid staat de Hoge Raad stil bij een ander mogelijk negatief effect van aansprakelijkheid. Het betreft hier de mogelijkheid dat aansprakelijkheid ‘defensief gedrag’ kan veroorzaken:

“Door een hoge drempel te aanvaarden voor aansprakelijkheid van een bestuurder tegenover een door hem bestuurde vennootschap wordt mede het belang van die vennootschap en de daarmee verbonden onderneming gediend omdat daardoor wordt voorkomen dat bestuurders hun handelen in onwenselijke mate door *defensieve overwegingen* laten bepalen.”²⁷ [cursief FvT]

Als gevolg van de mogelijkheid om de overheid aan te spreken, wordt vermoed dat niet alleen schadelijdende partijen daarop met claims zullen reageren, maar ook de overheid zelf. In de literatuur wordt gesproken van defensief gedrag, of ook wel van “defensive bureaucracy”²⁸ of “defensive conduct”.²⁹ De overheid is

23 *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 630, nr. 1, nr. 2, *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 279, nr. 12, p. 9, 25, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 654, nr. 2, p. 28, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 320, nr. 4, p. 4, 18-19, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 126, nr. 5, p. 4, 6, Hartlief 2010, p. 68, Tzankova 2007, p. 24, 70, 85, Kroeze 2005, p. 1-3, Faure & Hartlief 1999.

24 Leopold 2009, p. 54, 60-61, Muller, Polak & Stolker 2006, p. 8, 49-54, Hartlief 2005a, p. 830-831, 834.

25 HR 7 mei 2004, *NJ* 2006, 281 (*Duwbak Linda*), zie ook Van Boom, Giesen & Verheij 2008, p. 23.

26 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 3, p. 2 (MvT), *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 9, p. 9. Zie ook: Wibier 2011, p. 36.

27 HR 20 juni 2008, *NJ* 2009, 21. Zie ook Kroeze 2005 over de oorzaken van ‘bange bestuurders’, waaronder (te) ruime aansprakelijkheid.

28 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 105-106, Muller, Polak & Stolker 2006, p. 51-53.

29 Giesen 2005a, p. 156-157, Kroeze 2005, p. 4-5, Fairgrieve 2003, p. 64, Surma 2002, p. 388-390, Fairgrieve 2002b, p. 483-484.

zich dan té bewust van mogelijke aansprakelijkheid en is daardoor meer gefocust op het voorkomen van deze aansprakelijkheid dan op het zo goed mogelijk uitvoeren van haar taak.³⁰ In de medische wereld staat dit bekend als ‘defensive medicine’, waarbij artsen zich meer richten op het voorkomen van aansprakelijkheid in plaats van vrijuit te beslissen over de behandelwijze van een patiënt.³¹ Waar het volstaat om twee of drie testen op een patiënt uit te voeren, wordt gekozen voor tien testen om er zeker van te zijn dat hierin geen grond voor aansprakelijkheid ligt. Het perspectief van de arts ligt dan op het zichzelf verdedigen tegen een claim, terwijl de behandeling van de patiënt centraal zou moeten staan. Empirische onderzoeken op het gebied van ‘medical malpractice’ komen in paragraaf 3.3.5 aan bod.

Wanneer ambtenaren bij de overheid zich in gaan dekken tegen aansprakelijkheid tijdens hun werkzaamheden, zou gesproken kunnen worden van defensive bureaucracy.³² Ambtenaren, bijvoorbeeld politieagenten of medewerkers van een gemeente, durven in die situatie geen verantwoordelijkheid meer te nemen voor hun beslissingen en verschuilen zich onder meer achter formulieren en toestemming van leidinggevend. Zij besteden in dat geval meer tijd en zorg aan hun taak dan op grond van de situatie eigenlijk nodig is, hetgeen onefficiënt is.³³ De gedachte bij defensief gedrag is dat beleidsbepalers zich gaan focussen op het verdedigen tegen mogelijke aansprakelijkheid. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in het te snel inzetten van de ME om escalatie van een verstoring van de openbare orde te voorkomen. De zichtbare aanwezigheid van de ME kan echter een provocerend effect hebben, waardoor rellen alsnog uit de hand lopen.³⁴

De gevolgen van defensief gedrag van de overheid zouden kunnen worden tegengegaan door de overheid immuniteit te verlenen op het gebied van aansprakelijkheid.³⁵ In Nederland is dat tot dusver niet gebeurd, hoewel de overheid met enige terughoudendheid door de rechter wordt benaderd door de overheid onder meer beleidsvrijheid te gunnen, zoals dat ook in het vorige hoofdstuk tot uitdrukking kwam. De huidige discussie in Nederland over een beperking van aansprakelijkheid van de overheid, concentreert zich voornamelijk op de overheid als financieel toezichthouder.³⁶ Deze discussie wordt besproken in Hoofdstuk 7.

3.2.5 *Van vermoedens naar empirisch onderzoek*

Het toepassen van empirische onderzoeksmethoden in rechtswetenschappelijk onderzoek komt tot op heden (in Nederland) nog niet breed van de grond. Al meer

30 Van Dam 2010, p. 232, 244, Hartlief 2010, p. 61, Muller, Polak & Stolker 2006, p. 52, Van Dam 2006, p. 150-152, Giesen 2005a, p. 156, Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 108-109, Van Twist & Ten Heuvelhof 2001, p. 1667, Markesinis et.al. 1999, p. 46-49.

31 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 108-109, Hartlief 2005a, p. 831, Visscher 2005, p. 292-293, Kroeze 2005, p. 3-4, Visscher 2002, p. 65-66.

32 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 108-109.

33 De Mot 2001, p. 1672.

34 Adang e.a. 2009, p. 77-78.

35 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 110-115.

36 Wibier 2011, Busch 2011, Wibier & Du Perron 2011, Hartlief 2010, p. 61-65, Van Dam 2010, Giesen e.a. 2009, De Kezel 2009, p. 219-226, Dijkstra & Visscher 2007, Van Dam 2006, p. 150-152.

dan honderd jaar geleden sprak Oliver Wendell Holmes uit, dat de toekomst van de jurist kon worden gevonden in de statistiek en economie: *‘for the rational study of the law the black-letter man may be the man of the present, but the man of the future is the man of statistics and the master of economics’*.³⁷ Al sinds die tijd wordt empirisch onderzoek verricht naar verschillende rechtsgebieden, maar slechts in beperkte mate. In de jaren ’60 en ’70 kwam er aandacht voor rechtseconomie en het gebruik van statistieken. In Oxford startte in 1972 het Oxford Center for Socio-Legal Studies.³⁸ Gezien de kleine omvang van het empirische onderzoek werd in 1989 in de Verenigde Staten door Schuck uitgezocht waar de beperkte interesse vandaan kwam. Hij deed een oproep aan rechtenprofessoren om zich meer bezig te houden met empirisch onderzoek.³⁹ Met behulp van empirische methoden stelt hij zich voor dat rechtswetenschappelijk onderzoek een betere balans kan vinden tussen aan de ene kant doctrines en theorieën en aan de andere kant feiten zoals die zich voordoen in de rechtspraak.⁴⁰ Schuck ziet in dat er veel verwacht wordt van rechtswetenschappers die zich wagen aan empirische onderzoeksmethoden. Er zal rekening moeten worden gehouden met de onzekerheid die empirisch onderzoek meebrengt. De resultaten van een survey kunnen bijvoorbeeld tegenvallen en geen nieuwe feiten aan het licht brengen. Ook zal het tijd en moeite kosten om als jurist getraind te raken in nieuwe onderzoeksmethoden en deze uit te voeren. Toch weegt voor Schuck het voordeel van betrouwbaar onderzoek dat nieuwe inzichten biedt zwaarder.⁴¹

Van Dijk en Vranken geven in hun bijdragen aan de WPNR special van december 2011 een overzicht van de (hernieuwde) opkomst van ‘Empirical Legal Studies’ en het rechtsrealisme.⁴² Het gebruik van empirische onderzoeksmethoden in juridisch onderzoek is (in de Verenigde Staten) nu langzaam terrein aan het winnen.⁴³ In april 2001 werd aan de universiteit van Illinois een symposium georganiseerd over het gebruik van empirische en experimentele methoden in het recht. Tijdens het symposium werden verschillende papers gepresenteerd. Eén van de onderwerpen was het verleden, het heden en de toekomst van ‘empirical legal scholarship’.⁴⁴ In zijn paper concludeert Heise dat het gebruik van empirische methoden in de rechtswetenschap door de jaren heen is toegenomen.⁴⁵ Ook Ulen merkt op dat er binnen rechtswetenschappelijk onderzoek een verschuiving plaatsvindt in de richting van het gebruik van meer empirische onderzoeksmethoden.⁴⁶ In 2004 zag het Journal of Empirical Legal Studies het levenslicht en in 2010 verscheen The Oxford Handbook on Empirical Legal Research.

Eind 2006 is een Brits rapport verschenen met de resultaten van een onderzoek naar de capaciteit van empirisch rechtswetenschappelijk onderzoek in het Verenigd

37 Holmes 1897, McAdams & Ulen 2002, p. 1.

38 Cane & Kritzer 2010, p. 1.

39 Schuck 1989.

40 Schuck 1989, p. 334.

41 Schuck 1989, p. 330-335.

42 Van Dijk 2011, Vranken 2011.

43 Dit is zelfs empirisch onderzocht, Ellickson 2000, Cane & Kritzer 2010.

44 Heise 2002.

45 Heise 2002, p. 826-832.

46 Ulen 2002.

Koninkrijk.⁴⁷ Het onderzoek is uitgevoerd, omdat ook in het Verenigd Koninkrijk steeds meer het belang van feitelijke gegevens wordt ingezien voor het opstellen van wetgeving of het faciliteren van goede rechtspraak. De behoefte aan meer empirisch onderzoek vereist wel dat er voldoende capaciteit is en blijft bestaan om empirische methoden te kunnen hanteren binnen de rechtswetenschap. Daarom is deze capaciteit onderzocht.⁴⁸ Uit het onderzoek bleek dat er maar een kleine groep rechtswetenschappers is die empirische methoden kunnen gebruiken. Deze ervaren groep wordt bovendien niet aangevuld met nieuwe, jonge onderzoekers. Het grootste probleem ligt volgens de onderzoekers in het gebrek aan onderwijs over empirische onderzoeksmethoden gedurende de rechtenstudie.⁴⁹

Ook in Nederland bestaat belangstelling voor empirisch onderzoek in het recht, zoals Van Dijk en Vranken schetsen in hun overzichten.⁵⁰ Daarnaast bestaat al langere tijd de Vereniging voor Sociaalwetenschappelijke bestudering van het Recht.⁵¹ Sinds 2008 is er bovendien binnen het privaatrechtsonderzoek ook de civilologie waarin aandacht is voor empirisch onderzoek op het terrein van privaatrecht.⁵² Tijssen vond in zijn promotieonderzoek over de verantwoording van methodologische keuzes in juridische dissertaties dat in een derde deel van de onderzochte dissertaties (ook) gebruik werd gemaakt van empirische methoden.⁵³

Maar hoewel de belangstelling voor empirisch onderzoek in het recht in verschillende landen al een hele tijd bestaat, is het nog niet op grote schaal van de grond gekomen. In de onderstaande paragraaf worden een aantal empirische onderzoeken besproken op het terrein van het aansprakelijkheidsrecht die inmiddels wél zijn uitgevoerd. De effecten van aansprakelijkheid die in deze studies gevonden zijn, vormen aanknopingspunten voor mijn empirische onderzoek.

3.3 Empirische studies over aansprakelijkheid: een startpunt

3.3.1 Inleiding

In Engeland is dankzij de uitspraak van het EHRM in de zaak *Osman* voor de politie immuniteit van aansprakelijkheid niet langer mogelijk.⁵⁴ De House of Lords blijft echter terughoudend in het aannemen van aansprakelijkheid van de

47 Genn, Partington & Wheeler 2006, de bespreking van het rapport hier is een korte samenvatting van de aanleiding, doelstellingen en resultaten van het onderzoek.

48 Genn, Partington & Wheeler 2006, p. 1-2.

49 Zonder dit onderwijs is het moeilijk om de juiste vaardigheden en kennis onder de knie te krijgen. Wanneer studenten later zelf onderzoek gaan doen of onderwijs geven, zijn zij dan ook niet in staat om empirisch onderzoek uit te voeren of aan anderen kennis hierover bij te brengen. Om een verandering te weeg te brengen, zal er in het onderwijsprogramma meer aandacht aan empirische onderzoeksmethoden moeten worden besteed en zal samenwerking gezocht moeten worden met wetenschappers uit sociaalwetenschappelijke disciplines, Genn, Partington & Wheeler 2006, p. 9-37, 39-46, Vranken 2011, p. 1120, Asser/Vranken*** 2005, nr. 43-52, 115, 148.

50 Van Dijk 2011, Vranken 2011.

51 *Recht der Werkelijkheid* is het tijdschrift van de VSR. <<http://vsr.ruhosting.nl/index.html>>

52 Van Boom, Giesen & Smit 2012, Van Boom, Giesen & Verheij 2008.

53 Tijssen 2009, p. 132.

54 EHRM 28 oktober 1998, NJ 2000, 134 (*Osman*) en daarna *Barrett v Enfield LBC* [2001] 2 AC 550 (HL) en *Phelps v. Hillingdon London Borough Council* [2001] 2 AC 619.

politie.⁵⁵ Voor de kern van deze terughoudendheid wordt in de Engelse literatuur gewezen op de zaak van de *Yorkshire Ripper*, daar werd na lange tijd een seriemoordenaar opgepakt.⁵⁶ De moeder van het laatste slachtoffer vond dat de politie nalatig was geweest en eerder en slagvaardiger had moeten optreden. De politie deed in deze zaak een beroep op ‘public policy immunity’. Binnen hun beleid hield de politie rekening met het algemeen belang, dat volgens hen zwaarder weegt dan het individuele belang van het slachtoffer. De House of Lords nam deze immuniteit aan.⁵⁷ In de zaak van de *Yorkshire Ripper* werd daarmee een succesvol beroep gedaan op de ‘public policy immunity’. De House of Lords gaf drie argumenten voor het aannemen van deze immuniteit, die als volgt zijn samen te vatten:

- Aansprakelijkheid leidt tot “defensive conduct”; de politie zal niet zorgvuldiger handelen, maar zal juist defensief gedrag vertonen. De focus komt te liggen op het vermijden van claims in plaats van op het handhaven en opsporen;
- Het oordelen over aansprakelijkheidsclaims dwingt de rechter om intensief te toetsen hoe de politie al dan niet gehandeld heeft. Het is niet gepast voor rechters om beslissingen met een “hoog discretionair of casuïstisch karakter” intensief te toetsen;
- De middelen die de politie ter beschikking staan voor het uitvoeren van haar primaire taak, zullen worden aangewend om zich te verdedigen tegen aansprakelijkheidsclaims.⁵⁸

Hartshorne, Smith en Everton geven in hun onderzoek aan dat deze argumenten van de House of Lords in de zaak van de *Yorkshire Ripper* gebaseerd zijn op vermoedens. Er zijn geen feitelijke gegevens gebruikt om de argumenten op te baseren.⁵⁹ Om die reden kon de Court of Appeal dezelfde argumenten gebruiken om tot een tegenovergestelde conclusie te komen in de *Hampshire* zaak.⁶⁰ Daar ging het om de situatie waarin de brandweer de sprinklerinstallatie van een brandend gebouw had uitgezet. Het uitzetten van deze installatie was volgens de eisende partij de oorzaak van meer schade aan het gebouw. Van deze zaak heeft Vranken de argumenten helder op een rijtje gezet:

“a. aansprakelijkheid leidt volgens de Lords niet tot grotere zorgvuldigheid, maar integendeel tot een defensieve houding. Onjuist, aldus de Court of Appeal, want het is niet erg realistisch te

55 McIvor 2010, Mullender 2009b, Spencer 2009, Burton 2009, p. 286-292, *Smith v. Chief Constable of Sussex* [2008] UKHL 50, 2008 WL 45606, *Van Colle v. Chief Constable of Hertfordshire* [2008] UKHL 50, 2008 WL 2872476, *Mitchell v Glasgow City Council* [2009] UKHL 11, [2009] WLR 481.

56 *Hill v. The Chief of Constable of West Yorkshire* [1989] 1 AC 53, McIvor 2010, Mullender 2009b, Spencer 2009, Burton 2009.

57 Asser/Vranken*** 2005, nr. 39, McIvor 2010, p. 134-136, Markesinis & Stewart 2002, p. 214, Surma 2002, p. 379-380, Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 505.

58 Asser/Vranken*** 2005, nr. 39, Burton 2009, p. 289-290, Surma 2002, p. 380, Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 505, Van Roosmalen 2007, p. 203-204, *Hill v. The Chief of Constable of West Yorkshire* [1989] 1 AC 53.

59 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 505, Asser/Vranken*** 2005, nr. 41, Markesinis et.al. 1999, p. 79.

60 *Capital and Counties and Digital Equipment v. Hampshire County Council* [1997] QB 1004, Asser/Vranken*** 2005, nr. 42.

- denken dat brandweerlieden zich bij de uitoefening van hun functie steeds afvragen of een bepaalde handeling claimgevoelig is of niet;
- b. een civiele procedure is volgens de Lords niet geschikt om het handelen van de brandweer te toetsen. Onjuist, aldus de Court of Appeal, want een intern onderzoek bij de brandweer heeft in dit geval minder opgeleverd dan de discovery (disclosure in het nieuwe procesrecht van 1999) voor de civiele rechter;
- c. de Lords vonden vorderingen tegen de brandweer onwenselijk vanwege de kosten en menskracht. Onjuist, aldus de Court of Appeal, omdat dan iedere organisatie met publieke taken immuniteit zou moeten hebben en dat is niet zo. Het is ook niet nodig, want ze kunnen zich net als ieder ander verzekeren. Een beetje venijnig voegde de Court hier nog aan toe dat als de brandweer haar taak fatsoenlijk uitoefent, ze niet bang hoeft te zijn veel tijd en geld te moeten besteden aan het verdedigen tegen claims, want die zijn er dan niet.⁶¹

In het onderzoek van Hartshorne, Smith en Everton is met behulp van empirische onderzoeksmethoden gekeken naar de bovenstaande uitspraak waarin volgens de Court of Appeal de gevolgen van overheidsaansprakelijkheid voor de praktijk van de brandweer niet negatief moesten worden ingeschat.⁶² Deze mogelijke gevolgen zijn door de onderzoekers vergeleken met de daadwerkelijke effecten die zich in de praktijk voordeden als gevolg van de uitspraak. Uit de resultaten bleek dat de uitspraak niet leidde tot de gevreesde defensieve houding van de brandweer. Hoewel in een aantal districten een goede verzekering werd afgesloten en in handboeken een aanwijzing verscheen over het aan laten van sprinklerinstallaties tijdens het blussen van een brand, veranderde er niet veel in de praktijk van alledag.⁶³

Behalve in de twee bovenstaande zaken speelde ook in *X (Minors) v. Bedfordshire County Council* een mogelijke defensieve houding van de lokale autoriteiten een rol bij het beslissen over de aansprakelijkheid van de overheid.⁶⁴ In deze zaak was sprake van kindermishandeling en verwaarlozing door de ouders. De lokale autoriteiten werd verweten dat zij hadden nagelaten om in deze situatie in te grijpen. Toch leidde dit niet tot aansprakelijkheid:

“if a liability were to be imposed, it might well be that local authorities would adopt a more cautious and *defensive* approach to their duties”.⁶⁵

In de Engelse literatuur hebben juristen een overzicht gegeven van argumenten die in de Engelse rechtspraak worden gebruikt om overheidsaansprakelijkheid met terughoudendheid of zelfs immuniteit te behandelen.⁶⁶ Defensief gedrag dat als

61 Asser/Vranken*** 2005, nr. 42, Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 508.

62 In de volgende paragraaf zal uitgebreider worden ingegaan op het onderzoek van Hartshorne, Smith en Everton en de methoden die zij in hun studie gebruiken hebben.

63 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 503, 511, Vranken 2006, p. 40 en Asser/Vranken*** 2005, nr. 42-43.

64 *X (Minors) v. Bedfordshire County Council* [1995] 2 AC 633, Markesinis, Deakin & Johnston 2003, p. 158, Bailey & Bowman 2000, p. 95, Fairgrieve 2003, p. 76, Markesinis & Stewart 2002, p. 214-215.

65 Van Roosmalen 2007, p. 204-205, Markesinis et.al. 1999, p. 28-29, 48-49, *X (Minors) v. Bedfordshire County Council* [1995] 2 AC 633, deze zaak leidde uiteindelijk tot *Z v. United Kingdom* [2001] 34 EHRR 3.

66 McIvor 2010, Lord Bingham 2010, Wilberg 2010, Mullender 2009a, Mullender 2009b, p. 385-386, Spencer 2009, Burton 2009, Markesinis, Deakin & Johnston 2003, p. 376-378, Markesinis 2003, p. 190-191, Fairgrieve 2003, p. 64-67, Markesinis & Stewart 2002, p. 243-255, Surma 2002, p. 388-402, Markesinis et.al. 1999.

gevolg van aansprakelijkheid bij de overheid op kan treden, is één van die argumenten. In de literatuur wordt daarbij bijvoorbeeld gewezen op de uitspraken *Smith v. Chief Constable of Sussex*, *Van Colle v. Chief Constable of Hertfordshire*, *Mitchell v. Glasgow City Council* en *Stovin v. Wise*.⁶⁷ In die laatste (maar niet meest recente) zaak had de lokale autoriteit nagelaten om een landeigenaar te sommeren een obstakel van zijn landgoed te verwijderen. Dit obstakel belette het zicht op een gevaarlijk verkeersknooppunt. De partij die op het knooppunt iemand aanreed en werd aangesproken voor de schade, betrok de lokale autoriteit bij de zaak.⁶⁸ In deze casus overwoog Lord Hoffmann:

“it was important to consider, before extending the duty of care owed by public authorities, the cost to the community of the *defensive measures* which they are likely to take in order to avoid liability”.⁶⁹

Behalve naar de standpunten van rechters in de eerder genoemde uitspraken, wordt in de Engelse literatuur ook verwezen naar *Elguzouli-Daf v. Commissioner of Police of Metropolis*.⁷⁰ In deze laatste zaak draaide het om twee voormalige verdachten, die na 22 en 85 dagen werden vrijgelaten wegens gebrek aan bewijs, en vervolgens een schadevergoeding eisten.⁷¹ Ook bij optreden van de politie in plaats van nalaten kan de discussie over de beperking van overheidsaansprakelijkheid zich dus voordoen.

In al deze zaken werd door de rechters gewezen op het mogelijke defensieve gedrag van de overheid en werd aansprakelijkheid mede op grond daarvan afgewezen. Toch is het argument dat overheidsaansprakelijkheid zou leiden tot defensief gedrag niet altijd aangenomen, zoals in het bovenstaande al bleek in de *Hampshire*-zaak. Dit geldt ook voor *Dorset Yacht v. Home Office* en voor *Phelps v. Hillingdon London Borough Council*.⁷² In *Dorset Yacht* waren opzichters aansprakelijk voor het ontsnappen van zeven jeugddelinquenten van een eiland waar deze delinquenten werkten in een heropvoedingskamp. De opzichters lagen alle drie te slapen toen de jongens met een bootje ontsnapten, waarmee ze vervolgens het jacht van de eisende partij ramden en ook aan boord van het schip nog meer schade veroorzaakten.⁷³ In *Phelps v. Hillingdon London Borough Council* werd aansprakelijkheid aangenomen van de lokale autoriteiten voor

67 *Smith v. Chief Constable of Sussex* [2008] UKHL 50, 2008 WL 45606, *Van Colle v. Chief Constable of Hertfordshire* [2008] UKHL 50, 2008 WL 2872476, *Mitchell v. Glasgow City Council* [2009] UKHL 11, [2009] WLR 481, *Stovin v. Wise* [1996] AC 923.

68 Bailey & Bowman 2000, p. 101-102, Markesinis & Stewart 2002, p. 214, Surma 2002, p. 385-386.

69 *Stovin v. Wise* [1996] AC 923, Markesinis, Deakin & Johnston 2003, p. 378, Markesinis & Stewart 2002, p. 249-250, Surma 2002, p. 386, Markesinis et.al. 1999, p. 78-79.

70 Markesinis & Stewart 2002, p. 249-250, Surma 2002, p. 388, Markesinis et.al. 1999, p. 28-29, 47-49, 78-79, *Stovin v. Wise* [1996] AC 923, *X (Minors) v. Bedfordshire County Council* [1995] 2 AC 633, *Hill v. The Chief of Constable of West Yorkshire* [1989] 1 AC 53, *Elguzouli-Daf v. Commissioner of Police of Metropolis* [1995] 2 WLR 173.

71 Surma 2002, p. 382-383, Markesinis et.al. 1999, p. 28-29.

72 *Dorset Yacht v. Home Office* [1970] AC 1004, 2 All ER 294, *Phelps v. Hillingdon London Borough Council* [2001] 2 AC 619, Markesinis et.al 1999, p. 80-81, Fairgrieve 2003, p. 65, Fairgrieve 2002b, p. 483-484.

73 *Dorset Yacht v. Home Office* [1970] AC 1004, 2 All ER 294, Markesinis, Deakin & Johnston 2003, p. 154, Giesen 2004, p. 10, Fairgrieve 2003, p. 41-42, Brodie 2002, p. 542.

kinderen met behoeften aan speciale zorg binnen het onderwijs, dat zij niet hadden gekregen.⁷⁴

Voor het argument dat mogelijk defensief gedrag als gevolg van overheidsaansprakelijkheid kan optreden, bestaat tot dusver dus nog geen empirische onderbouwing.⁷⁵ Aangezien er weinig feitelijke gegevens beschikbaar zijn die de rechter als uitgangspunt kan gebruiken, gebeurt het in de huidige situatie dat steeds per casus het argument van defensief gedrag aangenomen of verworpen kan worden.⁷⁶ In de volgende paragrafen wordt gekeken naar onderzoeken die wel waren gericht op het verzamelen van feitelijke gegevens over de gevolgen van aansprakelijkheid. Dit onderzoek heeft voornamelijk plaatsgevonden in Engeland en de Verenigde Staten. Niet alle terreinen die besproken worden in het onderstaande hebben een direct verband met overheidsaansprakelijkheid, aangezien juist op dat terrein vrij weinig onderzoek gedaan is. De resultaten van de bestaande empirische studies vormen een hulpmiddel bij het later identificeren van de effecten van aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid van politie en burgemeesters en de eventuele andere factoren die daarmee samenhangen. Welke gevolgen van aansprakelijkheid zijn waargenomen in onderzoeken op andere terreinen? En met welke andere mechanismen vertoont de invloed van aansprakelijkheid samenhang? Onderzoeken op het terrein van de brandweer, toezichhouders, therapeuten, artsen, vrijwilligers en eerder onderzoek naar aansprakelijkheidsmanagement van de politie zijn geanalyseerd en worden in het onderstaande besproken. Onderzoek naar verkeersaansprakelijkheid is hier buiten gelaten, omdat dit met name rechtseconomisch onderzoek betreft waarbij slechts naar een toe- of afname van claims gekeken wordt om op basis daarvan vast te stellen of er preventieve werking is van aansprakelijkheid.⁷⁷ In deze onderzoeken is de aanname dat een verandering van het aansprakelijkheidsregime zorgt voor meer of minder claims, wat bij een afname van claims zou wijzen op zorgvuldiger verkeersgedrag. Een verandering van gedrag bij verschillende aansprakelijkheidsregimes wordt echter niet gemeten. Hiermee wordt geen inzicht verkregen in andere effecten dan het aantal claims en wordt ook niet inzichtelijk welke eventuele andere factoren mogelijk aan een afname van claims bijdragen, zoals boetes of eigen veiligheid.

3.3.2 *Aansprakelijkheid brandweer*

In paragraaf 3.3.1 werd het onderzoek van Hartshorne, Smith en Everton al genoemd. Deze Britse onderzoekers keken met behulp van empirische onderzoeksmethoden naar de daar besproken uitspraak van de Court of Appeal in de

74 *Phelps v. Hillingdon London Borough Council* [2001] 2 AC 619, in Engeland wordt gesproken over 'educational negligence', zie Nolan 2007, p. 80-87, Markesinis & Stewart 2002, p. 210-269, Markesinis, Deakin & Johnston 2003, p. 395-397, Fairgrieve 2003, p. 66, 69-71, Fairgrieve 2002b, p. 475-498.

75 Markesinis et.al. 1999, p. 75, 79, Mullender 2009a, p. 980-981, Hartshorne, Smith & Everton 2000 geven wel met empirische onderbouwing aan dat de mogelijkheid van aansprakelijkheid in de dagelijkse praktijk van de brandweer niet leidt tot defensief gedrag. Dit betreft dus een beperkt onderzoeksgebied en de uitkomsten van het onderzoek bij de brandweer kunnen niet tot algemene conclusies leiden. Zie ook: Giesen 2005a, p. 154-157, Giard 2005, p. 1401, Van Ravels 2007, p. 130, Markesinis & Stewart 2002, p. 250-251, Surma 2002, p. 389.

76 Surma 2002, p. 393.

77 Zie Visscher 2005, p. 289-292, over bijvoorbeeld Landes 1982 en Devlin 1999.

Hampshire-zaak.⁷⁸ Het onderzoek ving aan met een literatuurstudie en meerdere interviews met leidinggevend en uitvoerend, om naar aanleiding hiervan een gestructureerde vragenlijst op te kunnen stellen. Met deze questionnaire voor de brandweerchefs van alle korpsen in Engeland en Wales wilden de onderzoekers op landelijk niveau informatie verzamelen over het verband tussen de uitspraak van de rechter, die rekening hield met gevolgen van overheidsaansprakelijkheid voor de praktijk, en de daadwerkelijke effecten die zich in de praktijk voordeden.

De questionnaire werd uitgezet bij de leidinggevend van ieder van de 52 brandweerkorpsen in Engeland en Wales en bestond uit vier delen.⁷⁹ Er werd allereerst gevraagd naar het bewustzijn van de uitspraak van de Court of Appeal en de manier waarop hier kennis van genomen was. Daarnaast werd gevraagd naar de communicatie binnen het korps met brandweerlieden over de mogelijkheid van aansprakelijkheid en de kans dat aansprakelijkheid zich voor zal doen. In het derde deel is gekeken naar de impact van de uitspraak. Is er invloed geweest op de verzekering, zijn er andere positieve of negatieve effecten die een leidinggevende zelf kan noemen?

Ten slotte is gevraagd naar de kennis over een latere uitspraak, de zaak *Daly*.⁸⁰ In deze latere zaak ging het om de vraag of de brandweer een 'nieuw gevaar' gecreëerd had door collega's van een beknelde man te laten stoppen met hun reddingspoging. De brandweerlieden slaagden er op hun beurt niet in om de man te bevrijden uit zijn positie en hij kwam door verstikking om het leven. Volgens de rechter had deze beslissing van de brandweerlieden geen invloed op het lot van het slachtoffer, hij zou hoe dan ook gestikt zijn. Aansprakelijkheid werd in deze zaak dan ook niet aangenomen, omdat de brandweer geen 'nieuw gevaar' gecreëerd had.⁸¹ Dit in tegenstelling tot het uitzetten van de sprinklerinstallatie, dat in de *Hampshire*-zaak wel als bijdrage aan de schade werd gezien. De zaak *Daly* bleek minder bekend bij brandweerchefs dan de *Hampshire*-zaak en heeft ook vrijwel geen invloed gehad. Als de uiteindelijke beslissing van de rechter in deze zaak anders uitgevallen was, en de brandweer was aansprakelijk geweest voor het stikken van het slachtoffer, was de zaak volgens de onderzoekers wellicht bekender geweest. De auteurs hebben de indruk dat de korpsen niet begrijpen dat in een volgende casus even goed in het nadeel van de brandweer kan worden beslist en dat ze zich, ondanks de *Hampshire*-zaak (onterecht?) niet bewust zijn van het aansprakelijkheidsrisico dat zij lopen.⁸²

Om te meten of de uitspraak effect had op de praktijk van de brandweerkorpsen, werd een verdeling gemaakt in verschillende activiteiten: operationele activiteiten, training, brandpreventie, educatie over brandveiligheid, en brandonderzoek (plus een restcategorie). Aan de brandweerchefs werd gevraagd of er per activiteit veranderingen waren doorgevoerd. Het algemene beeld van de

78 *Capital and Counties and Digital Equipment v. Hampshire County Council* [1997] QB 1004, Asser/Vranken*** 2005, nr. 42.

79 De respons kwam neer op 63,5%.

80 *Widow and Administratrix of the Estate of Hugh Daly deceased v Surrey County Council*, unreported, 24 October 1997, Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 509.

81 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 509.

82 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 518.

leidinggeevenden binnen de korpsen was, dat er weinig concreet veranderd is in de praktijk als direct gevolg van de uitspraak. Slechts in een paar gevallen is er in de operationalisering of de training een kleine verandering geweest. De oorzaak hiervan is volgens de auteurs dat de impact van de uitspraak wellicht niet altijd goed begrepen is. Opnieuw kwam tot uitdrukking dat korpsen zich concentreren op het feitelijke gegeven dat het in de *Hampshire*-zaak om het uitzetten van een sprinklerinstallatie ging, terwijl de uitspraak ook consequenties heeft voor aansprakelijkheid van de brandweer in het algemeen wanneer zij door te handelen de schade vergroot of de brand erger maakt.

Door de media-aandacht waren alle brandweerkorpschefs die de questionnaire invulden in ieder geval wel op de hoogte van de uitspraak in de *Hampshire*-zaak. Ook via andere bronnen was er bekendheid met de zaak.⁸³ De informatie over de zaak werd bij de brandweerchefs daarnaast bekend door verschillende seminars die werden verzorgd vanuit het Hampshire-korps om openheid over de zaak te geven.⁸⁴

De helft van de brandweerchefs heeft hun personeel, al dan niet formeel, op de hoogte gebracht van de mogelijkheden die bestaan om als brandweerman of -korps aansprakelijk gesteld te worden. In de gevallen dat deze informatie verstrekt werd, was dat soms slechts gedaan aan brandweermannen die hoger in rang zijn/leiding geven tijdens een brand en meestal niet aan de echte uitvoerders. Eén van de brandweerkorpschefs gaf aan dat dit alleen maar zou kunnen leiden tot ongewenst defensief gedrag van brandweermannen. Anderen beaamden dit niet.

Van de respondenten gaf 27% aan dat wel naar de verzekering is gekeken. Hier kan dus gesproken worden van enige vorm van invloed. Niet ieder korps is echter individueel verzekerd, dus dit cijfer is niet heel duidelijk over de vraag of degene die er daadwerkelijk naar hebben gekeken ook verantwoordelijk zijn voor het afsluiten of wijzigen van de verzekering.

Door de auteurs wordt vermoed dat andere factoren dan aansprakelijkheid waarschijnlijk meer invloed hebben op het aanpassen van procedures en het handelen van de brandweer in de praktijk. Hierbij denken zij, op basis van de indrukken die zij opdeden, aan de veiligheid van brandweerlieden en de controles die uitgevoerd worden door een toezichthouder.

Uit de resultaten bleek dus dat de uitspraak niet leidde tot de verwachte defensieve houding van de brandweer. Hoewel in een aantal districten een verbeterde verzekering werd afgesloten en in instructies een aanwijzing verscheen over het tijdens een brand aan laten van sprinklerinstallaties, veranderde niet veel in de praktijk van alledag.⁸⁵ Defensief gedrag van de overheid als gevolg van aansprakelijkheid zou dus een mogelijkheid kunnen zijn, maar feitelijke gegevens

83 De Engelse brandweer beschikt bovendien over een systeem waarin belangrijke rechterlijke beslissingen worden opgenomen. Een derde van de respondenten gaf aan de zaak te kennen uit het systeem, terwijl de onderzoekers er achter kwamen dat deze zaak niet in het betreffende systeem vermeld stond. Waarschijnlijk kenden de respondenten de zaak dus uit een andere bron.

84 In publiciteit over de zaak werd namelijk niet alles correct gecommuniceerd (bijvoorbeeld de totale kosten die het korps maakte naar aanleiding van de uitspraak) en dit wilden zij graag transparant maken voor hun collega's elders in het land.

85 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 503, 511, Vranken 2006, p. 40 en Asser/Vranken*** 2005, nr. 42-43.

die dit bevestigen of ontkennen, zijn niet uit het onderzoek van Hartshorne, Smith en Everton af te leiden.⁸⁶

Hoewel het onderzoek specifiek op de brandweer gericht was, werd door de auteurs een bredere discussie beoogd. Zij vragen zich bijvoorbeeld hardop af, of de politie niet ten onrechte al jaren min of meer immuun is voor aansprakelijkheid.⁸⁷ Zij geven in hun conclusie daarom ook commentaar op de zaak *Hill* over de Yorkshire Ripper. In die zaak werd bij het nemen van de beslissing niet stilgestaan bij de vraag op welk niveau in de organisatie van de politie defensief gedrag zou ontstaan. Bij het schatten van de impact die aansprakelijkheid heeft op de praktijk, spelen in ieder geval ook andere factoren een rol, waar rechters zich nu niet bewust van lijken te zijn. Het aannemen van een simpele afschrikkende werking van het aansprakelijkheidsrecht in geval van de overheid is niet juist. Rechters zouden volgens de auteurs hier van op de hoogte moeten zijn en hun beslissingen niet moeten nemen op basis van vermoedens.⁸⁸

Ook in mijn onderzoek wordt gekeken naar de impact die aansprakelijkheid kan hebben en heeft op de praktijk. Bij het maken van keuzes in mijn empirische onderzoek, kunnen inzichten van deze studies worden meegewogen. De belangrijkste les uit de resultaten van het bovenstaande onderzoek is dat de invloed van aansprakelijkheid kan verschillen per niveau binnen een organisatie. Leidinggevenden en uitvoerenden zullen zich niet altijd op dezelfde manier bewust zijn van (mogelijke) aansprakelijkheid. Het is dus van belang welk niveau binnen de politie onderzocht zal worden. Ook is het interessant dat de onderzoekers constateren dat binnen het korps niet exact duidelijk is wanneer zij een aansprakelijkheidsrisico lopen. Heeft de accurate kennis van aansprakelijkheid wel of meer invloed op de effecten van aansprakelijkheid? Bovendien werd geconstateerd dat naast aansprakelijkheid, vooral veiligheid en controle van toezichthouders een rol spelen. Het feit dat andere mechanismen invloed uitoefenen is ook bij de politie en burgemeester een aspect waar rekening mee zal worden gehouden. In de voorfase van het empirisch onderzoek zal worden geprobeerd om dergelijke factoren al (deels) te identificeren. Ten slotte kan het in interviews en documentanalyses van pas komen om net als bij de brandweer bij het verwerken van de onderzoeksresultaten (in Hoofdstuk 6) verschillende activiteiten te onderscheiden waarin veranderingen zijn waar te nemen bij openbare-ordehandhaving.

3.3.3 *Aansprakelijkheid toezichthouders*

In 2006 werden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek van Van Dam naar het potentiële financiële risico dat toezichthouders lopen in geval van aansprakelijkheid voor onvoldoende toezicht en handhaving.⁸⁹ Landelijke toezichthouders verklaarden destijds dat ze zich in hun beleid niet lieten leiden door angst voor een aansprakelijkheidsclaim. Zij pasten hun toezicht- en handhavingsbeleid niet aan

86 Giesen 2005a, p. 154-157, Giard 2005, p. 1401, Van Ravels 2007, p. 130, Markesinis & Stewart 2002, p. 250-251, Surma 2002, p. 389, Markesinis et.al. 1999, p. 75.

87 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 503.

88 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 518-521.

89 Van Dam 2006, p. 19-20.

als gevolg van ingediende claims. Er waren geen aanwijzingen voor defensief gedrag van deze toezichthouders. De toezichthouders bleken aansprakelijkheid vooral te beschouwen als een test voor hun eigen professionaliteit. Om de professionaliteit van het handelen te verbeteren, vonden daarom wel aanpassingen van het beleid plaats als een rechterlijke uitspraak over aansprakelijkheid daar aanleiding toe gaf.⁹⁰ Dit impliceert dus niet dat er een causaal effect tussen aansprakelijkheid en beleidsaanpassingen bestaat op het terrein van toezichthouders.

De kredietcrisis heeft een aantal toezichthouders de afgelopen tijd in de spotlights gezet. Hierdoor zijn er nu meer concrete (dreigingen van) claims, die bovendien aandacht krijgen in de media. Toch blijkt ook uit het onderzoek van Giesen e.a. uit 2009 dat de kans op een geslaagde vordering nog steeds vrij klein is.⁹¹ De rechter toetst het handelen of nalaten van de toezichthouder marginaal en houdt rekening met de aan de toezichthouder toekomende beleidsvrijheid. Bovendien wordt ook in dit onderzoek vermeld dat er tot op heden geen empirische gegevens zijn die in de richting wijzen van defensief gedrag van toezichthouders.

Desgevraagd geven toezichthouders als DNB en AFM wel aan dat zij graag een beperking van hun aansprakelijkheid zouden zien.⁹² Het punt is echter dat op deze vraag waarschijnlijk iedere toezichthouder of overheid aan zou geven dat ze een beperking van haar aansprakelijkheid wel ziet zitten. Het is interessanter om te weten of en hoe toezichthouders zich daadwerkelijk gehinderd voelen in hun taakuitvoering door aansprakelijkheid. Welke andere factoren spelen een rol in het opstellen en uitvoeren van het beleid? De door Van Dam genoemde professionaliteit? En in hoeverre speelt aansprakelijkheid dan een wezenlijke rol?

De discussie of een beperking van aansprakelijkheid van toezichthouders terecht zou zijn gezien de financiële risico's, kan alleen gevoerd worden als over deze risico's concrete gegevens voorhanden zijn. Tot dat moment blijft het een (rechts)politieke keuze om tot een beperking over te gaan. Het debat over een aansprakelijkheidsbeperking van financiële toezichthouders zal in Hoofdstuk 7 worden betrokken bij de resultaten van mijn empirische onderzoek.⁹³

Voor het ontwerp van het empirisch onderzoek is het interessant dat de houding van financiële toezichthouders, sinds zij door de crisis meer in de belangstelling staan, ten opzichte van hun aansprakelijkheid naar eigen zeggen is veranderd. Dit kan er op wijzen dat de perceptie op aansprakelijkheid verandert als er meer directe confrontaties met aansprakelijkheid zich voordoen die veel (media)aandacht genereren. Hierbij moet niet uit het oog verloren worden dat het gaat om de eigen reacties van de toezichthouders en niet om door de onderzoekers vastgestelde beleidswijzigingen als gevolg van toegenomen aansprakelijkheid. Uitspraken van toezichthouders over een gewenste beperking van hun eigen

90 Van Dam 2006, p. 66, 159-160.

91 Giesen e.a. 2009, p. 119-122.

92 Busch 2011, p. 1, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 9. Zie ook: Rapport Commissie Scheltema over onderzoek DSB bank van 23 juni 2010, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 432, nr. 1 en *Kamerstukken II* 2009/10, 31 980, nrs. 3-4, (Rapport Commissie De Wit).

93 Wibier 2011, Busch 2011, Wibier & Du Perron 2011, Hartlief 2010, Van Dam 2010, Giesen e.a. 2009, Dijkstra & Visscher 2007.

aansprakelijkheid zijn wellicht niet heel betrouwbaar, omdat waarschijnlijk een ieder zelf aan zal geven dat zijn of haar aansprakelijkheid wel beperkt zou mogen worden.

3.3.4 Aansprakelijkheid therapeuten

Al in 1984 verscheen een publicatie met daarin de resultaten van een onderzoek naar de effecten van een uitspraak van het Supreme Court van Californië waarin een psychotherapeut aansprakelijk werd gehouden voor de dood van het slachtoffer van zijn patiënt.⁹⁴ In deze zaak *Tarasoff* had de therapeut op grond van zijn zorgplicht het slachtoffer in kwestie moeten waarschuwen voor het risico dat zij liep en kon hij zich niet beroepen op zijn beroepsgeheim. Een redelijk handelend therapeut moet zorg in acht nemen ten opzichte van een derde waarvan bij de therapeut het vermoeden bestaat dat zijn patiënt deze persoon daadwerkelijk schade toe zal brengen en indien deze persoon voor de therapeut bepaalbaar is. Het voldoen aan deze zorgplicht kan in de praktijk steeds verschillen, maar kan zich bijvoorbeeld uiten in het waarschuwen van deze derde.⁹⁵

De beslissing in *Tarasoff* werd genomen door de rechter zonder kennis van de mogelijke impact op de praktijk van therapeuten. Het argument dat deze zorgplicht therapeuten zou hinderen in de praktijk werd weggewuifd als speculatief. Wel werd echter aangenomen dat deze nieuwe regel een positief effect op het gedrag van therapeuten zou hebben en daarmee op de publieke veiligheid.⁹⁶ Naar aanleiding hiervan wilden de onderzoekers Givelber, Bowers en Blitch bekijken of de plicht tot redelijke zorg die voortvloeide uit de aansprakelijkheid in deze zaak, ook daadwerkelijk invloed had op de praktijk van psychotherapeuten. De onderzoekers hadden onder meer als doel om te leren hoe aansprakelijkheidsregels zich verspreiden, begrepen en geïnterpreteerd worden in de praktijk van therapeuten, in het bijzonder naar aanleiding van deze rechtelijke uitspraak.⁹⁷ Ook wilden zij toetsen in hoeverre de kritiek op de uitspraak kon worden onderbouwd door empirische gegevens. Deze kritiek bestond onder meer uit de vrees voor het nadelige gevolg van aansprakelijkheid dat therapeuten er liever vanaf zien om gevaarlijke patiënten te behandelen of andere manieren dan waarschuwen verzinnen om toch aan hun zorgplicht te voldoen.⁹⁸

Het onderzoek bestond uit een nationale survey onder psychologen, psychiaters en maatschappelijk werkers. In de survey werd eerst gevraagd naar een gedetailleerde beschrijving van de laatste case waarin een therapeut een gevaarlijke patiënt had behandeld en hoe hij daar mee was omgegaan (inclusief eventuele waarschuwingen aan derden). Pas aan het eind van de vragenlijst werd gevraagd naar de kennis over de *Tarasoff*-zaak, hoe de therapeut daarover gehoord had, de

94 Givelber, Bowers & Blitch 1984, *Tarasoff v. Regents of the University of California* 17 Cal. 3d 425, 551 P.2d 334, 131 Cal. Rptr. 14 (1976), zie ook: Abel 2002, p. 1547-1549.

95 Givelber, Bowers & Blitch 1984, p. 448-451.

96 Givelber, Bowers & Blitch 1984, p. 445.

97 Givelber, Bowers & Blitch 1984, p. 446-447.

98 De andere vormen van kritiek waren dat het oneerlijk zou zijn om therapeuten te houden aan een niet-bestaande professionele norm in kader van het voorspellen van geweld en het ongepast zou zijn om van een therapeut te vragen dat hij zijn ethische en professionele plicht tot geheimhouding dient te schenden.

ideeën daarover en of en waarom een therapeut zich gebonden voelde aan de rechterlijke uitspraak. De antwoorden op deze laatste vragen werden ter controle afgezet tegen het gedrag dat therapeuten zeiden zelf te vertonen in de recente zaken. Er werd dus niet simpelweg gevraagd hoe de respondenten dachten over de zaak, en of en hoe de uitspraak hen had beïnvloed. Dit om te voorkomen dat een sociaalwenselijk antwoord in de lijn van de uitspraak gegeven zou worden. Uiteraard kan er een verschil zijn tussen wat de therapeuten vertellen dat ze denken en doen en wat ze daadwerkelijk denken en doen in de praktijk. Door met deze wetenschap rekening te houden in het opstellen van de survey, gingen de onderzoekers er van uit dat de onderzoeksresultaten toch een betekenisvolle meting zijn van de kritiek die op de uitspraak is geuit en de invloed die van de beslissing is uitgegaan.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat therapeuten over het algemeen op de hoogte zijn van het bestaan van de uitspraak in de zaak *Tarasoff*. Om te voldoen aan de redelijke zorg zijn er meer manieren om te handelen, maar waarschuwen blijkt voor de meeste therapeuten de weg die zij zouden volgen en waarvan zij ook vermoeden dat dit van hen verwacht wordt ter invulling van hun zorgplicht. Dit is een duidelijke en tastbare handeling of concrete gedragsregel, die bovendien genoemd wordt in de uitspraak.

Rechters en daarmee in beginsel ook therapeuten buiten Californië zijn in principe niet formeel gebonden aan de *Tarasoff* uitspraak. Ten tijde van het onderzoek was de uitspraak alleen in New Jersey bevestigd. De onderzoekers hebben daarom ook gekeken in hoeverre therapeuten de juridische reikwijdte van de uitspraak begrepen en in hoeverre ze zich (juridisch en ethisch) gebonden voelden. Het merendeel van de therapeuten heeft wel een correct beeld van de reikwijdte van de uitspraak. De meeste therapeuten voelen zich gebonden, omdat de rechter in hun jurisdictie dezelfde beslissing kan nemen. Tweederde tot driekwart van de therapeuten voelt zich bovendien ethisch verantwoordelijk voor potentiële slachtoffers. De therapeuten die zich juridisch of ethisch gebonden voelden aan de uitspraak, zijn ook meer geneigd om interventies, zoals waarschuwingen, toe te passen bij de behandeling van gevaarlijke patiënten.

De case wordt door therapeuten concreet opgevat: de uitspraak geeft hen aanwijzingen over patiënten die een bedreiging vormen. In de uitspraak zien zij aangereikt dat waarschuwen de passende maatregel is als patiënten een bedreiging vormen voor anderen. De uitspraak zegt echter dat met waarschuwen voldaan kan worden aan de redelijke zorg die therapeuten in acht moeten nemen. Deze redelijke zorg kan ook op andere manieren worden ingevuld. Wat redelijke zorg is, staat dus niet bij voorbaat voor iedere situatie vast. De norm van redelijkheid geeft, volgens de onderzoekers, aan rechters en juristen de ruimte die zij nodig hebben bij het beoordelen van een concrete casus. De redelijkheid geeft dan ook geen concrete, uitputtende gedragsaanwijzingen aan therapeuten.⁹⁹ Toch vatten de therapeuten de uitspraak op in die zin dat waarschuwen de aangewezen concrete invulling is van redelijke zorg. Dit is vergelijkbaar met het aan laten van

99 Givelber, Bowers & Blich 1984, p. 484.

sprinklerinstallaties door de brandweer. De abstracte les van het risico op aansprakelijkheid lijkt geen invloed te hebben op de dagelijkse praktijk. Met betrekking tot mijn onderzoek is de vraag of de burgemeester en politie ook alleen aanpassingen doorvoeren die direct verband houden met de concrete claim, of dat aansprakelijkheid tot algemenere ontwikkelingen leidt. Bovendien is het de vraag of een beleidswijziging dan te herleiden is tot aansprakelijkheid. Uit het onderzoek naar de therapeuten blijkt immers dat ruim tweederde van de respondenten vanuit ethisch oogpunt een zorgplicht voelt voor potentiële slachtoffers. Het waarschuwen van derden door therapeuten staat dus niet alleen in verband met een mogelijke aansprakelijkheidsclaim, maar ook met hun plichtsbesef.

3.3.5 *Medical Malpractice*

In het kader van medische civielrechtelijke aansprakelijkheid wordt ook wel gesproken van ‘medical malpractice’ als aanleiding voor claims. Veruit de meeste studies op het terrein van medische civielrechtelijke aansprakelijkheid zijn verricht in de VS. In veel van deze studies wordt ingegaan op het verband tussen het aanpassen van het aansprakelijkheidsrechtregime en de ‘markt’ voor het indienen van een claim.¹⁰⁰ Zijn er veranderingen in de frequentie van claims, in de hoogte van claims, de kans dat claims succesvol zijn, of veranderen de verzekeringspremies? In sommige studies wordt uitgegaan van de gedachte dat als er minder claims ingediend worden, dit het gevolg is van het preventieve effect van aansprakelijkheid, waardoor artsen zorgvuldiger zouden zijn gaan handelen. De afwezigheid van claims hoeft echter niet te betekenen dat er zich geen onzorgvuldigheden voordoen.¹⁰¹ Een verandering van gedrag van artsen bij verschillende aansprakelijkheidsregimes wordt echter niet gemeten. De resultaten van deze studies zijn niet direct relevant voor mijn onderzoek, aangezien daarin de invloed van aansprakelijkheid op het beleid als uitingsvorm van gedrag centraal staat. In andere onderzoeken over medical malpractice wordt ingegaan op het waarnemen of meten van de aanwezigheid van ‘defensive medicine’. Het gaat hierbij om defensieve veranderingen in het gedrag van artsen als gevolg van het geldende aansprakelijkheidsrecht. Interessante uitkomsten van deze studies worden in het onderstaande besproken, zonder daarbij een uitputtend overzicht te willen geven van de vele studies op dit terrein.

Onder defensief gedrag valt onder meer het actief uitvoeren van extra zorg door artsen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van meer testen of verdergaande behandelmethoden zonder dat daar direct duidelijke medische voordelen aan zijn verbonden, maar die wel de nodige kosten met zich brengen. Deze extra zorg heeft voor patiënten in de regel geen vervelende consequenties. Er wordt in dit verband daarom gesproken van ‘positive’ defensive medicine. Met negatief defensief gedrag wordt verwezen naar het vermijden van het gebruik van bepaalde

¹⁰⁰ Dhanekar & Khan 2009, p. 5. De reden dat veel van de onderzoeken over aansprakelijkheid op het terrein van medical malpractice plaatsvinden, is waarschijnlijk omdat op dit gebied veel data voorhanden is die gebruikt kunnen worden in een studie. Medische aansprakelijkheid is echter maar een kleine en niet-representatieve sample van de procedures die in de VS gevoerd worden, Hyman 2002, p. 1641.

¹⁰¹ Zie ook: Chen 2010, p. 13.

behandelingen, die evenwel gunstig zouden kunnen zijn voor de patiënt.¹⁰² Ook het weigeren van risicovolle patiënten zou een vergaande vorm van defensief gedrag kunnen zijn.

Eén van de meest bekende en meest geciteerde studies naar defensief gedrag van artsen is die van Kessler en McClellan op het gebied van hartpatiënten.¹⁰³ Hun onderzoek werd als uitgangspunt genomen en uitgebreid door Sloan en Shadle. Zij kwamen tot vrijwel dezelfde resultaten: het beperken van aansprakelijkheid voor artsen heeft geen (positief) effect op de gezondheid van patiënten. Dit suggereert dat er geen empirische onderbouwing is voor ‘deterrence’ van medische aansprakelijkheid; ook bij beperkte aansprakelijkheid wordt dezelfde zorg geboden of is er in ieder geval geen effect op de gezondheid van patiënten.¹⁰⁴

Daarnaast zijn veel studies uitgevoerd op het terrein van verloskunde en gynaecologie. Deze specialismen worden in de VS het meest geconfronteerd met claims.¹⁰⁵ Uit de vele verschillende studies op dit gebied komen tegenstrijdige resultaten naar voren.¹⁰⁶ Zo wordt in sommige onderzoeken geconstateerd dat het wegnemen van aansprakelijkheidsdruk zorgt voor het vaker uitvoeren van een keizersnede in plaats van een natuurlijke bevalling. De druk van aansprakelijkheid om een correcte keizersnede uit te voeren, zou leiden tot een vermindering van het aantal keizersneden. De procedure brengt immers risico’s met zich, die daarmee vermeden worden. Dit wordt door een aantal onderzoeken ondersteund en weer tegengesproken door andere studies.¹⁰⁷

De angst die voortvloeit uit de mogelijkheid van medische aansprakelijkheid kan contextgebonden zijn. Als het stellen van een onjuiste diagnose een hoog aansprakelijkheidsrisico meebrengt, kan dit ertoe leiden dat voor de zekerheid meer procedures worden doorlopen en extra tests worden uitgevoerd. Echter, wanneer het verkeerd uitvoeren van een procedure risicovol is, kan het gevolg ook zijn dat bepaalde behandelingen geheel achterwege worden gelaten, niet omdat ze geen medische werking hebben, maar omdat deze behandelingen een hoog aansprakelijkheidsrisico in zich dragen.¹⁰⁸ De context bepaalt waarschijnlijk wat overheerst. In theorie zouden artsen steeds een (rationele) afweging maken, maar volgens onderzoekers komt het echte antwoord op de vraag hoe gereageerd wordt op aansprakelijkheid uit de resultaten van empirisch onderzoek.¹⁰⁹ En dan blijkt uit het onderzoek van Baicker en Chandra inderdaad dat een verandering is waar te nemen in de hoeveelheid tests en scans die worden afgenomen, maar dat

102 Chen 2010, p. 19, Sloan & Shadle 2009, p. 481-482, Baicker & Chandra 2005, p. 24, Quinn 1998, p. 471-472, Kessler & McClellan 1996.

103 Kessler & McClellan 1996, p. 383, in het geval van hartpatiënten werd geconstateerd dat het direct verminderen van de druk die van aansprakelijkheid uitgaat, gepaard ging met 5 tot 9% minder uitgaven aan patiënten, terwijl dit niet leidde tot een hoger sterftecijfer. Zie ook: Sloan & Shadle 2009, p. 482-483.

104 Sloan & Shadle 2009.

105 Dubay, Kaester & Waidmann 1999, p. 492, Dhankhar & Khan 2009, p. 2.

106 Dit constateren ook Sloan & Shadle 2009, p. 482 en Chen 2010.

107 Chen 2010, p. 13, Dhankhar & Khan 2009, p. 3-5, 23-24, Currie & MacLeod 2008, Iizuka 2007, p. 14-16, Dubay, Kaestner & Waidmann 2001, Dubay, Kaester & Waidmann 1999, Sloan et. al. 1997, Kim 2007, Localio et al. 1993, Baldwin et al. 1995. Localio et. al., Dubay, Kaester & Waidmann en Curry & MacLeod vonden wel een verband tussen het aantal keizersneden en aansprakelijkheid en Baldwin et. al, Kim en Sloan et. al. vonden geen significant verband. Zie hierover ook Sloan & Shadle 2009, p. 482.

108 Chen 2010.

109 Currie & MacLeod 2008.

bij zware ingrepen zoals een bypassoperatie of het vervangen van een heup, geen veranderingen zijn waar te nemen als gevolg van meer of minder aansprakelijkheidsrisico.¹¹⁰

Volgens Chen kunnen op de bestaande studies de nodige methodologische aanmerkingen worden gemaakt. Om dit te voorkomen, maakt hij zelf gebruik van longitudinale data die representatief zijn voor heel Taiwan. In zijn onderzoek toetst Chen of er een causaal verband bestaat tussen meer aansprakelijkheidsdruk en het bestaan van defensive medicine.¹¹¹ Uit zijn studie komt naar voren dat defensive medicine zich voordoet in de praktijk van verloskundigen in Taiwan. Chen maakte in zijn onderzoek een onderscheid tussen artsen die werken voor (grotere) organisaties, zoals ziekenhuizen, en artsen die als eigenaar werkzaam zijn in hun eigen kliniek. Deze laatste groep staat persoonlijk meer bloot aan aansprakelijkheid. Deze artsen die meer risico lopen op aansprakelijkheid bleken geneigd om meer diagnostische testen af te nemen dan hun collega's. Daarnaast maken zij minder gebruik van keizersneden dan artsen die in dienst zijn als werknemer. De studie toont aan dat deze zelfstandige artsen hun behandelwijze aanpassen aan het aansprakelijkheidsrisico in plaats van aan gezondheidseisen, dit is een negatief effect.¹¹² De veranderingen in behandelwijzen als gevolg van claims zorgden niet voor een aantoonbaar betere gezondheidszorg. De positieve impact van het wijzigen van het aansprakelijkheidsregime bleek maar minimaal te zijn.

In een aantal studies wordt ook kritiek geuit op de aanwezigheid van de (positieve of negatieve) preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht op het terrein van medische aansprakelijkheid. Thaler en Sunstein geven aan dat de preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht wordt overschat. De verzekeringspremies voor medische aansprakelijkheid zijn namelijk niet gebaseerd op de ervaring van de betreffende arts, zodat hij ongeacht het aantal claims tegen hem dezelfde premie betaalt. Thaler en Sunstein wijzen er ook op dat de gevallen waarin uiteindelijk een schadevergoeding betaald moet worden, volgens experts geen gevolg zijn van onrechtmatig handelen van een arts. En in de gevallen waarin een patiënt volgens experts wel een gerechtvaardigd beroep op een schadevergoeding zou kunnen doen, gebeurt dat vaak niet. Ten slotte geven zij aan dat er ook weinig tot geen empirisch bewijs is voor een positieve prikkel van een mogelijke claim. Wat daar in hun ogen aan bijdraagt, is het feit dat een arts met het aanbieden van zijn excuses een claim veelal kan voorkomen.¹¹³

Interessante resultaten

In de studies naar defensive medicine konden de onderzoekers meestal beschikken over grote hoeveelheden data. De onderzoeksmethoden, zoals een regressie-analyse, konden zij op basis daarvan selecteren. In mijn situatie ontbreekt het vrijwel aan beschikbare gegevens. De gebruikte methoden in de bovenstaande onderzoeken, bieden voor mij dan ook geen aanknopingspunten. Een aantal

110 Baicker & Chandra 2005, p. 30-31.

111 Chen 2010, p. 33, tot dusver is dit onderzoek alleen gepubliceerd in een *working paper*, en is dus niet peer reviewed.

112 Chen 2010, p. 13, 41, Iizuka 2007, p. 2, 20-21.

113 Thaler & Sunstein 2009, p. 212-213.

resultaten van onderzoeken naar medical malpractice zijn echter wel degelijk interessant voor mijn onderzoek.

Een belangrijke bevinding van Chen voor mijn onderzoek is het verschil dat hij waarneemt in reactie tussen individuen (zelfstandige artsen) die geconfronteerd worden met aansprakelijkheid en organisaties die daarmee geconfronteerd worden.¹¹⁴ Chen benadrukt dat de perceptie die een arts heeft van aansprakelijkheid een substantiële invloed kan hebben op zijn gedrag, onafhankelijk van de vraag of de behandelwijze tot civielrechtelijke aansprakelijkheid zou leiden.¹¹⁵ Zoals gezegd gingen de zelfstandige artsen hun behandelwijze aanpassen aan het aansprakelijkheidsrisico, terwijl dit geen betere zorg tot gevolg had. Door het verleggen van aansprakelijk van een individu naar aansprakelijkheid van een organisatie zou er in de ogen van Chen voor kunnen zorgen dat de organisatie incentives krijgt om de zorg wel daadwerkelijk te gaan verbeteren. Een organisatie die maatregelen neemt die de gezondheidszorg op grotere schaal daadwerkelijk verbetert, zou volgens zijn studie beter werken dan wanneer een individu met een concrete behandeling stopt omdat hij daar een vervelende ervaring mee heeft.¹¹⁶ Ook Currie en MacLeod geven aan dat wanneer artsen zich individueel verantwoordelijk voelen voor het kiezen van de behandelwijze, ze minder snel zullen kiezen voor risicovolle procedures zoals keizersneden, op het moment dat de aansprakelijkheidsdruk toeneemt.¹¹⁷ Met betrekking tot mijn onderzoek is dit een interessant inzicht, omdat openbare-ordebeleid gevormd wordt door beleidsbepalers waarvan de organisatie wordt geconfronteerd met een claim en niet zichzelf als individu. Hoewel een claim gericht kan zijn tegen de burgemeester, zal hij niet zelf de schade dragen en wordt ook dit de aansprakelijkheid van de organisatie.

In een aantal onderzoeken wordt bovendien getwijfeld of aansprakelijkheid noodzakelijk en/of voldoende is om invloed te hebben op het gedrag van artsen.¹¹⁸ Morele overwegingen worden genoemd als factor, net als bij de therapeuten, maar ook reputatieschade zou voor artsen een rol kunnen spelen.¹¹⁹ In het onderzoek van Van Dam naar toezichthouders werd ook het streven naar professioneel handelen genoemd.¹²⁰ Deze andere factoren zouden ook bij de burgemeester en politie een rol kunnen spelen. In een verkennend onderzoek suggereert Keren-Paz dat aansprakelijkheid van artsen reputatieschade met zich brengt en dat dit van invloed is op de incentives van artsen om defensief gedrag te vertonen. Artsen reageren volgens hem op de door hen gepercipieerde incentives van aansprakelijkheid en niet op de werkelijke risico's. De perceptie is volgens Keren-Paz dus wat het uitgangspunt moet zijn om met het aansprakelijkheidsregime gedragsveranderingen te bewerkstelligen.¹²¹

114 Chen 2010, p. 18, 44-45, 48.

115 Chen 2010, p. 54-55.

116 Chen 2010, p. 30-31, met verschillende verwijzingen naar artikelen over dit onderwerp in het kader van medische aansprakelijkheid, Mello & Brennan 2002, p. 1623-1625.

117 Currie & MacLeod 2008.

118 Chen 2010, p. 16, Mello & Brennan 2002, p. 1606.

119 Sage 2004, p. 163, 179, Quinn 1998, p. 471.

120 Van Dam 2006.

121 Keren-Paz 2010, p. 364.

Keren-Paz onderscheid reputatieschade die los staat van aansprakelijkheid en reputatieschade die het gevolg is van een juridische procedure. In de eerste plaats kunnen collega's een slechte indruk krijgen, wat effect kan hebben op een verdere carrière. Verder geldt voor artsen dat een slechte reputatie tegenover patiënten kan ontstaan, waardoor ze minder patiënten krijgen. Daarnaast noemt Keren-Paz de zelfverzekerdheid van een arts die aangetast kan worden door een claim.¹²² De onderzoeker gaat er van uit dat het indienen van een claim tegen een arts zeer waarschijnlijk reputatieschade oplevert en dat deze schade zelfs groter kan zijn dan de schade die veroorzaakt is bij de onderliggende gebeurtenis. Keren-Paz geeft aan dat nader empirisch onderzoek op het terrein van de reputatie van artsen gewenst zou zijn.¹²³

Volgens Keren-Paz hangt reputatieschade bovendien samen met publiciteit over een zaak. De vraag die immers kan worden gesteld, is of het publiek wel op de hoogte is van rechtszaken en rechterlijke uitspraken. Dit lijkt afhankelijk te zijn van de hoeveelheid media-aandacht die daaraan wordt besteed.¹²⁴

Ten slotte blijkt de kwestie van verzekeringen bij artsen in de VS geen grote rol te spelen. Premies worden niet (significant) aangepast aan claims, maar aan het risico van het beroep, onderlinge competitie tussen verzekeraars of verliezen van een verzekeraar bij andere investeringen.¹²⁵

3.3.6 *Claimmanagement*

Schlanger heeft onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke effecten van aansprakelijkheid op het niveau van organisaties op een aantal terreinen. Volgens Schlanger wordt in de theorie over 'deterrence' (de preventieve werking van aansprakelijkheid) uitgegaan van het basisidee dat het ex post moeten vergoeden van schade zich vertaalt in ex ante zorg, omdat het vooruitzicht van aansprakelijkheid organisaties aanmoedigt af te zien van risicovolle activiteiten om daarmee de kans dat ze schade veroorzaken te minimaliseren.¹²⁶ Aansprakelijkheidsrecht vormt volgens deze theorie incentives voor organisaties om actie te ondernemen. Het is volgens Schlanger echter niet duidelijk hoe deze prikkelende werking van het aansprakelijkheidsrecht daadwerkelijk geoperationaliseerd wordt binnen organisaties. Zij wijst bovendien op een aantal factoren die de preventieve werking van aansprakelijkheid zouden kunnen dempen. Zoals sociale normen, de complexiteit van het voeren van een proces en bewijsperikelen voor schadelijders en verzekeringen.¹²⁷ Organisaties kunnen echter door verzekeraars alsnog worden geprikkeld om risico's op schade te verminderen, door hogere premies of het weigeren van verzekeringen. Dit ziet Schlanger als één van de concrete manieren waarop deterrence van aansprakelijkheid tot uitdrukking komt.¹²⁸

122 Keren-Paz 2010, p. 364-365.

123 Keren-Paz 2010, p. 388.

124 Keren-Paz 2010, p. 369.

125 Keren-Paz 2010, p. 365-366, Thaler & Sunstein 2009, Iizuka 2007, p. 9, Baicker & Chandra 2005, p. 28, 31, Hyman 2002, p. 1645. Zie hierover ook Schlanger in de volgende paragraaf over claimmanagement.

126 Schlanger 2008, p. 1-2.

127 Schlanger 2008, p. 3.

128 Schlanger 2008, p. 5-6.

In haar onderzoek maakt Schlanger een verschil tussen enerzijds claimmanagement, waarmee organisaties reageren op aansprakelijkheidsclaims, en anderzijds risicomijdend handelen door deze organisaties. Het claimmanagement kan in de ogen van Schlanger uiteindelijk ook leiden tot het mijden van risico's binnen de organisatie. Schlanger heeft voor haar studie een onderscheid gemaakt tussen vier vormen van claimmanagement, om daarmee tot een eerste operationalisering te komen van de preventieve werking van aansprakelijkheid: door middel van het stroomlijnen van informatie over claims (1), het aannemen van gespecialiseerd personeel om te helpen het uitbetalen van vergoedingen te reduceren (2), het stimuleren van bureaucratische processen om schade te beperken (3) en het benadrukken van de rol van claims aan verschillende personen binnen de organisatie (4) is er niet alleen sprake van claimmanagement, maar worden volgens Schlanger uiteindelijk ook risico's vermeden die tot claims zouden kunnen leiden.¹²⁹

Onder informatie (ad 1) verstaat Schlanger de informatie die in eerste instantie wordt verzameld als bewijs tegen een claim. Deze kan later worden ingezet bij het ontwerpen van interventies om schade en gevaar te voorkomen of te reduceren, waardoor gesproken kan worden van preventie. Informatie is vrij kostbaar en zal alleen met een goede reden verzameld worden. Met professioneel personeel (ad 2) doelt Schlanger op personeel dat zich heeft gespecialiseerd in het omgaan met claims. Dit personeel breidt zijn taak soms (uit eigen beweging) uit naar het voorkomen van deze schade of het promoten van het naleven van regels. De kijk op het recht van deze specialisten wordt bepaald door de context waarin zij werken, hun eigen belangen en de training die zij krijgen. Met bureaucrativering (ad 3) doelt Schlanger op het gebruik van geschreven stukken en het verder standaardiseren van procedures. Er zou dus gesteld kunnen worden dat claimmanagement tenminste in sommige gevallen leidt tot bureaucratie. Het aanbrengen van structuur en standaarden in procedures, kan in de ogen van Schlanger zorgen voor besluitvorming en gedrag dat getuigt van expertise, effectiviteit en minder risico waardoor aansprakelijkheid kan worden voorkomen. Schriftelijke verslaglegging kan bovendien zorgen voor meer inzicht in de besluitvorming en wellicht leiden tot een bruikbare checklist die steeds gecontroleerd wordt. Ten slotte kijkt Schlanger naar het bewustzijn van claims binnen een organisatie (ad 4). Organisaties zijn volgens haar geneigd om de kans dat schade ontstaat te onderschatten. Claimmanagement kan zorgen voor een meer reëel beeld hierover en daarmee eventueel leiden tot regelnaleving en het reduceren van risico's.

Schlanger hanteert de hypothese dat gevaarpreventie en risicomijdend gedrag een gunstig neveneffect van claimmanagement kunnen zijn.¹³⁰ Deze hypothese wil ze illustreren met behulp van een drietal cases. De cases zijn niet bedoeld om de hypothese ook daadwerkelijk te testen, daarvoor is vervolgonderzoek nodig. De cases zijn niet allemaal op dezelfde wijze onderzocht. De eerste case, een grote detailhandel, is gebaseerd op één diepte-interview met de bedrijfsleider, de tweede case is gebaseerd op secundaire bronnen over en een aantal interviews in

129 Schlanger 2008, p. 9-19.

130 Schlanger 2008, p. 9-10.

ziekenhuizen en de laatste case is gebaseerd op secundaire bronnen over, interviews bij en eigen observaties in gevangenissen. De cases zijn geselecteerd op basis van twee kenmerken: dat er frequent wordt geclaimd en dat er een significant deel van deze claims intern wordt verwerkt. Bij iedere case bespreekt Schlanger de vier door haar geoperationaliseerde aspecten die via claimmanagement tot zorg kunnen leiden.¹³¹

Uit de resultaten van de studie blijkt dat bij de grote detailhandel een standaardprocedure is ontwikkeld die de filiaalmanager doorloopt indien zich een ongeval voordoet in de winkel. Zodra er een ongeval heeft plaatsgevonden vindt er claimmanagement plaats in de vorm van het aanleggen van een dossier. Ook is er sprake van het monitoren van claimkosten. Op basis van de informatie uit de dossiers en over de claimkosten zijn in de organisatie veranderingen doorgevoerd om ongevallen te beperken. Daarnaast is gespecialiseerd personeel aangenomen en heeft er bewustwording plaatsgevonden van het verlies dat ongevallen met zich brengt en de herinnering voor het personeel om veiligheidsmaatregelen te nemen.¹³² De vraag is of ook korpsen en gemeenten na een claim dossiers gaan bijhouden, waarin zij informatie verzamelen die gevolgen kan hebben voor het openbare-ordebeleid. Dit komt terug bij het inkaderen van mijn onderzoeksresultaten in de bestaande studies in Hoofdstuk 7.

Voor ziekenhuizen blijkt het niet zozeer van belang om op een eenvoudige wijze met claims om te gaan, maar is het meer van belang om een effectieve respons te hebben op daadwerkelijke, grote claims. Het gaat om het reduceren van de vergoedingskosten.¹³³ In verhouding tot de fouten die vermoedelijk gemaakt worden in ziekenhuizen, constateert Schlanger namelijk maar een laag percentage claims dat wordt ingediend. Wanneer uiteindelijk aansprakelijkheid wordt aangenomen, is het bedrag van de schadevergoeding echter heel hoog. Als het in een situatie tot een claim komt, is het hoge financiële risico een reden voor ziekenhuizen om diepgaand onderzoek te doen naar relevante informatie. Aangezien artsen niet graag op voorhand aangeven dat er iets fout is gegaan, is het verzamelen van gegevens voor een ziekenhuis lastiger dan gedacht. De informatie die verzameld wordt in verband met claims wordt binnen ziekenhuizen gebruikt om de veiligheid en de kwaliteit van zorg te analyseren en nuttige interventies hierop aan te brengen. Zaken die inmiddels gesloten zijn, worden gebruikt als onderzoeksmateriaal om voorstellen te doen voor de verbetering van de veiligheid van patiënten. Dit kan ook een individueel ziekenhuis overstijgen en kennis opleveren voor de hele branche. Dergelijke onderzoeken zijn volgens Schlanger een gevolg van claimmanagement en daarmee wellicht te beschouwen als een gevolg van aansprakelijkheid.¹³⁴

In ziekenhuizen zijn tevens risicomangers aangenomen om kosten te minimaliseren en claims effectief aan te pakken. De focus van de risicomangers is voor een deel verplaatst naar ex ante patiëntveiligheid en gevaarpreventie, om

131 Schlanger 2008, p. 20-48.

132 Schlanger 2008, p. 20-23.

133 Schlanger 2008, p. 30.

134 Schlanger 2008, p. 33.

kosten in het geheel te voorkomen. Hierover wordt tevens gecommuniceerd in de branche. Het aanleggen van documentatie bleek een belangrijke organisatorische strategie waarvoor ziekenhuizen kiezen. Dit heeft een merkbaar bureaucratisch effect. Schlanger constateert dat artsen soms de voorkeur hebben voor een behandeling waarbij schriftelijke verslaglegging plaatsvindt met het oog op mogelijke aansprakelijkheid.¹³⁵ In dit geval zou gesproken kunnen worden van 'defensive medicine'. Artsen kunnen hierdoor echter ook beslissingen nemen die uiteindelijk zeer goed zijn voor de behandeling van een patiënt. De vraag is volgens Schlanger of dit gedrag dan als defensief (negatief) bestempeld moet worden. Het goed vastleggen van gegevens, zoals het goed en duidelijk bijhouden van patiëntenkaarten in het belang van claimmanagement, kan uiteindelijk schade voor patiënten verminderen.

In het geval van gevangnissen gaat het volgens Schlanger om relatief veel claims, die echter voor het merendeel niet slagen. Gezien het hoge aantal claims, kennen gevangnissen ook een meer formele interne klachtenprocedure om deze claims op te vangen (in vergelijking met de detailhandel en ziekenhuizen). Deze klachtenprocedure leidt er bij gevangnissen niet toe dat er informatie verzameld wordt op basis waarvan risico's op schade echt aangepakt worden. Er is in de afgelopen decennia wel meer schriftelijke verslaglegging ontstaan van wat er binnen een gevangenis gebeurt en er wordt meer gebruik gemaakt van standaardprocedures. Hiermee werd beoogd om de kosten van de procedure te minimaliseren en claims snel te kunnen afwickelen. Ook had het tot gevolg dat inadequate controle en machtsmisbruik binnen gevangnissen sneller aan het licht kwamen en verholpen werden, wat een gunstig neveneffect was voor de risico's van gevangenen op schade. Geschreven beleid, gedragsregels en het moeten volgen van procedures, zorgen voor minder corruptie van gevangenispersoneel. Zowel op hoog als laag niveau binnen alle gevangnissen, is er gespecialiseerd personeel dat zich bezighoudt met claims en procedures. Zij richten zich uiteindelijk ook op het aanpakken van wangedrag van medewerkers binnen gevangnissen en verkleinen daarom ook risico's op schade. Hoewel de kans op een geslaagde vordering niet groot is, kan de vele aandacht voor claimmanagement binnen gevangnissen wel leiden tot een bewustzijn over aansprakelijkheid.¹³⁶

De case study suggereert volgens Schlanger dat de structuur, het beleid en gedrag dat potentiële gedaagden aannemen om meer effectief op claims te kunnen reageren en minder kosten te maken, ook consequenties hebben voor de risico's die genomen worden binnen een organisatie. De drie onderzochte cases hadden verder gemeenschappelijk dat verzekeringen de druk van de meeste claims en aansprakelijkheid niet wegnemen.¹³⁷ In de ogen van Schlanger is meer empirisch onderzoek nodig om echte harde uitspraken te kunnen doen. Haar onderzoek heeft vooral hypothesen gegenereerd in plaats van getest. Ook voor vervolgonderzoek benadrukt Schlanger het belang van het operationaliseren van deterrence om te

135 Schlanger 2008, p. 38.

136 Schlanger 2008, p. 40-48.

137 Zie bij medical malpractice: Keren-Paz 2010, p. 365-366, Thaler & Sunstein 2009, Iizuka 2007, p. 9, Baicker & Chandra 2005, p. 28, 31, Hyman 2002, p. 1645.

kunnen onderzoeken welke effecten er van aansprakelijkheid uitgaan.¹³⁸ Dit is dan ook een belangrijke les voor het vormgeven van mijn empirisch onderzoek. Daarnaast zijn de vormen van claimmanagement die Schlanger omschreven heeft uitingen van gedragsveranderingen als gevolg van aansprakelijkheid, die ook teruggevonden zouden kunnen worden in openbare-ordebeleid. Bij het uitvoeren van mijn empirische onderzoek zal ik dan ook bekijken welke vormen van claimmanagement waarneembaar zijn in de organisatie van de politie en gemeente op het terrein van de openbare orde.

3.3.7 *Aansprakelijkheid vrijwilligers*

In de studie van Vlaardingerbroek e.a. kwam naar voren dat het voor de status van vrijwilligers in Nederland goed zou zijn als er een vrijwilligersstatuut zou bestaan.¹³⁹ Eén van de redenen die daarvoor werd aangevoerd, was de mogelijke aansprakelijkheid van een organisatie jegens derden voor schade die een vrijwilliger had toegebracht, of de aansprakelijkheid van de organisatie jegens de vrijwilliger.¹⁴⁰ Door middel van het vastleggen van de ondergeschiktheid van de vrijwilliger, zal bij schade aan derden sprake zijn van een risicoaansprakelijkheid van de organisatie. De vrijwilliger zal deze schade dan niet hoeven te vergoeden.¹⁴¹ Van Boom vermoedt dat de dreiging van aansprakelijkheid voor vrijwilligers namelijk niet prikkelt tot het verrichten van dit werk.¹⁴²

Uit de studie van Horwitz en Mead komt naar voren dat individuen inderdaad terughoudender worden om vrijwilliger te zijn als zij daarbij het risico lopen om aansprakelijk gesteld te worden. De studie impliceert tevens dat individuen zich sterker laten beïnvloeden door aansprakelijkheid dan organisaties, die in staat zijn om de kosten van aansprakelijkheid op te vangen binnen hun organisatie.¹⁴³ In de jaren tachtig en negentig werden in verschillende staten in de VS wetten aangenomen die de immuniteit of beperking van aansprakelijkheid van vrijwilligers garandeerden. Bij het aanbrengen van deze wetswijzigingen werd onder meer uitgegaan van de perceptie die mogelijke aansprakelijkheid van vrijwilligers zou hebben, in plaats van het reële risico op een claim. In bijna dertig jaar kwam het slechts 7 keer tot een echte claim.¹⁴⁴ Enkele van de claims kregen daarentegen zoveel media-aandacht dat er een crisis op dit gebied leek te zijn.

In de studie is gebruik gemaakt van de resultaten van verschillende databanken en surveys in de VS. Daarbij zijn de resultaten van staten zonder en met een beperking voor aansprakelijkheid van vrijwilligers met elkaar vergeleken. De onderzoekers hebben een onderscheid aangebracht tussen vijf vormen van aansprakelijkheidsregimes in een glijdende schaal, van geen beperking tot volledige immuniteit. In hun

138 Schlanger 2008, p. 50.

139 Vlaardingerbroek e.a. 2001, p. 22-26.

140 Vlaardingerbroek e.a. 2001, p. 29-42.

141 Vlaardingerbroek e.a. 2001, p. 18-19, 42.

142 Vlaardingerbroek e.a. 2001, p. 42.

143 Horwitz & Mead 2009, p. 586, Van Dijk 2011, p. 1108-1109.

144 Horwitz & Mead 2009, p. 592-593, in een periode van veertig jaar vonden de onderzoekers maar zestig zaken tegen vrijwilligers, waarvan 23 zaken tegen de vrijwillige brandweer inzake verkeersaansprakelijkheid. Uiteindelijk waren slechts 7 zaken echt relevant in verband met negligente.

analyse hebben zij vervolgens de vraag gesteld of de bereidheid tot het zijn van vrijwilliger veranderde op basis van de aansprakelijkheidsdruk.¹⁴⁵ Uit de studie blijkt dat er een verband is tussen de bereidheid om vrijwilliger te zijn en immuniteit voor aansprakelijkheid. De respondenten tonen minder bereidheid om zich in te zetten als vrijwilliger in staten waarin hun aansprakelijkheid minder beperkt is en in staten waar in verhouding meer civiele procedures zijn.

Het onderzoek draagt met zijn empirische resultaten bij aan het inzicht dat het aansprakelijkheidsrecht individuen kan prikkelen om meer zorg in acht te nemen of juist een bepaalde, risicovolle, activiteit te vermijden.¹⁴⁶ Naast het aansprakelijkheidsrecht kan dit ook de perceptie van dit aansprakelijkheidsrecht zijn. Het financiële risico dat vrijwilligers lopen is immers niet zo groot.¹⁴⁷ Bovendien lijken individuen meer invloed te ondervinden dan organisaties, omdat zij als persoon getroffen worden en zelf de kosten dragen van aansprakelijkheid.

3.3.8 *Aansprakelijkheidsmanagement politie*

Door Muller, Polak en Stolker is onderzoek gedaan naar aansprakelijkheidsmanagement bij de politie.¹⁴⁸ In dit onderzoek keken zij naar de juridische en feitelijke praktijk van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van politieorganisaties en daarnaast stelden zij de vraag op welke wijze aansprakelijkheidsmanagement binnen de politie vorm kan krijgen.¹⁴⁹ De verschillende wijzen waarop dit aansprakelijkheidsmanagement vorm kon krijgen, werd bij aanvang van het onderzoek omschreven. Allereerst dachten de auteurs aan inspanningen van de politie die erop gericht zijn om zo min mogelijk feitelijke handelingen te verrichten en regelgeving en beschikkingen te produceren die door de rechter als onrechtmatig worden beschouwd. Dit zou zich kunnen uiten in een risicobeleid waarin (on)aanvaardbare aansprakelijkheidsrisico's zouden worden geschetst en in aandacht voor aansprakelijkheid in de opleiding. Daarnaast keken de auteurs naar voorzieningen binnen politiekorpsen om juridische procedures die voortvloeien uit aansprakelijkheidsstelling te kunnen begeleiden. In de derde plaats betekende aansprakelijkheidsmanagement voor Muller, Polak en Stolker dat de politie zich systematisch moet afvragen welke organisatorische en inhoudelijke wijzigingen nodig zijn om aansprakelijkheid in de toekomst te voorkomen. Concrete lessen trekken uit specifieke claims was hierbij het idee. De auteurs zagen ook een belangrijke rol voor verzekeringen. Ten slotte hebben zij in hun onderzoek aandacht besteed aan het voorkomen van ongewenste neveneffecten van aansprakelijkheid.¹⁵⁰

In het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur, documenten van de politie en jurisprudentie. Daarnaast zijn interviews afgenomen met personen binnen de politie die betrokken zijn (geweest) bij het afhandelen van claims. Diegenen die

145 Horwitz & Mead 2009, p. 606-613.

146 Horwitz & Mead 2009, p. 627.

147 Horwitz & Mead 2009, p. 629.

148 Muller, Polak & Stolker 2006.

149 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 7.

150 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 9-10, 46-47.

met aansprakelijkheidsstellingen omgaan bij de politiekorpsen, zijn echter niet degenen die het openbare-ordebeleid vormgeven. De in het onderstaande beschreven resultaten van het onderzoek van Muller, Polak en Stolker geven dan ook geen antwoord op mijn onderzoeksvraag naar de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid van de politie én burgemeester. De burgemeester als eindverantwoordelijke voor de openbare orde, is immers ook niet in het onderzoek naar aansprakelijkheidsmanagement betrokken. Toch geven de resultaten van dit eerdere onderzoek wel een aantal inzichten die meegenomen kunnen worden in het empirische deel van mijn onderzoek.

In het onderzoek is vastgesteld dat de politie voor verschillende soorten feitelijke handelingen wordt aangesproken. De auteurs onderscheiden: binnentreden; aanhouding gepaard gaande met verzet; (dis)proportioneel gebruik van geweld; vermissing, beschadiging of vernietiging van in beslag genomen of in bewaring gegeven goederen; varia, waarbij gedacht kan worden aan schade door een achtervolging met een politieauto en letselschade als gevolg van een beet van een politiehond; en ten slotte handelingen die niet kenmerkend zijn voor de politie, zoals een ongeval met een dienstauto.¹⁵¹ Een aantal van deze handelingen kan zich voordoen bij de handhaving van de openbare orde. Dat is echter niet waar het onderzoek van Muller, Polak en Stolker specifiek op was gericht. De auteurs illustreren de schadeveroorzakende handelingen aan de hand van casus die op verzoek door verschillende politieregio's zijn aangedragen.¹⁵²

Wat betreft het aantal en de hoogte van de claims geven de onderzoekers op basis van de interviews aan dat dit verschilt per politieregio. De indicatie die gegeven wordt, is dat bij de grotere korpsen per jaar enkele honderden zaken binnen komen, waarbij de claims variëren van honderden tot duizenden euro's, met soms een hoge uitschieter. De meeste claims hangen samen met schade door binnentreden.¹⁵³ Wat betreft toewijzingen van claims kunnen de auteurs geen precies overzicht geven. Als er geen sprake is van verwijtbaar politieoptreden, wordt een claim meestal afgevoerd. Toch constateren de onderzoekers ook dat schade bij een aantal korpsen uit coulançe wordt vergoed, in verband met het imago van de politie in de samenleving.¹⁵⁴ Daarnaast gaan alle korpsen ook over tot het zelf vorderen van een schadevergoeding indien opzettelijk schade is toegebracht aan de politie. Aangezien geweld tegen de politie niet wordt getolereerd, wordt met de aansprakelijkheidsstelling een signaal afgegeven aan de maatschappij.¹⁵⁵

De onderzoekers concluderen dat het met de omvang en intensiteit van aansprakelijkheidsstelling meevalt bij de politieregio's. Toch geven zij aan dat in de toekomst een toename van claims verwacht wordt. Wie precies deze verwachting heeft, komt niet duidelijk naar voren. De onderzoekers zelf zien in andere sectoren wel een toename van claims, zoals bij artsen, de gemeente als wegbeheerder, notarissen, advocaten en bestuurders. Zij sluiten niet uit dat een

151 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 24-25.

152 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 24-33.

153 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 27.

154 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 34, 47.

155 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 37-39.

‘claimcultuur’ ook bij de politie zou kunnen ontstaan, maar verwachten tot dusver slechts een gestage toename van het aantal claims.¹⁵⁶

Uit de gesprekken met bij de afhandeling van claims betrokken medewerkers van de politie bleek dat het thema aansprakelijkheid niet veel ‘sense of urgency’ heeft. De onderzoekers merken op dat er meer aandacht binnen de politie zou mogen zijn voor de juridische kwaliteitszorg om ook in de toekomst claims te voorkomen en hier mee goed om te kunnen blijven gaan.¹⁵⁷ Zij geven in dat kader een aantal voorbeelden die de politie zou kunnen doorvoeren, zoals het werken met protocollen met zorgvuldigheidseisen voor feitelijke handelingen, het vooraf laten uitvoeren van een juridische check, het vergroten van de juridische kennisinfrastructuur binnen en tussen korpsen, eenvormigheid in het omgaan met claims en het dejuridiseren van een conflict door een fout toe te geven en uit eigen beweging een schadevergoeding te betalen.¹⁵⁸ In het empirische gedeelte van mijn onderzoek zal inzichtelijk worden of het huidige aansprakelijkheidsmanagement van politieorganisaties invloed heeft op het openbare-ordebeleid van deze politieregio’s en van gemeenten.

3.4 Conclusie

In de juridische literatuur en in de jurisprudentie worden zowel positieve als negatieve gevolgen van aansprakelijkheid beschreven. De preventieve werking van civielrechtelijke aansprakelijkheid kan volgens sommige auteurs tot meer zorgvuldigheid en minder schadeveroorzakend gedrag leiden en volgens andere auteurs moet worden opgepast voor een vloedgolf van claims aan het adres van de overheid en de negatieve consequenties van defensief gedrag. Uit de bestaande empirische onderzoeken op het terrein van het aansprakelijkheidsrecht is tot op heden echter niet naar voren gekomen dat op grote schaal kan worden gesproken van een claimcultuur. Uit een aantal van de onderzoeken kwamen wel vormen van defensief gedrag naar voren, bijvoorbeeld bij artsen, maar er zijn ook onderzoeken die deze resultaten tegenspreken. Een rode draad is daarom niet uit mijn literatuurstudie te halen.

In meerdere onderzoeken wordt wel het verschil in perceptie op aansprakelijkheid tussen een individu en een organisatie genoemd. Daarbij lijkt het van invloed te zijn voor wie de lasten van aansprakelijkheid zijn. Dit is een relevante les voor mijn empirische onderzoek. Bovendien wordt door meerdere onderzoekers de mogelijkheid beschreven dat aansprakelijkheid soms samen lijkt te hangen andere factoren. Zo wordt niet alleen de perceptie op aansprakelijkheid genoemd, maar ook de reputatie, het imago en aandacht van de media, moreel besef en ethische binding en het streven naar professioneel handelen. In Hoofdstuk 4 zal duidelijk worden dat ook bij civielrechtelijke aansprakelijkheid op het terrein van openbare-ordehandhaving meerdere factoren een rol lijken te spelen die samenhangen met aansprakelijkheid.

156 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 49-50, 54. De claimcultuur in andere sectoren wordt niet onderbouwd met empirische gegevens.

157 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 55-56.

158 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 56-60.

4 Theoretisch model en methoden van onderzoek

4.1 Inleiding

De resultaten van de literatuurstudie die zijn besproken in Hoofdstuk 3 vormen het vertrekpunt voor het empirische onderzoek. In dit hoofdstuk komt aan de orde welke methoden zijn gebruikt om het empirische onderzoek uit te voeren en de onderliggende theorie aan te scherpen.¹ Een oriënterend onderzoek vormde de start. Om een allereerste indruk op te doen over de rol van aansprakelijkheid op het terrein van openbare-ordehandhaving is gesproken met de kabinetschef-korpsleiding en een juridisch medewerker van de politie Midden- en West-Brabant, met een bestuurder van de Politieacademie, met de voorzitter van politiebond ACP, met de veiligheidscoördinator van de KNVB en ten slotte met de substituut Ombudsman die verantwoordelijk is voor politie en veiligheid en met onderzoeksters bij de Nationale Ombudsman. Daarnaast heb ik seminars bijgewoond van zowel de Politieacademie als de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur, waar aandacht werd besteed aan respectievelijk grootschalige ordeverstoringen en aan de bevoegdheden van de burgemeester in het kader van de openbare-ordehandhaving.

Daarnaast bestond het oriënterende onderzoek uit observaties en gesprekken bij het politiedistrict Breda en de gemeente Breda. De bevindingen die in deze oriënterende fase zijn opgedaan, worden besproken in paragraaf 4.2. Zij vormen samen met de resultaten van de literatuurstudie de basis voor een denkkader dat uiteen wordt gezet in paragraaf 4.3. Daar zal blijken dat diverse factoren samen lijken te hangen met (de invloed van) de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid. Deze factoren worden dan ook toegelicht in diezelfde paragraaf.

Het karakter van het onderzoek maakt dat een vergelijkende case study het meest adequate onderzoeksdesign is. In paragraaf 4.4 wordt de keuze voor de case study verantwoord; in aansluiting daarop volgen in paragraaf 4.5 de methoden van onderzoek en wordt de wijze van analyseren binnen de case study toegelicht. In paragraaf 4.6 wordt het hoofdstuk afgesloten met de verantwoording van de case selectie.

¹ George & Bennett 2005, p. 73-88, Collier, Seawright & Munck 2004, p. 36-44.

4.2 Oriënterend onderzoek

4.2.1 Inleiding

Het empirische onderzoek ving aan met oriënterende gesprekken. Deze oriëntatie had in de eerste plaats als doel om inzicht te krijgen in de dagelijkse gang van zaken bij de politie, binnen gemeenten en bij de burgemeester op het gebied van de handhaving van de openbare orde. Daarnaast diende deze eerste fase om tot een goede afbakening en focus te komen door het beantwoorden van vragen als: Wie spelen een rol bij de handhaving van de openbare orde? Welke aspecten komen daarbij aan bod? Hoe komt het beleid met betrekking tot de openbare orde tot stand? Zijn de eerste indrukken in lijn met de verwachtingen die uit de literatuur en bestaande studies voortvloeien? Wat zijn bijzonderheden die opvallen in het kader van openbare-ordehandhaving? De oriënterende fase van het onderzoek is een eerste kennismaking geweest met ordehandhaving in de praktijk.² Uit de gesprekken bleek dat verschillende personen binnen de politie en gemeentes betrokken zijn bij het vormen van openbare-ordebeleid en dat ook andere partijen daarbij betrokken zijn, zoals clubs uit het betaald voetbal. Ook spelen verschillende aspecten daarbij een rol, zoals veiligheid en capaciteit, maar voor de gesprekspartners was het niet duidelijk wat de huidige rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid is in de praktijk. Om de praktijk beter te leren kennen werd gekozen voor een nader oriënterend onderzoek.

Dit nadere oriënterende onderzoek is uitgevoerd in de stad Breda, met name tijdens het eerste jaar van mijn onderzoek. Er zijn gesprekken gevoerd met de burgemeester van Breda, de heer Van der Velden, en met diverse medewerkers van de gemeente Breda die in verschillende hoedanigheden werkzaam zijn op het gebied van veiligheid, openbare orde en evenementen. Daarnaast is gesproken met een aantal uitvoerende agenten en leidinggevendenden van het politiedistrict Breda.³ Bovendien is een aantal praktijksituaties geobserveerd. De observaties betroffen het meerdere malen bijwonen van het Algemeen Voetbal Overleg, dat structureel gevoerd wordt tussen de gemeente, de politie, de voetbalclub NAC Breda en diverse hulpdiensten ter voorbereiding van de wedstrijden in het betaald voetbal. Daarnaast is geobserveerd in de commandopost op het politiebureau tijdens een risico B-wedstrijd. Ook is een risico C-wedstrijd bijgewoond met de lokale driehoek in het voetbalstadion.⁴ Daaraan voorafgaand is tweemaal de bijeenkomst van de lokale driehoek geobserveerd. Verder is een aantal keren een overleg bijgewoond van de projectgroep ‘professionalisering evenementen’ van de gemeente Breda. Ten slotte is een overleg bijgewoond dat op initiatief van NAC Breda was georganiseerd tussen de club, de gemeente, de politie en de

2 Singleton & Straits 2005, p. 64-65.

3 Breda maakt onderdeel uit van de politieregio Midden- en West Brabant. In beginsel is de burgemeester van Tilburg de korpsbeheerder en de burgemeester van Breda plaatsvervangend korpsbeheerder. Tijdens de periode van het oriënterende onderzoek had Tilburg een interim-burgemeester en was dhr. Van der Velden de korpsbeheerder.

4 De KNVB en de voetbalclubs in Nederland maken een onderscheid tussen A-, B- en C-wedstrijden. De risico's zijn het grootst bij de zogenaamde C-wedstrijden, waarbij dan ook de meeste maatregelen in het kader van veiligheid en handhaving worden genomen.

KNVB, waarbij onder meer over de handhaving van de openbare orde werd gesproken.

Er is gekozen voor het volgen van voetbalwedstrijden en evenementen omdat dit een mooie kans bood om te zien hoe met een situatie wordt omgegaan die kan leiden tot een (grootschalige) ordeverstoring. Bovendien kan in deze situaties schade ontstaan die kan leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid van de burgemeester en/of politie. Om die reden is in het hoofdgedeelte van het empirische onderzoek ook gekozen voor de bestudering van grootschalige ordeverstoringen. Ook bij incidenten en verstoringen waarbij de vlam in de pan slaat kan uiteraard schade ontstaan. Dergelijke situaties kunnen echter niet concreet worden voorbereid en zijn niet altijd te voorzien. De structurele voorbereiding is er wel bij voetbalwedstrijden en evenementen, hoewel ook daar steeds het risico bestaat van een scenario dat vooraf niet is bedacht. In zoverre blijven openbare-ordeverstoringen onvoorspelbaar. Voor mijn oriënterende onderzoek boden deze situaties daarom de kans om kennis te maken met de dagelijkse praktijk op het gebied van de handhaving van de openbare orde.

Met het oriënterende onderzoek is het veld van ordehandhaving in kaart gebracht en is een beeld verkregen over hoe de burgemeester en politie op dat terrein te werk gaan. Daarbij is gelet op hoe in de praktijk tegen aansprakelijkheid wordt aangekeken en wat op de (beleids)agenda staat in het kader van de handhaving van de openbare orde. In het onderstaande wordt besproken hoe de oriëntatie in de praktijk de literatuur heeft aangevuld en wat opvallend was in de eerste kennismaking met de praktijk.

4.2.2 *Wat speelt een rol?*

Plichtsbesef

Houden agenten rekening met civielrechtelijke aansprakelijkheid op het moment dat zij bezig zijn met ordehandhaving? Bij de eerste observatie in het veld bleek dat uitvoerende politieagenten in ‘the heat of the moment’ alleen bezig zijn met het zo goed mogelijk handhaven van de veiligheid van burgers en agenten.⁵ Voor hen is er geen ruimte om te twijfelen of om na te denken over iets anders dan het handhaven van de orde. De taak is het enige dat telt. Binnen de taakuitvoering worden wel afwegingen gemaakt, maar alleen voor zover zij samenhangen met het vergroten of verkleinen van de veiligheid van burgers en van zichzelf. Na de observatie in de commandopost bij de politie Breda was dit bij het napraten ook wat de agenten zelf vertelden. Het sterke plichtsbesef van agenten lijkt er aan in de weg te staan dat zij zich tijdens hun uitvoerende werkzaamheden laten beïnvloeden door aansprakelijkheid. De oriënterende observaties wijzen in de richting dat aansprakelijkheid geen duidelijk waarneembare weerslag heeft op de taakuitvoering van individuele agenten. Zij zijn gericht op het handhaven van veiligheid. Tijdens het napraten met de uitvoerende agenten in de commandopost gaven zij aan dat het “wel iets met hen en hun collega’s doet” als een claim tegen iemand

5 Observatie tijdens een voetbalwedstrijd, waarbij de spanning hoog op leek te lopen, maar het uiteindelijk rustig bleef zonder dat tot ingrijpen moest worden overgegaan.

persoonlijk is gericht, maar een ervaring met aansprakelijkheid is voor hen geen reden om andere keuzes te maken of anders te gaan handelen in het geval van een ordeverstoring.

De resultaten uit de in het vorige hoofdstuk besproken studies doen vermoeden dat de manier waarop individuen met aansprakelijkheid omgaan in verband staat met het al dan niet zelf moeten dragen van de financiële lasten die aansprakelijkheid met zich kan brengen in de vorm van een schadevergoeding of verzekering. Wanneer het financiële risico van mogelijke aansprakelijkheid op het niveau van de organisatie ligt, is er minder invloed op individuen die uitvoerend werk verrichten. Wanneer een individuele agent aansprakelijk wordt gesteld, is het politiekorps als werkgever verplicht deze claim over te nemen.⁶ Dit geldt ook voor de gemeente wanneer tegen de burgemeester een claim wordt ingediend. Financiële consequenties van civielrechtelijke aansprakelijkheid zullen dan ook niet door individuen worden gedragen. Dat zou voor de politie kunnen betekenen dat aansprakelijkheid minder invloed heeft op individuele agenten dan op leidinggevenden en beleidsvormers binnen het korps, die inzicht kunnen hebben in de financiën en de consequenties van claims voor de organisatie.

Om die reden is in het hoofdgedeelte van het empirische onderzoek gekozen voor de nadruk op de fasen van voorbereiding en beleidsvorming in het kader van de openbare orde. In Hoofdstuk 1 werd al aangegeven dat het empirisch onderzoek dus bewust niet is gericht op individuele, uitvoerende agenten, maar op het niveau van de beleidsvormers die een overzicht kunnen hebben over het totale openbare-ordebeleid en de ruimte hebben om over civielrechtelijke aansprakelijkheid na te denken. In de voorbereidende fase en bij het opstellen van openbare-ordebeleid door de burgemeester en politie is meer ruimte om andere factoren dan plichtsbef aan bod te laten komen.

Veiligheid

Voor alle actoren die betrokken zijn bij de handhaving van de openbare orde staat veiligheid altijd voorop. Onder veiligheid verstaan politie en burgemeester in het kader van ordehandhaving zowel de fysieke veiligheid van burgers (niet-ordeverstoorders) als de fysieke veiligheid van politieagenten en andere hulpverleners. Deze veiligheid staat centraal bij het maken van keuzes. Dat viel op in de bijgewoonde overlegvormen⁷ en de observaties. Ook in alle gesprekken in Breda is steeds naar het belang van veiligheid verwezen. Diverse inspanningen worden verricht en initiatieven worden genomen om veiligheid te garanderen. Hierbij komt het sterke plichtsbef opnieuw aan het licht. Zo staat bij het analyseren van een evenement eerst de vraag voorop of het evenement qua veiligheid verantwoord is. Pas daarna wordt naar andere aspecten gekeken. Dit is één van de gedachten achter de projectgroep “Professionalisering Evenementen” van de gemeente Breda, die in het onderstaande verder wordt toegelicht. Tijdens

6 Artikel 6: 170 BW, met de uitzondering dat de ondergeschikte de schade zelf moet vergoeden wanneer sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid.

7 Algemeen Voetbal Overleg, driehoeksoverleg, projectgroep Evenementen.

het bijwonen van het overleg van deze projectgroep was het belang van veiligheid duidelijk waarneembaar.

Perceptie op aansprakelijkheid

Behalve het grote plichtsbesef en de focus op veiligheid, was het (als jurist) verrassend om te constateren dat er vrijwel geen juridische kennis over civielrechtelijke aansprakelijkheid is bij degenen die zich bezig houden met de handhaving van de openbare orde. Dit geldt voor eigenlijk alle niveaus waar ordehandhaving op de agenda staat: bij uitvoerenden, beleidsbepalers en leidinggevendenden. Niet de feitelijke juridische aansprakelijkheid, maar het beeld dat er van aansprakelijkheid is, ofwel de perceptie op aansprakelijkheid, is daarom in de praktijk bepalend voor de rol die aansprakelijkheid kan spelen. De invloed van deze perceptie op aansprakelijkheid wordt onderzocht in het hoofddeel van mijn empirische onderzoek. Daar waar wordt gesproken over aansprakelijkheid, wordt in beginsel dan ook de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid bedoeld.

De geringe juridische kennis kan tevens een reden zijn waarom aansprakelijkheid niet expliciet wordt genoemd in overlegvormen en in de gevoerde gesprekken. Het komt in Breda niet voor in checklists en in draaiboeken. In gesprekken bleek bij navraag dat bij een aantal beleidsvormers wel iets van een beeld bestaat van wat civielrechtelijke aansprakelijkheid is. Aansprakelijkheid speelt bij henzelf in het achterhoofd een rol en komt soms aan bod bij informeel napraten na een (driehoeks)overleg. Het bewustzijn over aansprakelijkheid zorgt in de ogen van de burgemeester voor het inbouwen van meer controles om te voorkomen dat iets misgaat. Verschillende beleidsbepalers van de gemeente Breda geven aan dat de rol van aansprakelijkheid in de nabije toekomst kan veranderen als de hoeveelheid claims toe zou nemen. Voor de burgemeester van Breda is aansprakelijkheid naar eigen zeggen een aspect dat steeds duidelijker op de agenda komt. Bovendien werd ook aangegeven dat er nooit de zekerheid is dat er niet geclaimd gaat worden, hoewel het nu niet de praktijk is. Als het dan tot een claim komt, wil men wel goed voor de dag kunnen komen.⁸

Verantwoording en verantwoordelijkheid

Het goed voor de dag willen komen uit zich in Breda in de behoefte om alle informatie met betrekking tot de openbare orde goed in kaart te brengen. Zowel binnen de politie als binnen de gemeente wordt aangegeven dat de burgemeester verantwoording moet kunnen afleggen. Hij is de eindverantwoordelijke voor de openbare orde. Keuzes moeten kunnen worden uitgelegd aan de gemeenteraad en aan de samenleving. Om die reden worden steeds meer voorbereidingen vastgelegd in schriftelijke stukken.

Dit is ook waar de eerdergenoemde projectgroep Professionalisering Evenementen zich mee bezig houdt. De projectgroep is een initiatief van de burgemeester.⁹ Binnen de projectgroep is een risicoanalyse ontwikkeld, die voortaan per evenement

⁸ Zie ook: Mello & Brennan 2002, p. 1624.

⁹ Behalve medewerkers van de gemeente Breda, maken onder meer politieagenten en brandweermannen deel uit van de projectgroep.

op papier wordt doorlopen en vastgelegd. De risicoanalyse gebeurde feitelijk al in de praktijk, maar nu staan de voorbereidingen zwart op wit.¹⁰ Door het vastleggen van de voorbereiding kun je volgens de leden van de projectgroep verantwoordelijkheid nemen, professioneel handelen en toch zorgen dat evenementen ‘leuk’ blijven. Vooraf scenario’s beschrijven helpt bovendien bij de voorbereiding, menen zij, al kan altijd iets gebeuren waar je niet op rekende. Veiligheid is in hun ogen nooit voor 100% te garanderen, maar je moet daar als gemeente en politie wel de uiterste inspanning voor leveren. In Breda wordt daarom gestreefd naar een goede afstemming tussen alle betrokkenen. Wanneer onverhoopt iets misgaat bij een ordeverstoring, vormen de burgemeester, politie en andere hulpverleners samen een blok naar de buitenwereld. Niet naar elkaar wijzen, maar samen aangeven dat alles in het werk is gesteld om de veiligheid te handhaven. Daarbij geven politie en burgemeester wel aan dat zij een lerende houding hebben en altijd open staan voor verbeteringen.

Het aangesproken worden op de verantwoordelijkheid en het moeten afleggen van verantwoording leidt volgens verschillende medewerkers van de gemeente en politie enigszins tot risicomijdend gedrag. Zij kunnen aan risicomijdend gedrag niet direct een concrete invulling geven, maar signaleren vooral dat verantwoordelijkheden steeds duidelijker worden gelegd bij de partij die ook de verantwoordelijkheid heeft, bijvoorbeeld de organisator van een evenement of een voetbalwedstrijd. Voor de gemeente en politie is het niet meer dan logisch dat de organisator de primaire verantwoordelijkheid draagt. Bij de begeleiding van de organisatie van evenementen wordt door betrokkenen steeds de vraag gesteld: wie is verantwoordelijk voor wat? Het uitgangspunt is dat de burgemeester en politie niet overal voor verantwoordelijk kunnen zijn.

De risicoanalyse van de projectgroep Professionalisering Evenementen bestaat uit een aantal indicatoren dat leidt tot een score. De hoogte van de score kan aanleiding vormen om contact te zoeken met de burgemeester of de gehele lokale driehoek.¹¹ De indicatoren hangen samen met de openbare orde en veiligheid en zijn tot stand gekomen op basis van eerdere ervaringen. Civielrechtelijke aansprakelijkheid wordt niet genoemd als risico en speelt expliciet geen rol.

De aanbevelingen uit het COT-rapport van december 2009, dat is opgesteld na de rellen die op 22 augustus 2009 plaatsvonden op het strand in Hoek van Holland bij het festival Sunset Grooves, zijn betrokken bij de totstandkoming van de risicoanalyse in Breda.¹² Een groot deel van de aanbevelingen uit dat rapport vertoont overlap met wat in Breda al aanwezig is. Toch bevat het rapport een belangrijk leerpunt dat de projectgroep overneemt: het is zaak om niet in routinematig handelen te vervallen. De nieuwe risicoanalyse moet in Breda niet alleen worden ingevuld, maar er wordt ook een overleg over georganiseerd. De

10 Hiermee sluiten de werkzaamheden van de projectgroep aan bij de definitie van claimmanagement van Schlanger. Schlanger 2008, p. 16-18.

11 Met de analyse kan ingeschat worden welk primair risico een evenement met zich brengt. Dit leidt tot een inschatting van de capaciteit die door hulpdiensten ingezet moet worden en welke maatregelen de organisatie moet nemen. Er blijft dan een restrisico over. Zowel het primaire risico als het restrisico kunnen aanleiding geven om de driehoek te benaderen. Op het moment van de observatie was men nog zoekende hoe omgegaan moet worden met festiviteiten zoals carnaval, Koninginnedag en de viering van Oud & Nieuw, waarbij geen vergunning nodig is.

12 Muller e.a. 2009. De strandrellen zijn onderdeel van de case study en worden besproken in paragraaf 5.5.

reden daarvoor is dat de risicoanalyse in Breda niet bedoeld is als keurslijf, maar het juist de discussie gaande moet houden en alle partijen scherp moet laten zijn. Daar wordt naar gestreefd.

Media-aandacht en beeldvorming

Het moeten afleggen van verantwoording (aan de gemeenteraad, maar in Breda wordt vooral het ‘publiek’ genoemd) wordt mede ingegeven door de media.¹³ In de ogen van medewerkers van de gemeente is in de media (vaak negatieve) aandacht voor openbare-ordeproblematiek. Bestuurders en de politie geven aan dat zij zich de laatste jaren bewuster zijn geworden van negatieve beeldvorming. Dit heeft volgens henzelf geleid tot een meer proactieve houding waarbij de voorbereiding wordt vastgelegd. De media-aandacht kan negatief zijn, maar er is dan schriftelijk bewijs dat alle mogelijke voorzorgsmaatregelen genomen zijn. Angst voor negatieve beeldvorming heeft volgens ambtenaren invloed op het beleid. Dit sluit aan bij de vermoede invloed van reputatieschade op het gedrag van artsen.¹⁴

In de ogen van de burgemeester kan de negatieve aandacht het gevolg zijn van schade die is opgetreden, maar negatieve aandacht kan ook juist leiden tot klachten en claims. Om die reden worden voorzorgsmaatregelen genomen. De burgemeester ziet dan ook een verband tussen media en aansprakelijkheid; samen zorgen zij voor enige preventieve werking.¹⁵ Dat beeldvorming over (het optreden van) de burgemeester in de laatste jaren meer een rol is gaan spelen, wordt in de literatuur ook aangegeven door de oud-burgemeester van Groningen, dhr. Wallage.¹⁶ Verder geeft waarnemend burgemeester Eenhoorn van Alphen aan de Rijn in dit verband aan dat in zijn ogen de hele gemeente “kopje onder gaat” als de burgemeester het slecht doet in de ogen van de burgers of de media. Bij integriteit gaat het volgens hem dan ook om beeldvorming en niet slechts om de feiten.¹⁷

Tijdens de observaties bij de politie werd duidelijk dat bijvoorbeeld in briefings aandacht wordt besteed aan het beeld dat de politie neerzet. Zo werd gewezen op het letten op de houding, het dragen van de pet en werd benadrukt dat de ME niet in beeld moet zijn om provoceren te voorkomen.

Schade

Schade kan een aanleiding zijn voor negatieve beeldvorming of kan dit versterken. Dit hangt voor de gesprekspartners niet direct samen met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Als er in de voorbereiding op een evenement wel over schade gesproken wordt, gaat het om schade die bijvoorbeeld ontstaat door de afsluiting van wegen of pleinen ten behoeve van dat evenement. In verband met dit soort

13 Zie ook: Terpstra 2010, p. 16.

14 Keren-Paz 2010, p. 364, Sage 2004, p. 163, 179, Quinn 1998, p. 471.

15 Dit idee van de burgemeester komt overeen met dat van Hartlief; hij is er van overtuigd dat de media invloed hebben op claimgedrag. Het publiceren over de mogelijkheden en ontwikkelingen binnen het aansprakelijkheidsrecht, zouden tot een ‘grotere claimbewustheid’ leiden, Hartlief 1997, p. 37-38.

16 Korsten 2010, p. 18, 21-22.

17 Eenhoorn 2010, p. 50, 55.

schade, voor bijvoorbeeld winkels of de horeca, volgt soms een nadeelcompensatie of wordt de stadsadvocaat om advies gevraagd. Het gaat om schade die vooraf te voorzien is en wordt ingecalculeerd. Volgens medewerkers van de gemeente Breda die hoger in de organisatie werken, willen zij dit soort schade voorkomen omdat het tot negatieve beeldvorming kan leiden. Deze medewerkers doelen dus niet op schade die ontstaat als gevolg van een verstoring van de openbare orde. Dat is in de ogen van ambtenaren toch vaak iets dat ad hoc gebeurt. Het gaat hen om de vorm van schade die de organisatie van het evenement op zichzelf al meebrengt, zonder dat er een verstoring van de openbare orde plaatsvindt. Zoals het bovenstaande voorbeeld van het afsluiten van een straat ten behoeve van een festival, waardoor winkeliers of horecaondernemers overlast ondervinden.

Over de schade die wel bij een ordeverstoring kan ontstaan, wordt eigenlijk vrijwel niet gesproken. In ieder geval niet in de projectgroep. Zoals gezegd is aansprakelijkheid geen onderdeel van de opgestelde risicoanalyse. Normaal gesproken wordt ook geen jurist betrokken bij beslissingen over de handhaving van de openbare orde. Wanneer dit wel gebeurt, is dit slechts nadat het principebesluit om een evenement toe te laten al is genomen. De medewerkers die mede verantwoordelijk zijn voor het beleid benadrukken dat ‘damage-control’ meer te maken heeft met beeldvorming en media-aandacht dan met het beperken van financiële schade. Deze damage-control speelt volgens hen bovendien meer in het hoofd van henzelf en de burgemeester als beleidsvormers dan op uitvoerend niveau.

Een lange en intensieve voorbereiding voor een evenement en de mogelijkheid dat een claim wordt ingediend voor voorzienbare of ad hoc schade zijn geen redenen om een festiviteit niet door te laten gaan. De verschillende ambtenaren schatten in dat hoe uitgebreider de voorbereiding en hoe vaker een evenement herhaald wordt, hoe meer ruimte kan ontstaan voor het betrekken van mogelijke civielrechtelijke aansprakelijkheid in de overwegingen. Uit de observaties wijst echter niets in deze richting. Onafhankelijk van elkaar geven zowel medewerkers van de gemeente als de politie aan dat na een slechte ervaring aansprakelijkheid wel onderdeel van het draaiboek kan worden. Maar tot dusver is bij recente evenementen niet (eens) gekeken of de aansprakelijkheidsverzekering wel geregeld was, ook niet bij een evaluatie.

In eerste instantie is bij alle gesprekken en observaties vooraf enigszins in het midden gelaten waar mijn onderzoek betrekking op had. Op deze manier kon worden vermeden dat de gesprekspartners zich direct op aansprakelijkheid zouden concentreren en mogelijk sociaal wenselijke antwoorden zouden geven met betrekking tot deze aansprakelijkheid. Aangegeven werd dat het ging om beleidsveranderingen naar aanleiding van (grootschalige) ordeverstoringen. Wat speelt daarbij een rol? Aansprakelijkheid kwam dan niet spontaan ter sprake. Als het voor de gesprekspartners eenmaal duidelijk was dat mijn onderzoek zich richt op de invloed van (de perceptie op) civielrechtelijke aansprakelijkheid, concludeerden vrijwel alle ambtenaren wel dat ‘Amerikaanse toestanden’ een schrikbeeld vormen. Zij legden dan ook het verband met de verzekeringspremies: deze zullen zeker oplopen als de hoeveelheid claims uitzonderlijk toeneemt. Dit is een beeld dat zij nu hebben, want dergelijke toestanden doen zich op dit moment niet voor.

Ook tijdens en vooral na afloop van de observaties werd gesproken met uitvoerende agenten. Zij zagen, ook bij een toenemend aantal claims, geen reden waarom aansprakelijkheid invloed zou hebben op hun handelen bij een ordeverstoring. De vraag is of dit ook geldt voor de beleidsbepalers.

De observaties brachten ten slotte aan het licht dat niet het gehele openbare-ordebeleid vastligt in schriftelijke stukken. Dit beleid wordt in de praktijk voor een groot deel gevormd door de burgemeester en de andere leden van de driehoek. Wanneer een verstoring van de openbare orde zich voordoet, moeten knopen worden doorgehakt. Op dat moment wordt ook bepaald wat het beleid is dat gevolgd zal worden. Adviseurs bij de gemeente en politie op het terrein van de openbare orde spelen hierbij een belangrijke rol. Zij vormen daarom de sleutelfiguren die geïnterviewd zouden moeten worden wanneer gekeken wordt naar openbare-ordebeleid en de invloed daarop van aansprakelijkheid. Het perspectief van ondersteunende ambtenaren en uitvoerende agenten is in het oriënterende onderzoek al wel aan bod gekomen, voor hen bleek aansprakelijkheid geen rol te spelen. De gevonden resultaten geven aan dat in het hoofdgedeelte van het empirische onderzoek bij beleidsbepalers relevante gegevens gevonden zouden kunnen worden voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

4.2.3 *Voorlopige conclusie*

Met het oriënterende onderzoek zijn de eerste indrukken opgedaan van de dagelijkse praktijk van de handhaving van de openbare orde: zowel over de uitvoerende kant als de kant van beleidsvorming. Verrassend was dat er vrij weinig juridische kennis over civielrechtelijke aansprakelijkheid is. Duidelijk is dat daarom de *perceptie* op aansprakelijkheid (mede) bepaalt of het beleid wordt beïnvloed door aansprakelijkheid. Uit de gesprekken en observaties bleek dat aansprakelijkheid niet (snel) opkomt in de gedachten van de politie, de burgemeester en zijn medewerkers. Aansprakelijkheid komt niet expliciet aan de orde bij het bepalen van het beleid in het kader van de handhaving van de openbare orde als beleidsbepalers (vrijwel) geen ervaring hebben met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Wat staat bij beleidsvorming dan wel voorop? En in hoeverre hangen deze factoren samen met aansprakelijkheid? En wat als er wél een (recente) confrontatie met aansprakelijkheid heeft plaats gevonden?

Wat overal voorop staat, is veiligheid. Hieronder verstaan de politie, gemeente en burgemeester zowel de fysieke veiligheid van burgers (niet-relschoppers) als de fysieke veiligheid van politieagenten en andere hulpverleners.

Een sterk plichtsbesef kenmerkt de politiemensen. Binnen de politie en gemeente is duidelijk dat verantwoording afgelegd moet (kunnen) worden op basis van de eindverantwoordelijkheid van de burgemeester. Om te zorgen dat dit goed mogelijk is (voor met name de burgemeester) wordt steeds meer bestaand beleid en handelen vastgelegd in schriftelijke stukken. Het moeten afleggen van verantwoording (dat kan aan de gemeenteraad of het publiek zijn) wordt mede ingegeven door de media. Negatieve beeldvorming wil men voorkomen. Schade kan een aanleiding zijn voor negatieve beeldvorming of deze versterken. Tussen schade en civielrechtelijke aansprakelijkheid wordt niet direct een verband gelegd

door de medewerkers binnen de gemeente of politie. Het voorkomen van schade of ‘damage-control’ is eerder een gevolg van factoren als veiligheid, beeldvorming en verantwoording afleggen en niet zozeer van de financiële consequenties die aansprakelijkheid met zich brengt. Bovendien worden verzekeringen genoemd als vangnet.

Het oriënterende onderzoek in Breda was explorerend van aard om vertrouwd te raken met het terrein van de openbare-ordehandhaving. De uitkomsten van dit oriënterende onderzoek verschillen met de resultaten van de literatuurstudie. In een deel van de literatuur werd een rechtstreeks verband vermoed tussen civielrechtelijke aansprakelijkheid en beleid. De bevindingen in de oriëntatie wijzen er op dat aansprakelijkheid geen of maar een beperkte rol lijkt te spelen als er geen confrontatie met aansprakelijkheid is geweest. Deze bevinding vormt een hypothese die in het hoofddeel van het empirische onderzoek gestructureerd onderzocht zal worden.¹⁸ Waren de resultaten in Breda gebaseerd op toeval, of komen de gevonden factoren ook in andere cases terug? En wat is daar de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid? Bijvoorbeeld als er wel een confrontatie met een aansprakelijkheidsclaim is geweest.

In de bestudeerde literatuur en eerdere studies wordt vrijwel niet ingegaan op de beperkte juridische kennis over aansprakelijkheid onder niet-juristen, terwijl dit in Breda meteen opviel. Ook over de rol van verantwoording moeten afleggen wordt niet echt gesproken. Veiligheid van anderen en zichzelf blijkt belangrijk bij ordehandhaving en dat wordt op andere terreinen ook genoemd, bijvoorbeeld bij de brandweer. De rol van reputatie en imago wordt daarnaast benoemd bij aansprakelijkheid van artsen. In het kader van toezichthouders wordt het streven naar professionaliteit gesignaleerd door Van Dam en bij de therapeuten werd de ethische plicht van deze groep benoemd, wat beide lijkt op het plichtsbesef dat tijdens de oriëntatie is gezien bij de burgemeester, zijn medewerkers en de politie.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de verschillende factoren die geïdentificeerd zijn in het oriënterende onderzoek en de literatuurstudie. Hun samenhang met de perceptie op aansprakelijkheid en de invloed op het openbare-ordebeleid zal aan bod komen. Dit zal de grondslag vormen voor een theoretisch model over de beleidspraktijk van de openbare orde en de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid daarbinnen.

4.3 Theoretisch model

Uit het oriënterende onderzoek in de praktijk en de literatuurstudie kan de voorlopige conclusie worden getrokken, dat civielrechtelijke aansprakelijkheid niet direct leidt tot aanpassing van het openbare-ordebeleid. Het in Hoofdstuk 1 weergegeven schema lijkt daarom geen correcte weergave van de werkelijkheid te zijn:

18 Singleton & Straits 2005, p. 65-67.

Confrontatie met aansprakelijkheid \longleftrightarrow Beleid

Ondanks dat een directe één-op-één relatie tussen aansprakelijkheid en openbare-ordebeleid niet meteen is waar te nemen in de praktijk, wijst de literatuurstudie deels wel op (vermoede) invloed van aansprakelijkheid. Ook komt uit het oriënterende onderzoek naar voren dat de burgemeester enige invloed van aansprakelijkheid ziet op beleidsaanpassingen, zeker wanneer er een confrontatie met een claim zou zijn (hoewel deze er in Breda nu niet was). De invloed van aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid blijkt echter niet in een eenvoudig theoretisch model te vertalen. De werkelijkheid is een stuk complexer. Om toch tot een visualisering te komen, wordt in deze paragraaf een theoretisch model opgebouwd om daarmee een kader te schetsen waarbinnen de rol van aansprakelijkheid onderzocht kan en zal worden.¹⁹ Een totaalbeeld zal niet gegeven kunnen worden en het is niet haalbaar om alle onderlinge verbanden en mechanismen te onderzoeken. De belangrijkste aspecten die samenhangen met de rol van aansprakelijkheid (blijkens de literatuur en oriëntatie) worden besproken en vormen een kern waar ik steeds op kan terugvallen. Dit zijn: garanderen van veiligheid, gevoel van plichtsbesef, verantwoordelijkheid, verantwoording afleggen, schade, verzekering, beeldvorming (media-aandacht en reputatie/imago) én wel of geen confrontatie met aansprakelijkheid.

Onder deze factoren valt niet het in Hoofdstuk 3 besproken claimmanagement. De vier vormen van claimmanagement die door Schlanger zijn onderscheiden, zijn te kenmerken als uitingen van beleid dat zich als gevolg van civielrechtelijke aansprakelijkheid kan voordoen binnen de politie of gemeenten. Het stroomlijnen van informatie over claims, de ontwikkelingen bij gespecialiseerd personeel om schadevergoedingen te reduceren, het stimuleren van bureaucratische processen om schade te beperken en het binnen de organisatie benadrukken van de rol van claims zouden onder invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid een rol binnen openbare-ordebeleid kunnen krijgen.²⁰ Bij het bespreken van de resultaten van de vergelijkende case study wordt dan ook gekeken of één van de genoemde vormen van claimmanagement is waargenomen in het empirische onderzoek.

De factoren die zijn geïdentificeerd op basis van het oriënterende onderzoek en de literatuurstudie worden in deze paragraaf stap voor stap besproken en toegelicht. Zij zullen een plaats krijgen in het model. Dit model is een vereenvoudigde weergave van een denkkader. Daarom wordt dit model stapje voor stapje opgebouwd en wordt toegelicht welke relaties worden vermoed aanwezig te zijn in de praktijk. Uiteindelijk is dit schema het denkkader voor het uitvoeren van het empirische onderzoek en geen exacte weergave van de werkelijkheid.

In Hoofdstuk 1 is al gewezen op het van belang van de perceptie op aansprakelijkheid. Hoe de politie en burgemeester aansprakelijkheid percipiëren, bepaalt hoe en in hoeverre zij daardoor worden beïnvloed. Niet het geldende recht, maar de perceptie van aansprakelijkheid is daarom van belang in het empirische onderzoek. Het gaat vooral om wat beschreven staat in beleidsdocumenten en wat medewerkers

¹⁹ Miles & Huberman 1994, p. 18-22.

²⁰ Schlanger 2008, p. 9-19.

van de politie, gemeente en burgemeesters zelf zeggen over hun handelen en motieven daarvoor.²¹ Of de verwachtingen over mogelijke aansprakelijkheid juridisch juist zijn, is niet direct relevant als het uitgangspunt is om te bekijken of aansprakelijkheid invloed heeft op het openbare-ordebeleid. Of er een correct begrip is van civielrechtelijke aansprakelijkheid kan vervolgens wel van belang zijn om de waargenomen rol van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid te duiden. Als de mogelijkheid van aansprakelijkheid onderschat wordt, kan dat immers tot minder invloed leiden en overschatting tot meer invloed van aansprakelijkheid leiden.

Met name hoe de burgemeester, zijn naaste adviseurs en beleidsbepalers bij de politie tegen aansprakelijkheid aankijken is interessant, omdat zij voor een belangrijk deel het openbare-ordebeleid vormgeven. Een confrontatie met aansprakelijkheid is één van de factoren die de perceptie op aansprakelijkheid kan bepalen. Een ervaring uit het verleden, waarin een confrontatie met aansprakelijkheid heeft plaatsgevonden, zal mede het beeld kunnen vormen over civielrechtelijke aansprakelijkheid.



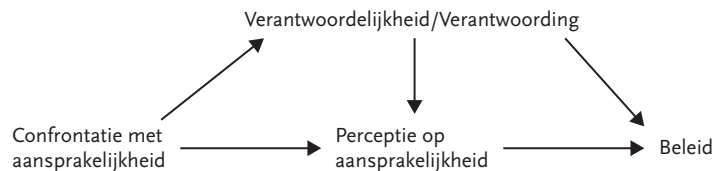
De perceptie op aansprakelijkheid krijgt niet alleen vorm door een daadwerkelijke confrontatie met aansprakelijkheid. Ook de andere factoren, die hierna worden besproken, zijn vermoedelijk van invloed op deze perceptie en daarmee van invloed op het beleid. De factoren die hierna aan de orde komen, kunnen bovendien ook zelfstandig invloed hebben op het openbare-ordebeleid. Het feit dat de burgemeester eindverantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en de korpschef de verantwoordelijkheid draagt over de gang van zaken binnen zijn korps, zorgt er voor dat aansprakelijkheid ook kan samenhangen met het aangesproken worden op verantwoordelijkheid en het moeten afleggen van verantwoording.²² Politieke of bestuurlijke verantwoordelijkheid voor schade die tijdens de verstoring is ontstaan, kan aanleiding geven tot een aansprakelijkheidsclaim. Daarnaast kan het moeten afleggen van verantwoording juist het gevolg zijn van een confrontatie met aansprakelijkheid. De perceptie op aansprakelijkheid zal mede vorm krijgen als een burgemeester of de politie als gevolg van een claim ook op andere manieren verantwoordelijk wordt gehouden voor de verstoring van de openbare orde (met alle mogelijke consequenties die daaraan verbonden zijn). Het moeten afleggen van verantwoording aan burgers en aan de politiek kan bovendien een directe aanleiding vormen om het openbare-ordebeleid aan te passen.²³ Aansprakelijkheid zou deze invloed verder kunnen versterken, waardoor sprake zou zijn van interactie. Interactie is te definiëren als het effect van het ene fenomeen op het andere, welk effect in diverse omstandigheden anders kan zijn. Interactie komt echter niet met pijlen tot uiting in dit schema, om het enigszins overzichtelijk te houden. De plaats in het schema geeft

21 Mello & Brennan 2002, p. 1604, 1608.

22 Muller e.a. 2008, p. 40 over verantwoording en jurisdisering.

23 Zie ook: Terpstra 2010, p. 38, Van Maanen 2007, p. 128.

aan dat het afleggen van verantwoording en verantwoordelijkheid bij beslissingen over de handhaving van de openbare orde ‘boven’ de andere factoren staat.



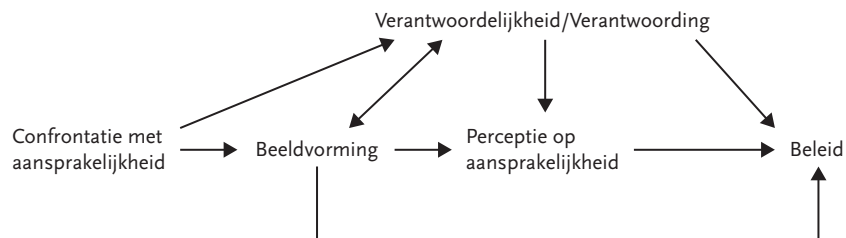
Uit de oriënterende gesprekken en observaties, maar ook uit literatuur, bleek dat media-aandacht voor verstoringen van de openbare orde invloed heeft op de burgemeester en politie.²⁴ De berichtgeving in de media over een (grootschalige) ordeverstoring heeft daarom zeer waarschijnlijk (direct) effect op beleidsaanpassingen die tijdens en na openbare-ordeverstoringen worden doorgevoerd. Dit zal door de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid kunnen worden versterkt. Media-aandacht kan op gang worden gebracht door de dreiging van aansprakelijkheid, maar de media kunnen door hun berichtgeving ook juist aanleiding geven tot het opwerpen van een aansprakelijkheidsvraag. De beeldvorming door de media over een openbare-ordeverstoring staat daardoor in verband met aansprakelijkheid.²⁵

De manier waarop in de media wordt omgegaan met mogelijke aansprakelijkheid van politie en burgemeester na een verstoring van de openbare orde heeft door beeldvorming invloed op de reputatie of het imago van het betreffende politiekorps en de burgemeester.²⁶ Uit de gesprekken kwam naar voren dat met name een burgemeester zowel waakt voor een goede reputatie van zichzelf in de ogen van de inwoners van de stad als voor de reputatie van zijn stad in de ogen van de buitenwereld. De waarde die wordt gehecht aan de reputatie of het imago heeft invloed op de perceptie van aansprakelijkheid door de burgemeester en politie. Beeldvorming heeft met media-aandacht en imago twee kanten. Aan de ene kant de media-aandacht die voor beeldvorming zorgt en aan de andere kant de reputatie die door deze beeldvorming wordt gevormd. In het model worden media-aandacht en reputatie daarom benoemd onder de term ‘beeldvorming’. Beeldvorming speelt een rol en om op dit gebied damage-control uit te voeren, kan zelfs tot rechtstreekse aanpassing van het beleid worden overgegaan. Daarnaast kan ook het afleggen van verantwoording een bijdrage leveren aan beeldvorming en vice versa.

24 Muller e.a. 2008, p. 39, Beunders & Muller 2005, Sage 2004, p. 160, Kessler & McClellan 1996, p. 354.

25 Zie ook: Van Boom 2006b, p. 31.

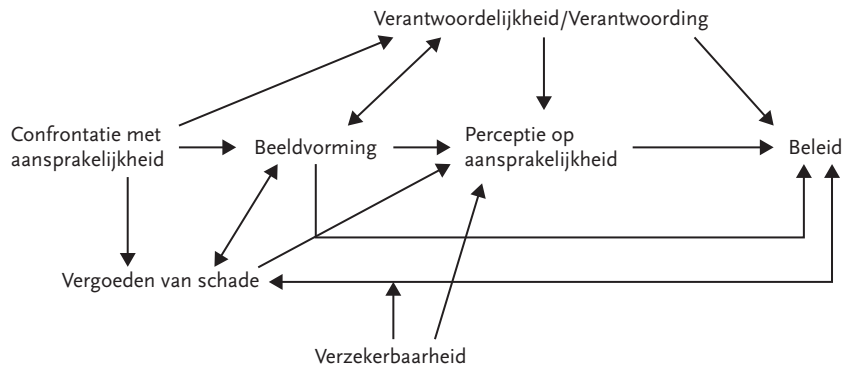
26 Oud-burgemeester Wallage bij zijn Burgemeesterslezing in 2009 en ook de burgemeester van Breda, dhr. Van der Velden. Zie ook: Zippro 2009, p. 748, Van Maanen 2007, p. 128.



De politie of burgemeester wordt met aansprakelijkheid geconfronteerd wanneer op grond van een ordeverstoring een vordering tot schadevergoeding wordt ingediend. De politieregio of gemeente kan op dat moment zelf besluiten over te gaan tot betaling van een vergoeding, of kan hiertoe worden gedwongen door een uitspraak van de rechter. Het zelf overgaan tot vergoeden van de schade lijkt tegenwoordig in de praktijk een reële optie te zijn. In het geval van de Oosterparkrellen in Groningen werd de materiële schade zonder erkenning van aansprakelijkheid direct vergoed. Uit het onderzoek in Breda bleek ook dat dit soms uit coulance gepast wordt geacht. Daarbij komt wel sterk het vermoeden naar voren dat de drijfveer hiervoor is te vinden in een bijdrage aan positieve beeldvorming. Het al dan niet (moeten) vergoeden van schade zal immers voor media-aandacht kunnen zorgen en dit zal positiever uitpakken wanneer de schade wordt vergoed op initiatief van de burgemeester of politie.

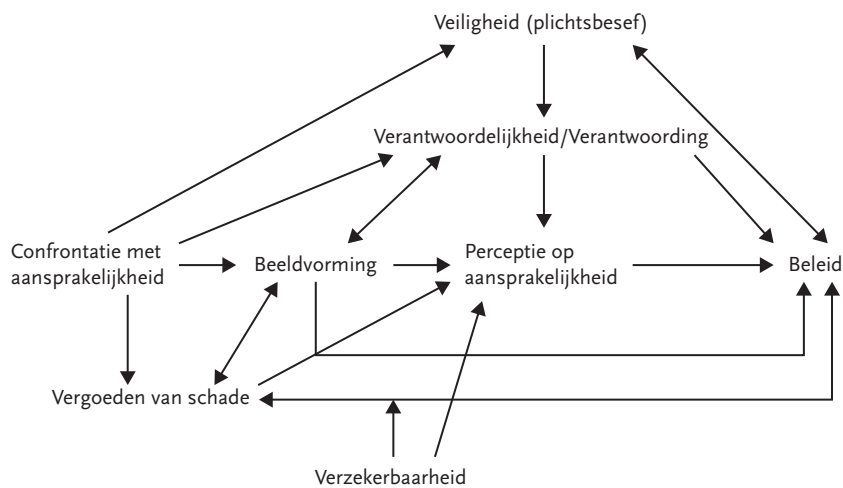
Het vergoeden van schade zal waarschijnlijk mede worden bepaald door hoe over aansprakelijkheid gedacht wordt. In het geval van vele claims kan de financiële last een belangrijke factor worden die invloed heeft op de perceptie van aansprakelijkheid en op een aanpassing van het beleid. Tot nu toe lijkt de financiële last nog geen issue voor de burgemeester of politie, mede doordat relatief weinig claims worden ingediend.²⁷ Deze financiële prikkel hangt bovendien samen met de verzekerbaarheid van de schade en in hoeverre de politieregio of gemeente hier de lasten voor draagt. Verzekeringen lijken het financiële risico nu (nog) grotendeels te dempen. De eerste indruk is dat verzekeringen ook gezien worden als iets waar je op terugvalt als gemeente of politie. Zonder verzekering of met hoge premies zou de invloed van aansprakelijkheid en het moeten vergoeden van schade kunnen veranderen, als het aantal claims toeneemt. Dit is ook wat door verschillende gesprekspartners zelf werd benoemd. De invloed die van de verzekerbaarheid uitgaat, moet dan ook worden onderzocht.

²⁷ Zie ook: Muller, Polak & Stolker 2006. Uit het onderzoek van Quinn bij artsen bleek zelfs dat ook als de financiële last niet kleiner wordt, artsen toch minder risico's nemen als daarmee de reputatie gespaard blijft, Quinn 1998, p. 483.



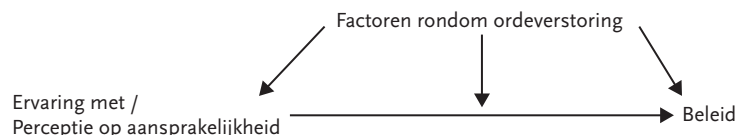
Ten slotte werd uit de gesprekken en observaties meer dan duidelijk dat wanneer zich een ordeverstoring voordoet, veiligheid in beginsel altijd centraal staat. Bij het omgaan met openbare-ordeverstoringen is het uitgangspunt de fysieke veiligheid van zowel burgers als van politieagenten en andere hulpverleners. Als handhavers van de openbare orde zien de politie en burgemeester het als hun belangrijkste taak om veiligheid te waarborgen en deze taak trachten zij zo goed mogelijk te volbrengen. Tijdens situaties waarbij een verstoring van de openbare orde dreigt, is het uitvoeren van de taak bovendien de centrale gedachte van de uitvoerende politieagenten.²⁸ Dit plichtsbesef lijkt er ook te zijn bij de beleidsbepalers binnen de politie.

Om veiligheid te garanderen en schade in de toekomst te voorkomen, vinden beleidsaanpassingen plaats. Een confrontatie met aansprakelijkheid wijst er op dat de aanpak van een openbare-ordeverstoring (nog) verder kan worden verbeterd. Wanneer het beleid wordt gewijzigd, zal dit veelal mede of vooral ingegeven zijn door de behoefte de veiligheid verder te optimaliseren.



28 Zie ook: Terpstra 2010, p. 23-24.

Bovenstaand model is te lezen als een denkkader waarbinnen verbindingen zijn aangegeven. Het is geen causaal model zoals dit gangbaar is binnen sociale wetenschappen. In mijn theoretisch model dat in het voorgaande is opgebouwd zijn verschillende verbanden gelegd rondom aansprakelijkheid en openbare-ordebeleid. De complexiteit wordt duidelijk gevisualiseerd door het model. Een aantal pijlen had bovendien ook nog als wederzijdse pijl kunnen worden getekend, omdat het beleid waarschijnlijk ook zal bepalen wanneer bijvoorbeeld verantwoording moet worden afgelegd. Een poging om nog meer complexiteit in kaart te brengen, gaat echter niet zorgen voor meer inzichten. Een beperking van het onderzoek is noodzakelijk. In dit onderzoek zal ik mij daarom richten op het basisproces van de invloed van de perceptie op aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid. In het onderzoek worden die factoren meegenomen die relevant zijn voor dit basisproces. In onderstaand model is dit basisproces gevisualiseerd. Dit maakt het mogelijk om te onderzoeken welk verband bestaat tussen de perceptie op aansprakelijkheid en openbare-ordebeleid, hoe andere factoren invloed uitoefenen op dat verband, of de perceptie op aansprakelijkheid via deze factoren indirect invloed heeft op het beleid en welke zelfstandige invloed van deze factoren uitgaat op het openbare-ordebeleid. Dit vereenvoudigde schema dient als leidraad bij het selecteren van cases en het uitvoeren van het empirische onderzoek.²⁹



De omschrijving ‘factoren rondom ordeverstoring’ heeft betrekking op de factoren die eerder in deze paragraaf genoemd zijn. Veiligheid garanderen, plichtsbesef, verantwoording afleggen, verantwoordelijkheid, beeldvorming (media-aandacht en reputatie), schade, verzekerbaarheid en een confrontatie met aansprakelijkheid. Deze factoren vormen de kern waar in het empirische onderzoek steeds op wordt terug gevallen. Tijdens de case study is wel steeds openheid behouden voor andere factoren die een rol zouden kunnen spelen. Zo is bij de uitvoering van de nog te bespreken intensieve beleidsanalyse onder meer naar alle tekstfragmenten gekeken die betrekking hadden op de openbare orde en beleidskeuzes. Wanneer daar andere beweegredenen werden genoemd dan de eerder geïdentificeerde factoren, zijn deze meegenomen in de analyse.

Als er, in samenhang met de andere factoren, invloed uitgaat van de perceptie op aansprakelijkheid, dan zullen hiervan ook consequenties waar te nemen zijn. In de eerste plaats zal uiteraard bekeken worden of het beleid überhaupt wordt gewijzigd onder invloed van de perceptie op aansprakelijkheid. De wijzigingen die in het openbare-ordebeleid plaatsvinden, kunnen heel divers zijn. Het gaat in dit onderzoek om die wijzigingen die verband houden met de perceptie op

²⁹ Riley 1963, p. 68-69.

aansprakelijkheid. Uit de literatuurstudie en het oriënterende onderzoek zijn verschillende punten naar voren gekomen waar op gelet kan worden. Om aan te geven hoe het vereenvoudigde model zal worden onderzocht, volgt in de volgende paragraaf een toelichting op de keuze voor een vergelijkende case study en daarna een bespreking van de onderzoeksmethoden.

4.4 Case study

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op waarom case study – het gedetailleerd bestuderen van de gehele context van een case – de meest geschikte wijze is om tot een antwoord te komen op de vraag welke invloed de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid heeft op het openbare-ordebeleid.³⁰ Het karakter van het onderzoek is explorerend. Er is niet gekozen voor experimenten of een grootschalige survey. Globaal gesproken gaat het bij experimenten om het onderzoeken van de invloed van één of hoogstens twee factoren. Vooraf is dan vaak al duidelijk welk proces wordt onderzocht, terwijl in mijn onderzoek nog niet duidelijk is hoe alle processen rondom de rol van aansprakelijkheid lopen. Bovendien moet het ook praktisch mogelijk zijn om te kunnen experimenteren. Het is voor mij niet mogelijk te randomiseren en daarom kan niet gekozen worden voor een experiment.

Net als bij een experiment, wordt bij het hanteren van een gestructureerde survey – een gestandaardiseerde vragenlijst die wordt voorgelegd aan een a-selecte steekproef – verondersteld dat alle factoren die van invloed zijn al bekend zijn bij de onderzoeker, omdat een gesloten vragenlijst moet worden opgesteld.

Gezien het exploratieve karakter van dit onderzoek, is de methode van case study een adequate keuze als onderzoeksdesign. Een grootschalige survey bij alle Nederlandse politieregio's en burgemeesters kan wel een gewenst vervolg zijn op mijn onderzoek.³¹

4.4.2 Voordelen van case study

Het terrein van de handhaving van de openbare orde heeft een aantal specifieke kenmerken, zoals met name de positie van de burgemeester en het belang van het driehoeksoverleg voor een werkbare praktijk, dat werd vrij snel duidelijk tijdens de oriënterende fase van het onderzoek. Over de invloed van (de perceptie op) civielrechtelijke aansprakelijkheid op dit terrein waren bij aanvang van het onderzoek geen data beschikbaar. Door het gebrek aan deze empirische gegevens

30 Zie ook Riley 1963, p. 25, Ragin & Becker 1992, Miles & Huberman 1994, Yin 2003, George & Bennett 2005, Flyvbjerg 2006, Gerring 2007 en Swanbom 2008 (met betrekking tot de keuze voor de methode van case study met name hoofdstuk 1 en 2).

31 Gerring 2007, p. 56, 58.

is een explorerende methode van onderzoek nodig. Dat is een reden om voor een vergelijkende case study te kiezen.³²

Bovendien is het kenmerkend voor case study om cases heel intensief te bestuderen. Daarmee vormen deze cases een rijke bron van informatie voor explorerend onderzoek. Het biedt mogelijkheden voor verdieping en doorvragen.³³ Daarnaast kan met intensief onderzoek worden gekeken naar achterliggende motieven en kan meer grip worden gekregen op de complexe situatie die in het bovenstaande is geschetst. Het is door de intensiteit de meest geschikte onderzoeksmethode om de (impliciete) rol van de perceptie op aansprakelijkheid te ontdekken.³⁴ De rol van aansprakelijkheid kan expliciet verwoord zijn in beleidsstukken, in het driehoeksoverleg en in andere bijeenkomsten over het beleid betreffende de handhaving van de openbare orde, maar het kan ook onder de oppervlakte verborgen zitten.

Ook maakt case study het mogelijk om veel bronnen per case te bekijken. In mijn onderzoek betreft dit verschillende beleidsdocumenten en semigestructureerde interviews. Het openbare-ordebeleid is opgenomen in jaarplannen en beleidsplannen, maar ook in specifiekere documenten over bijvoorbeeld de voorbereiding van evenementen. Deze bronnen zijn bovendien rijk aan details. Daarnaast maakt de veelheid van bronnen bij een case study het mogelijk om open te zijn en te blijven voor nieuwe informatie. Zowel in de documenten als in de semi-open interviews kan de rol van aansprakelijkheid anders blijken dan verwacht, of kunnen andere factoren aan het licht komen die in de voorfase niet geïdentificeerd zijn.³⁵

Ten slotte is case study de geschikte methode om processen gedetailleerd te kunnen bestuderen. Openbare-ordebeleid van vóór en na een grootschalige ordeverstoring kan worden bekeken en geanalyseerd, en ook beleid van vóór en na een confrontatie met aansprakelijkheid ('Before and after the event study'). Hierdoor kan het hele proces in kaart worden gebracht en kan zoveel als mogelijk naar de rol van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid worden gekeken, ook in verband met andere factoren.³⁶ Het volgen van het proces maakt het mogelijk de context te kennen en de data te kunnen interpreteren.³⁷ Het gedetailleerd bestuderen van de cases en hun context is zeer belangrijk, omdat de onderzoeker dan zelf veranderingen kan waarnemen en niet alleen hoeft af te gaan op de door de respondenten gesignaleerde rol van aansprakelijkheid. Ook wanneer een aspect in de schriftelijke stukken niet is waar te nemen, kunnen de respondenten hierover juist duidelijkheid verschaffen.

32 Gerring 2007, p. 1, 20.

33 Gerring 2007, p. 39-41, 59, Riley 1963, p. 69.

34 Gerring 2007, p. 49, George & Bennett 2005, p. 21-22, Munck 2004, p. 116-119, Riley 1963, p. 69-70.

35 George & Bennett 2005, p. 20-21.

36 Gerring 2007 p. 5, 43-48, George & Bennett 2005, p. 21-22, Riley 1963, p. 69-70.

37 Gerring 2007, p. 48-50, George & Bennett 2005, p. 19-20, Miles & Huberman 1994, p. 10.

4.4.3 *Nadelen van case study*

Hoewel case study de meest aangewezen methode is om tot een goede beantwoording van mijn probleemstelling te komen, heeft deze wijze van onderzoek ook een aantal nadelen. In de eerste plaats is er mogelijk een beperkte generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten, omdat slechts een aantal cases wordt onderzocht.³⁸ Door cases te selecteren die verschillende kenmerken hebben, kan dit worden ondervangen. In paragraaf 4.6 wordt hier bij stilgestaan. De geselecteerde cases zijn enerzijds typisch, maar zijn daardoor ook zodanig van aard, dat als het verwachte gedrag na aansprakelijkheid gevonden zou worden, dat zeker in cases zou zijn waarbij in (grote) steden zich ernstige conflicten voordeden. Door daarnaast te variëren in context, worden de resultaten versterkt wanneer die verschillende cases tot dezelfde resultaten leiden. Bovendien is het intensief onderzoeken van vier cases beter dan de gebruikelijke ‘common sense’ waarop anders oordelen worden gebaseerd. Dat is per definitie anekdotisch en daarbij vindt geen systematische analyse plaats, zoals dat bij deze vergelijkende case study wel het geval is.

Daarnaast is er het risico van subjectieve interpretatie, aangezien een case study weinig gestandaardiseerd is en heel open kan zijn. Metingen zijn hierdoor eerder onbetrouwbaar. Als onderzoeker krijg je te maken met het ‘biased viewpoint effect’, omdat de onderzoeker door de ingenomen positie slechts een beperkt perspectief heeft op de werkelijkheid. Ook is er het gevaar van ‘reactivity’ of het ‘control effect’. Dit houdt in dat de aanwezigheid van de onderzoeker invloed heeft op het denken over in dit geval civielrechtelijke aansprakelijkheid. In de opzet, het kiezen van de methoden en het uitvoeren van de case study is zoveel mogelijk rekening gehouden met de bovengenoemde nadelen en is geprobeerd deze zoveel mogelijk te ondervangen.³⁹ In het onderstaande wordt toegelicht hoe met deze nadelen in mijn onderzoek rekening is gehouden.

4.5 **Onderzoeksmethoden**

4.5.1 *Biased viewpoint*

Allereerst is, zoals gezegd, gekozen voor het gebruik van documentanalyses, semigestructureerde interviews en in de oriënterende fase ook voor observaties.⁴⁰ Bij een observationele studie is het niet uitgesloten dat wordt gesproken met degenen die geobserveerd worden. In mijn onderzoek is voornamelijk na afloop van een observatie nagepraat met uitvoerende agenten van de politie Breda en medewerkers van de gemeente Breda. In de interviews is gesproken met sleutelfiguren uit de praktijk van de handhaving van de openbare orde.⁴¹ Sleutelfiguren zijn

38 George & Bennett 2005, p. 30-32.

39 Boeije 2005, p. 150-156, Riley 1963, p. 71-73.

40 Yin 2003, p. 83-96.

41 Swanborn 2008, p. 79.

diegenen die bij een gemeente werkzaam zijn als directe adviseur van de burgemeester op het terrein van de openbare orde. Daarnaast betreft het de personen die bij de politie werken als beleidsbepaler op het gebied van de openbare orde. Gedacht kan onder anderen worden aan districtchefs, beleidsmedewerkers, veiligheidscoördinatoren en (veiligheids)adviseurs van de burgemeester. Iedere politieregio en gemeente heeft een iets andere structuur als het aankomt op de handhaving van de openbare orde. Per case zal in het volgende hoofdstuk worden aangegeven met wie uit de organisatie is gesproken. De personen die verantwoordelijk zijn voor het beleid aangaande de handhaving van de openbare orde zijn zoveel mogelijk geïnterviewd.

Het spreken met mensen die werkzaam zijn op verschillende niveaus en in verschillende hoedanigheden bij de zowel de politie als binnen gemeentes is bedoeld om te voorkomen dat het biased viewpoint een rol speelt en waarnemingen slechts vanuit één perspectief worden verkregen.⁴² De variatie in de respondenten zorgt dat de onderzoeker van positie wisselt en de rol van aansprakelijkheid op de openbare orde vanuit meerdere perspectieven wordt bekeken. In de analyses van de data is steeds gekeken of de conclusies en invalshoeken voor alle respondenten van toepassing waren, of slechts voor de persoon/regio die een reactie gaf.⁴³

4.5.2 *Reactivity*

Om te voorkomen dat mijn aanwezigheid invloed heeft op de respondenten, is bij het leggen van het eerste contact en aan het begin van ieder gesprek zo weinig mogelijk verteld over het doel van het onderzoek en de onderzoeksvraag.⁴⁴ Aangegeven werd dat het onderzoek betrekking had op factoren die een rol spelen bij het vormen van openbare-ordebeleid na een grootschalige ordeverstoring. Gevraagd werd naar de uitgangspunten en factoren die een rol spelen bij de handhaving van de openbare orde. Wat staat voorop? Wat is een aanleiding of reden voor een beleidswijziging? De onderwerpenlijst die is gehanteerd bij het afnemen van de interviews is te vinden in Bijlage 3. Pas aan het einde van ieder interview is civielrechtelijke aansprakelijkheid aan de orde gebracht als dit niet door de respondent zelf werd genoemd. Bij het uitvoeren van het oriënterende onderzoek bleek dat een beeld over de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid bij alle respondenten wel aanwezig was, maar dat dit in alle gevallen pas in de gedachten naar voren komt als het onderwerp door mij werd aangesneden. Bij het interpreteren van de verzamelde data is er rekening mee gehouden dat reacties over de rol van aansprakelijkheid meestal niet of nooit spontaan werden gegeven.⁴⁵

42 Riley 1963, p. 71-72, 75, 120, 186-187.

43 Singleton & Straits 2005, p. 32-34.

44 Riley 1963, p. 71-72.

45 Bryman 2008, p. 32-33, Boeije 2005, p. 145.

4.5.3 *Kwaliteitscriteria: geldigheid en betrouwbaarheid*

Om standaardisering aan te brengen in de case study is in de documentanalyse en bij het verwerken van de interviews gewerkt met een systematisch meetinstrument. Deze wijze van analyseren is uiteraard afhankelijk van de eigen gevormde theorie, maar met alle data is wel op een standaard manier omgegaan die voor andere onderzoekers inzichtelijk kan worden gemaakt. Door de standaardisering van het meetinstrument wordt de geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.⁴⁶ In paragraaf 4.5.4 wordt een toelichting gegeven op de gebruikte methode van documentanalyse met een gedetailleerde aanvulling daarop in Bijlage 1. Deze uitleg vergroot tevens de repliceerbaarheid of navolgbaarheid van het onderzoek.⁴⁷ Om daar nog meer aan bij te dragen wordt in het volgende hoofdstuk ook steeds een duidelijke en uitgebreide beschrijving gegeven van iedere onderzochte case ('thick description').⁴⁸

In beleidsstukken zal niet altijd expliciet de reden worden genoemd die voor verandering van het beleid heeft gezorgd. De interviews vullen de documentanalyse daarom goed aan, ook al omdat openbare-ordebeleid niet altijd helemaal vooraf vastligt in schriftelijke stukken.⁴⁹ Wat zijn voor beleidsvormers redenen om het openbare-ordebeleid aan te passen? Wat is het uitgangspunt en welke factoren spelen een rol? Vervolgens is de vraag welke invloed zij toekennen aan civielrechtelijke aansprakelijkheid voor, tijdens en na verstoringen van de openbare orde. De onderzoeksresultaten die voortvloeien uit de documentanalyses en interviews zijn later ter controle aan deze groep voorgelegd om de geldigheid van het onderzoek te vergroten.⁵⁰ De groep bleek vrijwel geen enkele aanvulling te hebben op de verslaglegging van de onderzoeksresultaten.

4.5.4 *Analyse van beleidsdocumenten*

De documenten die zijn geanalyseerd, zijn algemene beleidsplannen en voor zover aanwezig specifieke beleidsstukken die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde. Dit kunnen verslagen zijn van driehoeksoverleg, maar ook documenten met betrekking tot de voorbereiding van evenementen. Een overzicht hiervan is opgenomen in Bijlage 2. Het gaat om documenten van voor en na een grootschalige ordeverstoring en waarbij een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid kan hebben plaatsgevonden. De inhoud van het beleid geeft een indruk van de invloed van de perceptie op aansprakelijkheid op

46 Boeije 2005, p. 144-148, Singleton & Straits 2005, p. 30-31, Yin 2003, p. 33-39, Riley 1963, p. 73-74.

47 Riley 1963, p. 73-74.

48 Boeije 2005, p. 156, Collier, Brady & Seawright 2004, p. 248-249.

49 Riley 1963, p. 75, Yin 2003, p. 97-106.

50 Segers 1999, p. 352-353. Betrouwbaarheid, generaliseerbaarheid en validiteit zijn begrippen die voornamelijk gebruikt worden bij het uitvoeren van kwantitatief onderzoek. Een alternatief voor deze criteria bij kwalitatief onderzoek is 'trustworthiness'. Hieronder vallen 'credibility' (interne validiteit), 'transferability' (externe validiteit, mogelijk door 'thick description'), 'dependability' (betrouwbaarheid, d.m.v. het voorleggen van resultaten aan respondenten) en 'confirmability' (objectiviteit). In de praktijk worden aan alle vormen van empirisch onderzoek dezelfde eisen gesteld en is het meer een kwestie van woordkeuze dan van inhoudelijk andere eisen. Bryman 2008, p. 34, 376-384, Boeije 2005, p. 148-150, 153.

de uitvoering van de handhaving van de openbare orde en de veranderingen die in het beleid zijn opgetreden.⁵¹ Hieruit zijn onderwerpen afgeleid voor de interviews met sleutelpersonen. De uitwerkingen van de interviews zijn op dezelfde wijze geanalyseerd als de beleidsdocumenten.

Om de beleidsdocumenten te analyseren is gebruik gemaakt van een kwalitatieve thematische inhoudsanalyse zoals deze beschreven is door Ritchie, Spencer en O'Connor.⁵² Daarmee werd een start gemaakt door het verkrijgen van inzicht in de factoren die volgden uit de literatuurstudie en het oriënterende onderzoek. In Bijlage 1 wordt de wijze van analyseren waarbij de beleidsdocumenten systematisch zijn bestudeerd, gedetailleerd omschreven. Deze standaardwijze van het analyseren van alle beleidsdocumenten maakt de vergelijkende case study beter navolgbaar. In aansluiting op deze wijze van analyseren is software, met de naam 'Framework', ontwikkeld.⁵³ Dit programma werkt als een hulpmiddel om de verschillende stappen van de analyse uit te voeren. Met behulp van het programma is het eenvoudiger het overzicht te behouden en kan een helikopterview verkregen worden over de verzamelde data en analyses. In de loop van mijn onderzoek is de software van Framework samengevoegd met een nieuwe versie van het programma NVivo.⁵⁴ Voor de wijze van analyseren maakte dit overigens geen verschil. Zoals gezegd is de wijze van analyseren uitgebreid toegelicht in Bijlage 1 met een beschrijving van de thematische inhoudsanalyse. Daarbij is gebruik gemaakt van een door mij zelf gecreëerde index en het systematisch coderen en samenvatten van de relevante tekstfragmenten, die uiteindelijk leidde tot de analyse van de onderzochte cases. De intensieve inhoudsanalyse staat in contrast met het (globaal) doorlezen van (beleids)documenten. De gestructureerde en intensieve aanpak maakte de beleidsanalyse tot een omvangrijk gedeelte van het onderzoek en heeft een jaar van de onderzoekstijd in beslag genomen.

De systematische aanpak waarbij alle documenten en interviewresultaten op dezelfde wijze intensief zijn geanalyseerd, heeft geleid tot onderzoeksresultaten per case.⁵⁵ In het navolgende hoofdstuk zal dan ook per case een omschrijving worden gegeven van de ordeverstoringen en de omstandigheden, en volgt aansluitend een uitgebreide bespreking van de bevindingen en interpretaties van de analyses. Vervolgens zijn de cases ook met elkaar vergeleken. Waar zitten overeenkomsten en verschillen en waarom? In Hoofdstuk 6 zullen de resultaten van de cases worden samengevoegd en met elkaar worden vergeleken. In Hoofdstuk 7 worden de resultaten van de vergelijkende case study daarna ingekaderd in de bestaande literatuur en empirische onderzoeken om te komen tot een antwoord op de onderzoeksvraag:

Leidt de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie en/of burgemeester, voor schade die zij veroorzaakt in het kader van haar taak als handhaver van de openbare orde, tot

51 Riley 1963, p. 243.

52 Ritchie, Spencer & O'Connor 2003, p. 219-262. Zij gebruikten deze wijze van analyseren voor hun interviewresultaten. Ik heb op dezelfde wijze de beleidsdocumenten geanalyseerd.

53 <<http://www.framework-natcen.co.uk/>>, laatst geraadpleegd op 24 april 2012.

54 <http://www.qsrinternational.com/products_nvivo.aspx>, laatst geraadpleegd op 24 april 2012.

55 George & Bennett 2005, p. 67-72.

voor de aansprakelijkheid relevante effecten met betrekking tot de invulling van het openbare-ordebeleid en zo ja, tot welke effecten en onder welke omstandigheden?

4.6 Case selectie

4.6.1 Cases met grootschalige ordeverstoring

Het doel van het onderzoek is om de eventuele effecten van de perceptie op aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid van de politie en burgemeesters te achterhalen. Het empirisch onderzoek is daarom gericht op zowel de Nederlandse politie, die op dit moment, of in ieder geval tijdens het onderzoek, (nog) bestaat uit 25 politieregio's waaronder ook de Mobiele Eenheid, als op de burgemeesters in hun rol als korpsbeheerder en met de eindverantwoordelijkheid voor de openbare orde. Om na te kunnen gaan welke rol civielrechtelijke aansprakelijkheid speelt bij de handhaving van de openbare orde zijn meerdere cases onderzocht.⁵⁶ De vraag is immers of de resultaten patronen of regelmatigigheden bevatten: werkt het met betrekking tot de rol van aansprakelijkheid steeds in de verschillende cases op deze manier?

De selectie is gemaakt van een aantal politieregio's en daarmee ook van gemeenten (cases). Het gaat om regio's waar een grootschalige openbare-ordeverstoring heeft plaatsgevonden, waarbij in een aantal cases een civielrechtelijke claim is ingediend en in andere cases niet. Het aantal cases waarin een confrontatie met aansprakelijkheid zich voordoet in het geval van openbare-ordeverstoringen is tot dusver beperkt.⁵⁷ De uiteindelijk geselecteerde cases zijn de Oudejaarsrellen in de Oosterparkwijk in Groningen in 1997, de rellen in de Graafsewijk in Den Bosch in december 2000 en opnieuw in april 2005, de rellen in de wijk Ondiep in Utrecht in maart 2007 en de strandrellen die plaatsvonden op het strand van Hoek van Holland in augustus 2009. In Groningen, Den Bosch en Rotterdam werden civielrechtelijke claims ingediend, in Utrecht niet.

4.6.2 Selectie uitgangspunten

De selectie van de cases is niet willekeurig.⁵⁸ Zoveel als mogelijk is geselecteerd op de onafhankelijke variabele: een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid.⁵⁹ De onafhankelijke variabele is die factor, die kan zorgen voor een verandering in een andere, afhankelijke variabele. Om te kunnen achterhalen of het openbare-ordebeleid verandert – de afhankelijke variabele – is het nodig om

⁵⁶ George & Bennett 2005, p. 18.

⁵⁷ Zie voor een overzicht van de verstoringen die zich in de periode 2003-2007 hebben voorgedaan Adang e.a. 2009, p. 55-75.

⁵⁸ George & Bennett 2005, p. 22-25, Geddes 2003, p. 89-129, King, Keohane & Verba 1994, p. 128, Riley 1963, p. 74, Swanborn 2008, p. 55-77.

⁵⁹ Singleton & Straits 2005, p. 48-51.

een variatie te hebben in de aanwezigheid van een confrontatie met aansprakelijkheid. Daarnaast kan in cases met een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid in de case study, waarbij naar ordebeleid vóór en na een verstoring en confrontatie wordt gekeken, de meest nuttige informatie gevonden worden over de rol van aansprakelijkheid.

Bij het maken van de case selectie zijn er twee leidende principes. In de eerste plaats wordt gestreefd naar generaliseerbaarheid van de conclusies. Om die reden vindt een selectie plaats van cases die in een aantal opzichten van elkaar verschillen. Kleine en grote politieregio's en gemeenten, wel en geen ervaring met grootschalige ordeverstoringen, hooligans en relatief rustige burgers die de orde verstoren, een verstoring naar aanleiding van politieoptreden of spontaan, rellen in een wijk of bij een evenement. Behalve het theoretische model, dat bestaat uit de factoren die geïdentificeerd zijn in de literatuur en het oriënterende onderzoek, kunnen deze kenmerken als zodanig invloed hebben op het beleid en daarmee op de onderzoeksresultaten.⁶⁰ Verschillende soorten cases maken het ook mogelijk veel informatie te verzamelen. Uiteraard spelen praktische redenen bij de selectie ook een rol, omdat de keuzes van cases beperkt is.

In de tweede plaats is de selectie van cases gebaseerd op een strategie die zoveel als mogelijk wordt gevolgd om de cases te onderzoeken. Binnen de case study wordt niet alleen het proces per case bekeken op basis van deze strategie, maar er vindt ook een vergelijkende case study plaats; dat wil zeggen een vergelijking tussen de cases. De strategie die gebruikt wordt bij het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. In het onderstaande worden de schema's die horen bij deze strategie vrij basaal weergegeven, zij vormen daarmee hulpmiddelen. De schema's geven weer wat de redeneerwijze is om structuur aan te brengen in de selectie en in het onderzoek.⁶¹

O₁ Xa O₂

In dit eerste schema staat Xa voor een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid na een grootschalige ordeverstoring. Dat is een categorie van de onafhankelijke variabele. Bij O₁ wordt het openbare-ordebeleid vastgesteld van vóór de confrontatie. Bij O₂ wordt vervolgens het openbare-ordebeleid gemeten van na de confrontatie. Dit beleid is de afhankelijke variabele.⁶² Door het beleid van voor en na een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid met elkaar te vergelijken, wordt bekeken of een verandering in het openbare-ordebeleid is opgetreden en zo ja, of dit mede te herleiden is tot de perceptie op aansprakelijkheid. Om dit te onderzoeken, wordt bij de volgende stap gekeken naar cases waar aansprakelijkheid geen rol heeft gespeeld.

60 Singleton & Straits 2005, p. 58-61.

61 Campbell & Stanley 1966, p. 34-64.

62 Gerring 2007, p. 21.

Xa	O ₂
Xg	O ₃

In dit tweede schema staat Xa opnieuw voor een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid na een grootschalige ordeverstoring. Xg staat voor een grootschalige ordeverstoring waarbij geen confrontatie was met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Bij O₂ wordt het openbare-ordebeleid gemeten na een ordeverstoring waar wel een confrontatie was met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Bij O₃ wordt het openbare-ordebeleid gemeten na een ordeverstoring zonder confrontatie met aansprakelijkheid. Hier gaat het dus al om een vergelijking tussen cases. Er wordt bekeken welke veranderingen zich voordoen in het beleid en waar overeenkomsten en verschillen zijn. Op die manier kan geprobeerd worden zoveel mogelijk in kaart te brengen welke beleidswijzigingen al dan niet in verband staan met de perceptie op aansprakelijkheid en welke andere factoren daar mee samenhangen.⁶³

In een meer ideale situatie zou het ook mogelijk zijn om volgens een derde redenering de cases te onderzoeken:

O ₁	Xa	O ₂
O ₃	Xg	O ₄

Dit is een combinatie van de eerste twee schema's.⁶⁴ Zowel het openbare-ordebeleid van vóór een grootschalige ordeverstoring met (O₁) én zonder (O₃) een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid, als het ordebeleid van na een grootschalige ordeverstoring met (O₂) én zonder (O₄) een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid worden in dit geval gemeten. Om het onderzoek volgens deze strategie te kunnen uitvoeren, zijn de redeneringen zoveel als mogelijk gevolgd bij het selecteren van de cases. Hierbij is rekening gehouden met het beperkte aantal grootschalige ordeverstoringen waaruit gekozen kan worden en het beperkte aantal cases dat haalbaar is om te onderzoeken. Daarnaast is in het onderzoek ook gelet op de invloed die cases op elkaar hebben (gehad). Doordat in de media aandacht wordt besteed aan grootschalige ordeverstoringen en ingediende claims, kan beleid ook op basis van ervaringen in een andere regio worden aangepast.

4.6.3 Geselecteerde cases

Het startpunt van de selectie is de in Hoofdstuk 1 omschreven case van de Oudejaarsrellen in de Oosterparkwijk in Groningen. Deze case behoort in ieder

⁶³ Naast de intensieve documentanalyse is in interviews door middel van 'process tracing' geprobeerd om na te gaan wat de invloed van is van aansprakelijkheid en welke beslissingen in een case zijn genomen. Zie ook: George & Bennett 2005, p. 205-232.

⁶⁴ Singleton & Straits 2005, p. 51-53.

geval tot de selectie. De case is een ‘cruciale’ case.⁶⁵ De omstandigheden rondom de openbare-ordeverstoring in Groningen en de daaropvolgende confrontatie met aansprakelijkheid zijn ‘ideaal’ om de hypothese, dat de perceptie op aansprakelijkheid (indirect) gevolgen heeft voor het beleid van de politie en burgemeester, te confronteren met de werkelijkheid. De case biedt de optimale mogelijkheid om de mechanismen rond deze hypothese te kunnen onderzoeken. Dit wordt ook wel een ‘most-likely’ case genoemd. De confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid kan waarschijnlijk niet duidelijker zijn dan in Groningen, aangezien het de Hoge Raad is geweest die hier het laatste woord over heeft gehad.⁶⁶ De perceptie op aansprakelijkheid wordt daarom vermoed sterk aanwezig te zijn. Wanneer in de praktijk effecten van de perceptie op aansprakelijkheid zijn waar te nemen, zal dit zeer waarschijnlijk in Groningen het geval zijn. Kanttekening daarbij is dat de ordeverstoring al een aantal jaar geleden heeft plaatsgevonden, niet alle beleidsdocumenten waren om die reden nog te raadplegen. De uitspraak van de Hoge Raad was bij aanvang van het onderzoek nog wel enigszins recent en de invloed daarvan kan ook onderzocht worden. Bovendien dragen de interviews bij aan het reconstrueren van het eerdere openbare-ordebeleid. Als in Groningen geen of weinig effecten van aansprakelijkheid waar te nemen zijn, dan is de vraag wat de verklaring hiervoor is en of in andere situaties dan wel invloed van aansprakelijkheid waar te nemen zal zijn.

Om naast Groningen andere cases te selecteren waarin sprake was van een grootschalige ordeverstoring, is onder meer gebruik gemaakt van het ‘most-similar systems design’.⁶⁷ Dat sluit aan bij de elementaire schema’s die in deelparagraaf 4.6.2 werden weergegeven. De cases die op basis daarvan worden geselecteerd, zijn op zoveel mogelijk aspecten gelijk. Daarbij is in dit onderzoek geprobeerd om te variëren met cases waarbij een directe confrontatie met aansprakelijkheid aanwezig of afwezig was. Vanuit het andere leidende principe zijn cases gekozen die op een aantal aspecten verschillen van elkaar. Om tot deze selectie te komen, zijn van de recente grootschalige openbare-ordeverstoringen een aantal kenmerken in kaart gebracht. Uiteindelijk is gekozen voor vier cases, omdat aansprakelijkheid in deze cases ofwel daadwerkelijk aan de orde was ofwel het juridisch gezien haalbaar was geweest een claim in te dienen. Enige verwantschap met aansprakelijkheid is dus als uitgangspunt gekozen.⁶⁸ Bovendien is de factor tijd doorslaggevend geweest voor het aantal van vier cases. Praktisch was het niet haalbaar om meer cases te onderzoeken. Uiteraard was dit wel gewenst. Over Den Bosch, Utrecht en Rotterdam zijn ook onderzoeksrapporten verschenen die konden worden geraadpleegd. Over de cases was daardoor voldoende informatie beschikbaar om het onderzoek haalbaar te maken.

65 Gerring 2007, p. 115-122, p. 115, Riley 1963, p. 74-75. De case in Amsterdam van het arrest *Lucky Luyk* was te lang geleden om te kunnen onderzoeken, HR 21 januari 1983, *NJ* 1983, 252 (*Lucky Luyk*).

66 HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*).

67 Ook bekend als ‘Mill’s method of difference’, Gerring 2007, p. 131-134.

68 Gedurende het onderzoek verscheen de studie van Adang e.a. naar enkele grootschalige openbare-ordeverstoringen van de afgelopen jaren Adang e.a. 2009, p. 55 e.v. Daar werd gekozen voor een andere selectie, maar vormden vrijwel dezelfde ordeverstoringen het vertrekpunt. Slechts in 1% van de grootschalige openbare-ordeverstoringen wordt volgens deze studie uiteindelijk daadwerkelijk geklaagd of is sprake van maatschappelijke verontwaardiging, Adang e.a. 2009, p. 86.

Ook een aantal andere cases zijn overwogen bij het maken van de selectie, al hebben zich in het recente verleden gelukkig niet heel veel (grootschalige) ordeverstoringen voorgedaan in Nederland. Aangezien met Rotterdam en Utrecht twee van de vier grootste politieregio's en steden geselecteerd waren, is bewust niet gekozen voor een grootschalige ordeverstoring in Amsterdam (bijvoorbeeld rellen in de binnenstad na de huldiging van Ajax) en Den Haag. Ook rellen in Tilburg na een wedstrijd van Jong Oranje tegen Jong Marokko werden niet geselecteerd, omdat het oriënterende reeds in de politieregio Midden- en West-Brabant had plaatsgevonden. Daarnaast boden de geselecteerde cases vooraf al beknopte informatie over civielrechtelijke claims.⁶⁹

De kenmerken van de cases zijn in kaart gebracht in Tabel 4.1. Deze sluiten zoveel mogelijk aan bij de factoren die geïdentificeerd zijn in het literatuuronderzoek en de oriënterende fase. Ook de grootte van een regio en de ervaring met grootschalige verstoringen is meegenomen, omdat dit de regio's beter te vergelijken maakt of juist verschillen op kan leveren.

69 Adang e.a. 2009, p. 86.

Tabel 4.1 Kenmerken van de cases

Oudejaarsrellen Oosterparkwijk Groningen (30/31 december 1997)	-	+/-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Rellen Graafsewijk Den Bosch (december 2000, opnieuw in april 2005)	-	-	+	+	-	+/-	+	+	+	+	-	-	+
Rellen wijk Ondiep Utrecht (maart 2007)	+	+	+	-	-	-	+	+	+	-	+/-	-	+
Strandrellen Hoek van Holland Rotterdam (22 augustus 2009)	+	+	+	+	-	-	+	+	+	-	+	-	+

Legenda: kenmerk in case opgetreden? + = ja; - = nee; +/- = gedeeltelijk

Eraring met grootschalige verstoring openbare orde
 Grote politieregio, clusters CBS
 Stedelijkheid gemeente CBS
 Claim ingedend
 Aansprakelijkheid aangenomen
 Fout(en) erkend
 Vergoeding betaald
 Schade
 Ouderstoord door reischoppers?
 Consequenties voor burgers
 Consequenties voor korpsher
 Aandacht in de media

Bij een aantal kenmerken zijn er overeenkomsten tussen alle cases. Zo zijn de gemeenten waarin de ordeverstoringen zich voordeden allen (sterk) stedelijk. In alle situaties is bovendien schade ontstaan. Dit betrof in iedere case in ieder geval vermogensschade. Ook kregen alle verstoringen aandacht van de (landelijke) media.

Naast de gemeenschappelijke kenmerken tussen alle cases, vertonen de situaties in Den Bosch en Utrecht veel gelijkenissen. Beide verstoringen werden voorafgegaan door een schietincident waarbij de politie betrokken was en een buurtbewoner om het leven kwam. In beide gevallen was de buurt het toneel van de rellen. Ook bestond in allebei de steden de groep relschoppers en betrokkenen uit zowel hooligans als relatief rustige burgers. Naast de gelijke omstandigheden, zit het verschil in de grootte van de politieregio en de stad en de ervaring van de betreffende korpsen / gemeenten. Den Bosch is kleinschaliger en had tot aan de rellen in de Graafsewijk vrijwel geen ervaring op dit gebied, terwijl dit in de grote politieregio en gemeente Utrecht wel het geval was.⁷⁰ Daarnaast werd in Den Bosch de materiële schade die in de wijk was aangericht, vergoed door de gemeente. Over Utrecht is niet bekend dat schade vergoed is door de politie of gemeente. Een vergelijking van deze twee cases kan informatie geven over het verschil in omgaan met eenzelfde soort ordeverstoring in een relatief kleine en grote politieregio en gemeente. Stond in beide steden hetzelfde voorop bij het vormen en aanpassen van het openbare-ordebeleid? In Den Bosch werden in 2000 een aantal claims ingediend en werd in 2005 schade vergoed. Geeft dit een andere perceptie op aansprakelijkheid en welke invloed gaat daar van uit? Ten slotte is het interessant dat in Den Bosch de burgemeester aanbleef, terwijl in Utrecht de burgemeester al op het punt van vertrekken stond. Daar nam een ander het roer over. Voor het vormen van beleid kan dit consequenties hebben.

Ook tussen Den Bosch en Groningen zijn een aantal overeenkomsten. Dit zijn beide kleinere regio's met minder ervaring op het gebied van grootschalige verstoringen tot het moment van deze incidenten. Utrecht en Rotterdam hebben meer ervaring en behoren bovendien tot de grootste gemeenten en politiekorpsen van Nederland.

In zowel Rotterdam als Groningen kwam aansprakelijkheid expliciet aan bod. In Groningen is aansprakelijkheid wél aangenomen, maar zijn fouten niet erkend. Gedeeltelijke erkenning was er ook in Den Bosch. Rotterdam en Den Bosch hebben daarnaast gemeenschappelijk dat de burgemeester op zijn post bleef na de rellen, terwijl in Groningen en Utrecht om verschillende redenen nieuwe burgemeesters aan het roer kwamen.

Rotterdam is in eerste instantie geselecteerd op basis van de ordeverstoring waarbij 800 arrestanten gemaakt werden na de wedstrijd Feyenoord – Ajax in 2006. Toen reeds aangevangen was met het empirische onderzoek in Groningen vonden de rellen plaats op het strand van Hoek van Holland. De gebeurtenissen rondom deze strandrellen sloten zodanig aan bij het onderzoeksonderwerp dat deze verstoring niet gepasseerd kon worden. Aangezien de kenmerken voor

70 Bijvoorbeeld door rellen en onrust rondom wedstrijden van FC Utrecht. Zie daarover het Centraal Informatie Voetbalvandalisme.

Rotterdam bij dit incident vrijwel hetzelfde zouden blijven in de bovenstaande matrix, is besloten om bij het onderzoeken van Rotterdam de strandrellen als uitgangspunt te nemen.

De vier geselecteerde cases worden in Hoofdstuk 5 afzonderlijk van elkaar besproken. Eerst komen daarbij de feiten van de ordeverstoringen aan bod en vervolgens de resultaten van het empirische onderzoek. In hoofdstuk 6 volgt daarna een vergelijking van de cases. Dit geeft een overzicht van wat de resultaten van het empirische onderzoek zeggen over de invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid. Daarbij zal worden teruggegrepen op het denkschema zoals dat in paragraaf 4.3 werd besproken.

5 | Case study onderzoek

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een bespreking van de resultaten van de intensieve documentanalyses en de interviews die gehouden zijn bij de vier geselecteerde cases. Bij deze bespreking is een chronologische volgorde aangehouden in de verschillende grootschalige ordeverstoringen die hebben plaatsgevonden. Allereerst komt daarom in paragraaf 5.2 Groningen aan bod, waar in december 1997 de Oudejaarsrellen plaatsvonden. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 de case van Den Bosch besproken. Daar vonden zowel in december 2000 als april 2005 rellen plaats in de Graafsewijk. De rellen in Ondiep in Utrecht in maart 2007 komen aan de orde in paragraaf 5.4. De case van Rotterdam over strandrellen in Hoek van Holland in augustus 2009 wordt in paragraaf 5.5 besproken. Ten slotte wordt een korte overgang naar het volgende hoofdstuk gegeven in 5.6.

In het onderzoek naar het openbare-ordebeleid van vóór en na de grootschalige ordeverstoringen en de ingediende civielrechtelijke claims, werd voornamelijk in de interviews duidelijk dat ‘het’ openbare-ordebeleid niet altijd vastgelegd is in documenten. Wat tijdens een incident of calamiteit precies voor keuzes gemaakt moeten worden, blijft aan de burgemeester en de driehoek. Toch is in de verschillende cases waargenomen dat met name de voorbereiding van planbare activiteiten, zoals evenementen en voetbalwedstrijden, steeds vaker wordt gedocumenteerd. De verdeling van verantwoordelijkheden, checklisten en draaiboeken krijgen meer vorm. In de verschillende paragrafen zal dit aan de orde komen. Eén van de processen die is vastgelegd, is die omtrent de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden. Deze Staf wordt in de verschillende politieregio’s ingeschakeld als zich een grootschalig incident of calamiteit voordoet. Ter verheldering van dit begripsgebruik, noem ik dit nu al in de inleiding.

5.2 Groningen

5.2.1 Inleiding

De aanleiding van dit onderzoek was de uitspraak van de Hoge Raad over de rellen die plaatsvonden in de Oosterparkwijk in Groningen.¹ Deze uitspraak maakte

¹ HR 9 juli 2004, NJ 2005, 391(Oudejaarsrellen Oosterpark) met noot JBMV.

duidelijk dat aansprakelijkheid van politie en burgemeester mogelijk is als wordt nagelaten om tijdig in te grijpen bij een verstoring van de openbare orde. Dit leidde tot de in de voorgaande hoofdstukken besproken onderzoeksvraag welke invloed uitgaat van de perceptie op aansprakelijkheid op het beleid aangaande de handhaving van de openbare orde.

Om de case Groningen te onderzoeken, is bij de systematische beleidsanalyse gebruik gemaakt van alle algemene beleidsstukken van de politie Groningen van 2000 tot en met 2010.² Deze documenten bestaan uit de jaarplannen, (meerjarige) beleidsplannen en jaarverslagen waar het openbare-ordebeleid deel van uitmaakt. Ook is gekeken naar beleid dat zich specifiek richt op de voorbereiding van evenementen en wedstrijden in het betaald voetbal. Daarnaast is gesproken met beleidsmedewerkers en adviseurs op het gebied van de openbare orde van de politie Groningen en de gemeente Groningen.³ Schriftelijk beleid aangaande de openbare orde van de periode vóór de Oosterparkrellen was helaas niet meer te raadplegen. Een aantal van de geïnterviewde personen waren ten tijde van de rellen al wel werkzaam in Groningen. Zij gaven aan dat (schriftelijk) beleid over het moment van ingrijpen in een openbare-ordeverstoring in die tijd ook (nog) niet bestond, en dus ook niet te onderzoeken zou zijn geweest.

In deze paragraaf volgt eerst een korte weergave van de feitelijke gebeurtenissen in het Oosterpark. Hierna volgt een beschrijving van de resultaten van de analyse van Groningen. De resultaten zijn in het onderstaande gepresenteerd aan de hand van de factoren die geïdentificeerd zijn in het denkschema in paragraaf 4.3. De volgorde van presenteren komt daarbij overeen met de gehanteerde factoren zoals deze van links naar rechts in het schema zijn opgenomen.

5.2.2 *Oudejaarsrellen in het Oosterpark in de nacht van 30 op 31 december 1997*

In de nacht van 30 op 31 december 1997 werd in de Groningse Oosterparkwijk een woning belaagd door ongeveer 65 relschoppende jongeren. Dit stond niet op zichzelf. De bewoner Lammerts, toenmalig SP-Statelid, had de gemeente gewaarschuwd voor mogelijke ongeregelde heden in de Oosterparkwijk met de viering van Oud en Nieuw. Jongeren uit de wijk waren namelijk in de periode daarvoor zeer onrustig, mede door de dood van één van hen, een portier van een discotheek in Hoogezand. De harde kern werd 'steeds harder' en Lammerts had zich hierover kritisch uitgelaten.⁴ Over deze brief aan de gemeente is destijds niet gecommuniceerd met de politie. Zij was hiervan niet op de hoogte. Uiteraard wist de politie wel van de eerdere ongeregelde heden in de wijk. Behalve aan de woning van Lammerts, werden rondom Oud en Nieuw meerdere vernielingen aangericht

2 Het onderzoek in Groningen is in september 2010 afgerond. Het jaarverslag van dat jaar is daarom niet meegenomen in de analyse. De uitspraak van de Hoge Raad was in 2004, de impact van die uitspraak is eventueel terug te zien door een vergelijking van de beleidsdocumenten.

3 Een aantal van de respondenten is in de praktijk vooral betrokken bij het beleid in het algemeen, andere medewerkers zijn gespecialiseerd in de openbare orde en veiligheid en spitsen zich daarbij onder meer toe op evenementen en wedstrijden in het betaald voetbal.

4 Lubach 2004, p. 142, de Volkskrant 3 januari 1998, Trouw 2 januari 1998, Nieuwsblad van het Noorden 30 december 1997, p. 7 en 29 januari 1998, p. 16.

in de wijk. Zo werd een woning in brand gestoken en werden twee andere woningen leeggeplunderd.⁵

In de nacht van 30 op 31 december waren Lammerts en zijn echtgenote thuis op het moment dat hun woning belaagd werd. Zij voelden zich ernstig bedreigd. De jongste zoon van Lammerts was niet thuis. Zijn ouders hebben hem per telefoon laten weten dat hij niet naar huis moest komen en bij vrienden moest blijven slapen. De woning werd driemaal aangevallen: omstreeks 21.50 uur, 22.30 uur en 24.00 uur. Lammerts heeft ten minste vijf maal met de politie gebeld om hulp en bescherming in te roepen. De eerste meldingen hebben de politie omstreeks 21.50 uur bereikt. Omstreeks 22.35 uur werd besloten de 13 beschikbare politieambtenaren van de avonddienst niet de wijk in te laten gaan en de nachtploeg van 23.00 uur af te wachten. Om 23.00 uur werd vervolgens besloten de 43 medewerkers van de avond- en nachtdienst ook niet in te zetten. Deze beslissingen werden genomen met het oog op de veiligheid van deze agenten. Gevreesd werd dat zij het onderspit zouden delven tegen de relschoppers. Rond dezelfde tijd werd een telefoongesprek gevoerd tussen de officier van dienst en de districtschef. De laatste stemde in met een voorstel van de officier om de Mobiele Eenheid in te schakelen. Hierna vond telefonisch overleg plaats rond 23.45 uur tussen de officier van dienst en burgemeester Ouwerkerk. Met diens instemming, is omstreeks 23.55 uur de ME gealarmeerd die rond 2.30 uur in de wijk is verschenen. Het duurde dus ruim 4,5 uur vanaf het eerste telefoontje voordat de ME ingreep. Nadat de ME in de wijk verscheen, keerde de rust terug. De burgemeester besloot overigens om de lokale driehoek niet bijeen te roepen en korpschef Veenstra was dan ook niet op de hoogte van de situatie en de beslissingen die daaromtrent zijn genomen.⁶

De familie Lammerts heeft de woning de volgende ochtend verlaten en is daarin niet meer teruggekeerd. Het betrof een huurwoning, maar de bewoners hadden wel flinke schade aan de inboedel, onder meer door het glas van de ramen dat naar binnen was gevlogen. De vermogensschade, 25 000 gulden, is door de gemeente Groningen zonder erkenning van aansprakelijkheid vergoed.⁷ Hierna vorderde de familie ook vergoeding van de immateriële schade. Na het raadplegen van deskundigen oordeelde de rechtbank (marginaal toetsend) dat de beslissing om rond 23.00 uur met de avond- en nachtploeg niet op te treden, niet genomen had mogen worden. Dit volgde ook uit een onafhankelijk onderzoeksrapport. De rechtbank oordeelde, en de Hoge Raad bevestigde, dat het uitblijven van een reactie van de politie na het verzoek om hulp een onrechtmatige nalatigheid opleverde.⁸

Deze uitspraak van de Hoge Raad heeft hiermee expliciet bevestigd dat het nalaten van de overheid om op te treden als handhaver, kan leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid.⁹ Lammerts en zijn vrouw kregen hun immateriële schade dan ook vergoed, omdat zij waren aangetast in hun persoonlijke levenssfeer. Deze

5 Trouw 2 januari 1998, Nieuwsblad van het Noorden, p. 16.

6 Lubach 2004, p. 142, HR 9 juli 2004, NJ 2005, 391(Oudejaarsrellen Oosterpark) met noot JBMV.

7 Lubach 2004, p. 142, HR 9 juli 2004, NJ 2005, 391(Oudejaarsrellen Oosterpark), r.o. 3.1.

8 HR 9 juli 2004, NJ 2005, 391(Oudejaarsrellen Oosterpark).

9 Van Roosmalen 2007, p. 372-375, Van Maanen & De Lange 2005, p. 55-94, HR 9 juli 2004, NJ 2005, 391 (Oudejaarsrellen Oosterpark) met noot JBMV, Hof 's-Gravenhage 9 december 1976, NJ 1977, 381 (Maat/ Staat), HR 29 maart 1940, NJ 1940, 1128 (Heldenkermis).

aantasting is veroorzaakt door de relschoppers, maar de rechtbank geeft aan: “een burger moet ook erop kunnen vertrouwen dat de overheid die belast is met het handhaven van de openbare orde, binnen redelijke termijn een einde zal maken aan dergelijke ernstige schending van zijn persoonlijkheidsrecht”. De zoon kreeg geen vergoeding van zijn immateriële schade, aangezien hij ten tijde van de belaging niet in de woning aanwezig was.

Na de rellen werd meteen begin 1998 een onafhankelijk onderzoek gepresenteerd, dat was uitgevoerd door het bureau Bakkenist Management Consultants. Hieruit bleek onder meer dat al lange tijd de verhoudingen binnen de lokale driehoek niet in orde waren (verstoord zelfs). Het onderzoek werd bovendien niet alleen uitgevoerd naar aanleiding van de rellen. Eerder al had een affaire aanleiding gegeven tot het onderzoek.¹⁰ Het ontbrak in de driehoek aan onderling respect en vertrouwen. Na de rellen en de presentatie van het rapport is korpschef Veenstra als eerste vertrokken op 7 januari 1998. Vervolgens is burgemeester Ouwerkerk eind januari 1998 opgestapt. Een jaar later is ten slotte ook hoofdofficier Daverschoot vertrokken. Ten tijde van de uitspraak van de rechtbank en later de Hoge Raad was dus in Groningen al een tijdje een compleet nieuwe driehoek aan de slag.

5.2.3 Concrete gevolgen

Het arrest en het incident op zichzelf hebben in Groningen een aantal concrete gevolgen gehad. Zoals beschreven, zijn één voor één alle leden van de driehoek opgestapt. Achteraf beschouwd, bleek dat de leden van de driehoek elkaar onvoldoende vertrouwden en bleek sprake te zijn van een moeizame samenwerking.¹¹ De toenmalige burgemeester Ouwerkerk had tot dat moment bovendien geen ambtenaar die hem adviseerde op het terrein van de openbare orde. Direct na de Oosterparkrellen heeft de opvolgende burgemeester Wallage een adviseur aangenomen speciaal op het gebied van de openbare orde. In de loop van de tijd zijn meerdere (beleids)medewerkers op dit terrein aangenomen bij de gemeente Groningen. Het ontwikkelen van beleid op het terrein van de openbare orde is een proces dat nog steeds in ontwikkeling is bij de gemeente en de politie.

De respondenten van de politie wezen op het feit dat op organisatorisch vlak veel aanpassingen zijn gedaan na de Oosterparkrellen. Bijvoorbeeld bij de voorbereiding van evenementen, zoals de viering van Oud & Nieuw, wordt nog altijd rekening gehouden met de gebeurtenissen in het Oosterpark. Ook bij de voorbereiding van voetbalwedstrijden wordt met het oog op de rellen in het Oosterpark altijd goed bekeken hoe en wanneer de ME ingezet zal worden en wordt de burgemeester hier altijd van op de hoogte gebracht.¹² Het aanpassen van de training, inzet en opschaling van de ME vond kort na de rellen in 1997 plaats. Volgens de respondenten had dit eerder te maken met het gevoel dat “dit nooit meer mocht gebeuren” dan met de claim die werd ingediend. Het feit dat de nieuwe

10 Dit was de affaire Lancee. Lancee, vroegere korpschef van Schiermonnikoog, werd ten onrechte verdacht van incest met zijn dochter. NRC Handelsblad 7 januari 1998.

11 Respondent B gemeente Groningen, NRC Handelsblad 7 januari 1998.

12 Respondent B en D politie Groningen, respondent B gemeente Groningen. Sinds juli 2009 is dhr. Rehwinkel de burgemeester van Groningen.

burgemeester juist werd aangesteld naar aanleiding van de Oosterparkrellen, was ook een aanleiding voor hem om overal bovenop te willen zitten dat samenhang met de openbare orde.¹³

5.2.4 *Civielrechtelijke aansprakelijkheid*

In Groningen werden de burgemeester en de politie door de claim van de familie Lammerts concreet geconfronteerd met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Aangezien hierover tot aan de Hoge Raad werd geprocedeerd, kon worden verwacht dat Groningen een case is waar de invloed van aansprakelijkheid waar te nemen zou moeten zijn. Alle respondenten waren goed op de hoogte van de gebeurtenissen rondom de rellen, een aantal was toen ook al werkzaam bij de politie, maar geen van hen legde direct de link met civielrechtelijke aansprakelijkheid en het oordeel daarover van de Hoge Raad.¹⁴ Bij de politie twijfelden de respondenten zelfs even aan de uitkomst: was het echt tot aansprakelijkheid gekomen?¹⁵ In alle interviews is de vraag gesteld welke factoren van belang zijn bij het vormen van het openbare-ordebeleid, maar als antwoord werd aansprakelijkheid niet spontaan genoemd. Uiteindelijk kwam in de interviews aansprakelijkheid wel ter sprake nadat door mij naar de invloed van aansprakelijkheid werd gevraagd. Wat dit voor reacties opleverde bij de adviseurs van de burgemeester en de beleidsbepalers bij de politie, wordt in het onderstaande weergegeven.

Bij de analyse van de beleidsdocumenten voorafgaand aan de interviews was het opvallend dat civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie of burgemeester niet wordt genoemd. Ook het moeten betalen van een schadevergoeding of een ingediende claim tegen de politie of burgemeester is geen onderwerp dat wordt besproken. Dit terwijl deze gevallen zich wel voordoen en sinds 2004 wordt door de politie ook een overzicht van claims bijgehouden.¹⁶ Of aansprakelijkheid tot effecten leidt en welke dit dan zijn, komt niet tot uitdrukking in schriftelijke stukken. In de beleidsdocumenten van de afgelopen vier, vijf jaar is wel meer aandacht gekomen voor het indienen van claims tegen daders door de politie. Dit is echter niet de aandacht voor claims waar dit onderzoek op gericht is.

In de dagelijkse praktijk van beleidsmedewerkers bij de gemeente en politie zijn de Oosterparkrellen en de aansprakelijkheid die voortvloeide uit de rechtszaak, niet meer (frequent) in hun gedachten.¹⁷ De respondenten gaven aan dat op individueel niveau niet (meer) van invloed kan worden gesproken. De in het voorgaande beschreven maatregelen werden vrij snel na de rellen genomen. Van die maatregelen is ook nu nog de inzet van ME een bespreekpunt voor de politie bij de voorbereiding van evenementen en voetbalwedstrijden.

13 Respondent B gemeente Groningen, respondenten A en B politie Groningen.

14 Respondent A en B gemeente Groningen, respondenten A, B, C en D politie Groningen. De meerderheid van de respondenten was al wel werkzaam bij de gemeente en/of politie toen de Hoge Raad zijn oordeel uitsprak.

15 Respondent A en B politie Groningen.

16 Inzage is verkregen in de claims die zijn ingediend en door de politie Groningen zelf zijn gevorderd tussen 2004 en december 2009.

17 Respondent B gemeente Groningen, respondenten A, B, C en D politie Groningen.

Bij de politie werd aangegeven dat het korps uiteraard wel probeert te voorkomen dat er een claim wordt ingediend. De juridische afdeling toetst om die reden het gehele beleid van de politie, waaronder het openbare-ordebeleid. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat het beleid met betrekking tot de openbare orde slechts deels wordt opgeschreven, niet alles wordt dus getoetst.¹⁸ Het documenteren gebeurt vooral in het kader van de voorbereiding van evenementen en voetbalwedstrijden en de daarbij horende verantwoordelijkheden. Algemeen openbare-ordebeleid of uitgangspunten die gehanteerd worden bij een acute ordeverstoring, zijn volgens respondenten van de politie en gemeente Groningen niet vastgelegd.¹⁹

Eén van de respondenten van de politie merkte op dat de in hun ogen huidige beperkte rol van aansprakelijkheid samenhangt met het feit dat een agent niet persoonlijk kan worden aangesproken. Het korps neemt een claim altijd over van het individu. Als er een verschuiving van het korps naar het individu zou optreden, vreest de respondent wel voor de consequenties.²⁰ Zijn collega denkt echter niet dat het zover komt.²¹ Een andere respondent gaf daarop aan dat een grootschalige ordeverstoring kan zorgen voor interne verschuivingen. Dergelijke consequenties en ook het tuchtrecht, hebben wel degelijk betrekking op het individu.²² “Maar als het een civiele vordering betreft neemt het korps de vordering over.”²³ De respondenten van de politie wilden daarnaast benadrukken dat ondanks dat een individu nu niet voor een claim opdraait, er wel degelijk een sterk verantwoordelijkheidsgevoel is. “Je draait er niet zelf voor op, maar je voelt wel de verantwoordelijkheid en dat heeft invloed op je. Als je ook nog eens civiel aansprakelijk gesteld kan worden, dan is het hek van de dam. Je hebt immers ook nog het tuchtrecht, op basis waarvan je soms juist gedwongen bent om in een situatie wel in te grijpen en bijvoorbeeld geweld te gebruiken. Anders word je verweten dat je niets deed. Met aansprakelijkheid heb je dan weer het risico dat je schade moet vergoeden omdat je hebt ingegrepen...”²⁴

Als financiële gevolgen van claims voor het korps de spuigaten uit zouden lopen, kunnen de respondenten zich ook voorstellen dat de invloed van aansprakelijkheid groter zou zijn.²⁵ Zij noemden zelf niet dat ze verzekerd zijn, maar desgevraagd beaamden zij wel dat als de verzekering weg zou vallen, financiële prikkels invloed zouden kunnen hebben op het openbare-ordebeleid. De respondenten van de gemeente gaven uit zichzelf aan dat de gemeente een verzekering heeft en dat de financiële last van een schadevergoeding hierdoor wordt beperkt. Een financiële prikkel is volgens hen hierdoor vrijwel niet voelbaar voor de organisatie als geheel. Eén van de respondenten merkte spontaan op dat “het eigenlijk maar goed is dat de gemeente voor claims verzekerd is. Dit dempt tenminste het risico weer! Misschien

18 Respondent B politie Groningen.

19 Respondent B en D politie Groningen, respondent A gemeente Groningen, Plan van aanpak uitwerking aanbevelingen Auditteam Voetbalvandalisme, Euroborgstadion.

20 Respondent C politie Groningen.

21 Respondent B politie Groningen.

22 Respondent D politie Groningen.

23 Respondent B politie Groningen.

24 Respondent C politie Groningen.

25 Respondenten B, C en D politie Groningen.

heb ik me vergist en heeft aansprakelijkheid dan wellicht toch zijn invloed, en misschien nog wel meer als er geen goede verzekering was...²⁶

Uit de interviews bleek bovendien dat de vorderingen die worden ingediend, worden verwerkt door andere afdelingen binnen de gemeente en politie dan die waar het openbare-ordebeleid wordt bepaald. De verzekeringsmaatschappij handelt samen met deze afdelingen van de gemeente en politie de zaken verder af en er vindt niet vaak een terugkoppeling plaats. Op die manier is geen sprake van een directe confrontatie met aansprakelijkheid voor de beleidsmedewerkers.

Op basis van de geanalyseerde beleidsstukken en de interviews bij de politie en met de adviseurs van de burgemeester bestaat de indruk dat de perceptie op aansprakelijkheid niet leidt tot invloed op het openbare-ordebeleid. De Oudejaarsrellen als incident hebben wel invloed gehad op een aantal organisatorische punten en de uitvoering van het openbare-ordebeleid zoals omschreven in 5.2.3. In Hoofdstuk 4 zijn een aantal factoren besproken die geïdentificeerd zijn als samenhangend met de perceptie op aansprakelijkheid. De vraag is of deze samenhang is waar te nemen en welke invloed deze factoren, al dan niet in samenhang met aansprakelijkheid, dan hebben op het openbare-ordebeleid.

Wel wordt in de documenten van de politie ruime aandacht besteed aan klachten en klachtenbehandeling.²⁷ Klachten van burgers worden gezien als gratis advies waarvan geleerd kan worden en deze klachten zouden tevens tot betere prestaties kunnen leiden. Het gaat hierbij om het leren van klachten, van eerdere fouten, van evaluaties en praktijkervaring. Aan klachten wordt dus een gevolg gegeven. Het is een prikkel voor beleidsverandering, zonder dat er financiële consequenties aan de klachten verbonden zijn. Deze financiële component zou nu net het verschil tussen claims en klachten kunnen zijn en zou daarmee een aanwijzing zijn dat ook claims invloed kunnen hebben op het beleid. Deze invloed is in Groningen echter niet waargenomen. De meerderheid van de klachten gaat over disproportioneel optreden van de politie, waarbij in bepaalde gevallen ook schade ontstaat. Dit zou een bron van claims kunnen zijn. Toch wordt nergens de link gelegd tussen klachten en aansprakelijkheid. In het onderzoek van Muller, Polak en Stolker kwam al naar voren dat de klachtenprocedure en aansprakelijkheidsstellingen twee gescheiden trajecten zijn bij politieregio's.²⁸ Wel wordt in de beleidsstukken vermeld dat klachten invloed hebben op het imago van de politie en dat het imago juist versterkt moet worden. Imago en beeldvorming worden verder besproken in 5.2.7. Ook de gemeente brengt jaarlijks alle klachten op het gebied van openbare orde en veiligheid in kaart. Deze klachten, gemeentelijke veiligheidsbeelden en de lokale gebiedsscans zijn leidend voor het nieuw op te stellen beleid. Klachten hebben daarmee een invloed op de prioriteiten die worden gesteld door de gemeente.²⁹

26 Respondent B gemeente Groningen.

27 Beleidsplan 2005, jaarverslag 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 en 2008 politie Groningen.

28 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 35.

29 Respondent B gemeente Groningen.

5.2.5 *Schade*

In de beleidsdocumenten is vrijwel geen aandacht voor schade anders dan voor de schade die medewerkers en slachtoffers lijden. Eenmaal werd concreet beschreven dat de letselschade, die een ME'er opliep bij rellen met voetbalhooligans na FC Groningen – PSV, de aanleiding was om bij de wedstrijd tegen PSV het daaropvolgende jaar extra alert te zijn en voor extra inzet te zorgen.³⁰ Wanneer één van de collega's letsel oploopt tijdens een verstoring, is dit volgens een respondent van de politie Groningen altijd een reden om bij een volgende, vergelijkbare situatie extra alert te zijn en voor genoeg inzet te zorgen. De respondent wees daarbij ook op de gebeurtenissen in Hoek van Holland. “Dat zal zeker leiden tot een piek van inzet bij vergelijkbare situaties.”³¹ Een paar keer wordt in de documenten gesproken over (het verhalen van) schade die aangericht is door vernielingen.³²

Er is een toename van het indienen van vorderingen tegen daders. Dit zou er op kunnen duiden dat er meer kennis of bewustzijn is over wat het aansprakelijkheidsrecht te bieden heeft.³³ Het kan echter ook samenvallen met de tendens dat er meer agressie tegen hulpverleners wordt vertoond. De claims vanuit de politie kunnen daar een reactie op zijn. Uit het beleid van de politie volgt dat toenemende agressie tegen hulpverleners fors behoort te worden aangepakt, ook met de inzet van claims. Daarnaast is er het streven om agenten schadeloos te stellen. In de interviews werd onderstreept dat geweld tegen de politie niet wordt getolereerd. Mocht dit toch gebeuren, dan weten ze de dader te vinden, ook om de schade (materieel en immaterieel) op hem te verhalen. Het stijgende aantal zaken waarin een schadevergoeding wordt gevorderd, is volgens de politie waarschijnlijk het gevolg van betere interne communicatie hierover en (goede) ervaringen die met deze materie zijn opgedaan.³⁴ Het betreft hier wederom het eisen van een vergoeding door het korps en niet de situatie waarin van het korps of de burgemeester een schadevergoeding wordt geëist.

In het beleid is één geval expliciet besproken waarbij vooraf gedacht is aan het ontstaan van schade en de verantwoordelijkheid hiervoor. Dit was in 2002 in het kader van illegale straatraces. De politie verzond vooraf een brief naar potentiële deelnemers om hen te laten weten dat de politie keihard op zou treden en dat eventuele schade of letsel bij deelnemers of het publiek voor rekening van de veroorzakers zou komen. Hier ging het om een aankondiging van de toedeling van verantwoordelijkheden/aansprakelijkheid naar burgers toe. Het lijkt er echter op dat de brief niet samenhangt met een vrees voor de eigen aansprakelijkheid. Het

30 Jaarverslag 2003 politie Groningen.

31 Respondent D politie Groningen. Het gaat hier om strandrellen in Hoek van Holland op 22 augustus 2009, die besproken worden in paragraaf 5.5.

32 Zoals in het jaarverslag van 2005 van de politie Groningen. Daar werd verwezen naar het verhalen van de complete schade van €20.000,- op de jeugdige daders.

33 Al in 2006 werd in 11 zaken gevoegd en werd in vijf zaken in totaal €3.917,- toegekend aan politieagenten. In zes zaken lagen toen nog claims voor €3.200,-. In 2007 werd €10.000,- uitgekeerd aan medewerkers van de politie. In 2008 wilden 55 agenten hun schade verhalen op de verdachte. Destijds waren 35 zaken nog in behandeling. Dat jaar zijn 12 zaken wel behandeld en met één uitzondering is in alle zaken een financiële genoegdoening toegekend. Het ging in totaal om ruim € 3.000,-. In de overige gevallen is er een transactie door het OM aangeboden of heeft het korps de onkosten vergoed. Jaarverslagen 2006, 2007, 2008 politie Groningen.

34 Respondenten B, C en D politie Groningen.

werd beschreven als maatregel om de straatraces en schade te voorkomen en de veiligheid te waarborgen.³⁵

Een ander vlak waarop de politie in aanraking komt met schadevergoedingen, is in samenwerking met het Openbaar Ministerie. In de verhouding dader – slachtoffer vervult de politie samen met het OM steeds meer de rol van schadebemiddelaar om schaderegelingen tot stand te brengen. Zo worden bijvoorbeeld zoveel mogelijk schadegegevens aan het proces-verbaal toegevoegd. Schadebemiddeling wordt gezien als een onderdeel van slachtofferzorg. Hiermee heeft de politie ook als doel het vertrouwen van slachtoffers in de politie te vergroten. Daarnaast wordt aangegeven dat deze nazorg een positief beeld creëert. Het werken met schadevergoedingen betreft voor de politie de verhouding dader – slachtoffer, waarbij de politie niet degene is die wordt aangesproken en dit valt bovendien binnen opsporing in plaats van binnen de handhaving van de openbare orde.

Volgens een respondent van de gemeente Groningen bestaan soms wel situaties waarin het van te voren al duidelijk is dat het optreden in het kader van de openbare orde schade zal veroorzaken. Het kan dan een overweging zijn van de gemeente om het risico van het moeten betalen van een schadevergoeding te nemen, als een situatie daar met betrekking tot de veiligheid om vraagt. Een schadevergoeding wordt dan ingezet om in te grijpen. Hier moet eerder gedacht worden aan gevallen waarbij het gaat om het al dan niet verstrekken van vergunningen of de voorbereiding van een evenement, waarbij de tijd is om dit in overweging te nemen, dan aan een vrij plotselinge en acute verstoring van de openbare orde die om optreden vraagt.³⁶ Zo werd met Koninginnedag zeer kort van te voren een verbod op glaswerk in de horeca afgekondigd uit het oogpunt van veiligheid. Dat zou schade voor ondernemers hebben kunnen veroorzaken, maar dit werd voor lief genomen. Uit de interviews bij zowel de gemeente als de politie kwam naar voren dat op een crisismoment mogelijke schadevergoedingen niet leidend zijn voor beleidsbepalers.³⁷

Hoewel de politie en de burgemeester in Groningen kennis hebben over het vorderen van schadevergoedingen bij daders, wordt niet gesproken over mogelijke civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie of burgemeester zelf in de beleidsdocumenten en interviews.

5.2.6 *Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen*

Thans oud-burgemeester Wallage werd na de rellen aangesteld in Groningen, omdat uiteindelijk de voltallige driehoek het veld had geruimd. De impact die een verstoring van de openbare orde kan hebben op een burgemeester en zijn stad, was op dat moment dus duidelijk aanwezig en zichtbaar voor de opvolgende burgemeester. De handhaving van de openbare orde was voor hem persoonlijk dan ook een zeer belangrijk onderdeel van zijn taak. Hij wilde zowel door zijn medewerkers bij de gemeente als door de politie, consequent op de hoogte worden

35 Jaarverslag 2002 politie Groningen.

36 Respondent B gemeente Groningen.

37 Respondent B gemeente Groningen, respondent D politie Groningen.

gehouden van alles dat met dit thema samenhangt. Oud-burgemeester Wallage “zat nog liever voorop het busje van de ME dan dat het nog eens mis zou gaan”.³⁸

De persoonlijke instelling van de burgemeester speelt een belangrijke rol bij het vormen van beleid in het kader van de openbare orde, aangezien dit beleid deels ongeschreven is. Met betrekking tot het ingrijpen bij incidenten die de openbare orde verstoren, ligt ook in het huidige beleid niet vast wat exact moet gebeuren. “Op het moment dat het daadwerkelijk misgaat, is het de burgemeester die de knopen door moet hakken. Hoe hij tegen handhaving van de openbare orde aankijkt, bepaalt welke keuze hij maakt. De burgemeester vormt dan zelf het beleid en de persoon van de burgemeester is daarom een belangrijk aspect.”³⁹ De verantwoordelijkheid en het gevoel van plichtsbesef voor deze taak is een factor die invloed lijkt te hebben op de manier van werken. In het kader van de verantwoordelijkheid van de burgemeester werd door één van de respondenten van de gemeente gerefereerd aan het arrest over de Oosterparkrellen.⁴⁰ De uitspraak van de Hoge Raad gaf voor de burgemeester en zijn adviseurs namelijk een boodschap over de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Zij vatten de uitspraak zo op dat de burgemeester als korpsbeheerder altijd verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid, ook voor beslissingen die niet door de burgemeester zelf zijn genomen.⁴¹

Verantwoordelijkheid en een sterk plichtsbesef gelden niet alleen voor de burgemeester, maar ook zeker voor de politie. De respondenten van de politie gaven aan dat het handhaven van de openbare orde en veiligheid kan worden gezien als een kernfunctie van de politie.⁴² Het plichtsbesef van de politie klinkt in de schriftelijke stukken ook door in de door hen beschreven missie en visie.⁴³ Betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel zijn volgens de huidige korpschef bovendien nodig voor het bereiken van het doel van veiligheid.⁴⁴ Daarnaast gaat het volgens de politie om een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het grootste deel van de geanalyseerde beleidsdocumenten gaat in het kader van verantwoordelijkheid dan ook over samenwerking. Dit betreft samenwerking door de lokale driehoeken, de regionale driehoek en met het bestuur, het OM, met andere korpsen, met partners én met burgers. Bij de politie verwacht men dat medewerkers steeds weer het beste uit zichzelf willen halen vanuit een innerlijke motivatie de veiligheid van burgers positief te willen beïnvloeden. Dit plichtsbesef van handhaving van veiligheid komt sterk naar voren, ook in de interviews bij de politie en gemeente. Dit wekt de indruk in de weg te staan aan enige invloed van aansprakelijkheid. Het streven om het politiewerk goed te doen, kan hoogstens door aansprakelijkheid worden versterkt, zo lijkt het.

38 Respondent B gemeente Groningen.

39 Respondent B gemeente Groningen, respondent B politie Groningen geeft ook aan dat ‘het’ openbare-ordebeleid niet vastligt.

40 Respondent B gemeente Groningen.

41 Respondent B gemeente Groningen, respondent B politie Groningen. Zij doelden daarmee op r.o. 3.7 van het arrest.

42 Respondenten B, C en D politie Groningen.

43 Jaarverslag 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, beleidsplan 2003, 2006, 2007, beleids- en verbeterplan 2008-2011 politie Groningen.

44 Beleids- en verbeterplan 2008-2011 politie Groningen.

In werkgroepen en vormen van standaard overleg met veiligheidspartners, zoals de gemeente en voetbalclubs, wordt zoveel als mogelijk vooraf nagedacht over de inzet en aanpak bij mogelijke ordeverstoringen. Een voorbeeld hiervan is de risicoanalyse die plaatsvindt bij wedstrijden in het betaald voetbal. In het kader van voorbereidingen worden steeds meer taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd in schriftelijke stukken, waardoor openbare-ordebeleid voor een deel komt vast te liggen.⁴⁵ In de interviews werd gevraagd naar de achterliggende reden hiervan. In de eerste plaats gaat het om duidelijkheid. Door afspraken schriftelijk vast te leggen, bestaat minder kans op miscommunicatie.⁴⁶ “Een calamiteit drukt je wel met de neus op de feiten en bevestigt dat vastleggen van taken nodig is, maar de winst zit vooral in duidelijkheid.”⁴⁷ Dit hangt bovendien samen met de capaciteit of inzet van de politie. Grootschalige inzet in het kader van de openbare orde maakt een inbreuk op de reguliere bedrijfsvoering. Naast een goede informatiepositie wordt daarom ook gestreefd naar het zo veel mogelijk voorspellen van inzet voor de openbare orde en standaardisering op dit gebied. Dit leidt uiteindelijk ook tot het vastleggen van best practices op het gebied van handhaving van de openbare orde.

Door de samenwerking op het terrein van openbare orde en veiligheid, is volgens een respondent van de gemeente Groningen misschien niet altijd direct duidelijk waar de juridische verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid ligt. Bij de burgemeester, de politie, of bijvoorbeeld de voetbalclub of organisator van een evenement? In de ogen van beleidsmedewerkers van de burgemeester gaat de openbare orde echter “door alle muren heen”. Strikt juridisch is misschien geen sprake van verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid van de burgemeester, maar in de praktijk speelt dit wel een belangrijke rol. De burgemeester blijft immers eindverantwoordelijk voor de openbare orde.⁴⁸ Zo wordt dit ook gezien door medewerkers van de politie. Bij een evenement of voetbalwedstrijd is in eerste instantie de organisator verantwoordelijk. Hierin vindt een verschuiving plaats indien het evenement plaatsvindt in de openbare ruimte. Dan is het in ieder geval de burgemeester die de eindverantwoordelijkheid draagt. De respondenten van de politie benadrukken dat de regie over de openbare orde dan ook bij de gemeente hoort te liggen en de medewerkers van de gemeente onderschrijven dit ook.⁴⁹

In het kader van verantwoordelijkheid is in de beleidsdocumenten geschreven dat de politie “beweegt binnen duidelijke kaders, zodat ongewenste neveneffecten van keuzen zoveel mogelijk voorkomen worden”. Het was niet uit de tekst af te leiden wat wordt bedoeld met deze ongewenste neveneffecten. Valt aansprakelijkheid hier ook onder? In de interviews kwam naar voren dat de politie terug wil naar meer ruimte voor de politieagent, waarbij hij zonder prestatieafspraken zijn werk als professional kan doen. Toch is hierbij behoefte aan duidelijke kaders, om

45 Bijvoorbeeld Plan van aanpak uitwerking aanbevelingen Auditteam Voetbalvandalisme, Euroborgstadion. Respondent D politie Groningen, respondent A gemeente Groningen.

46 Respondent B politie Groningen.

47 Respondent C politie Groningen.

48 Respondent A en B gemeente Groningen, maar ook de Hoge Raad in HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*) r.o. 3.7.

49 Respondent C en D politie Groningen, respondent A en B gemeente Groningen.

eenduidigheid in het werk te behouden en specialisten volgens best practices te laten werken. Aansprakelijkheid of schade is niet waarop wordt gedoeld met ongewenste neveneffecten.⁵⁰

Bij de vraag naar de rol van aansprakelijkheid werd, zoals eerder beschreven, aangegeven dat dit eigenlijk geen rol speelt bij het vormen van het openbare-ordebeleid. In het kader van die vraag gaf een respondent van de politie aan het eind van zijn antwoord wel te kennen dat de politie en de burgemeester uiteraard een rechtszaak liever willen voorkomen. Dit hangt in de ogen van de respondent samen met het bewustzijn van de burgemeester dat verantwoording zal moeten worden afgelegd, in de politiek en in de media, zie hierover meer in 5.2.7. Indien een claim wordt ingediend, zal ook meer nadruk liggen op deze verantwoording. Dat wordt liever voorkomen. Of bijvoorbeeld een evenement doorgang zal vinden, lijkt volgens de respondent ook steeds meer een politiek/bestuurlijke discussie geworden.⁵¹

Verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en verantwoording moeten afleggen op politiek/bestuurlijk vlak zijn prikkels bij het vormen van openbare-ordebeleid. Met verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen wordt wél rekening gehouden, en dat zou soms als gevolg van een claim kunnen zijn, maar dat is niet wat vooraan in de gedachten van beleidsbepalers lijkt te spelen.

5.2.7 *Beeldvorming en media*

Uit de beleidsdocumenten blijkt dat de politie bezig is met het beeld dat burgers en de samenleving als geheel van de politie hebben. Er is bewustzijn bij de politie over het neerzetten van een positief beeld of imago. Dit uit zich bijvoorbeeld door het 'inzetten' van de media. De politie is 24 uur per dag beschikbaar voor de media en gebruikt de media om te communiceren over de inspanningen die zij verricht en de resultaten die zij daarmee boekt. Deze open communicatie met de media zorgt bovendien voor het betrekken van de burger bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veiligheid.⁵² Zo komt veiligheid ook in verband met dit aspect als drijfveer naar voren.

Een duidelijk, consequent en transparant beleid dat breed gedragen wordt, zorgt in de ogen van de politie voor waardering en een positief imago.⁵³ Dit imago lijkt belangrijk te zijn voor de politie. In het verleden werden onderzoeken gedaan door de politie Groningen naar het imago van de politie. De waardering van de samenleving wordt nog steeds gemeten aan de hand van verschillende prestatie-indicatoren: naar buiten treden bij crises en calamiteiten, uitoefening/verantwoordelijkheid van geweldstoepassing, omgaan met klachten, samenwerkingsverbanden, stages, onderzoeken, milieubesparende maatregelen, prestaties naar buiten, externe mobiliteit, deelname sociaal-culturele activiteiten, diversiteitsbeleid en integriteit. Dit leidt tot

50 Respondent B en C politie Groningen.

51 Respondent B politie Groningen.

52 Beleidsplan 2002 en 2003 politie Groningen.

53 Beleidsplan 2003, jaarplan 2003, jaarverslag 2005, 2006 politie Groningen.

verbetertrajecten en het samenstellen van beleidsplannen. Burgemeester Wallage vermeldde in een jaarverslag dat het uiteindelijk doorslaggevend is wat de burger van de inspanningen van de politie vindt.⁵⁴

Het vertrouwen van burgers en de samenleving in de politie lijkt een rode draad te zijn in het beleid. De politie geeft aan dat “ons fundament is gelegen in legitimiteit. Daarvoor is het nodig dat de bevolking ons handelen begrijpt en vertrouwt.”⁵⁵ De politie is zich hierbij bewust van haar voorbeeldfunctie en wil integer zijn en ook zo overkomen op de samenleving. In dat kader is er aandacht voor geweldstoepassing door de politie. Volgens één van de respondenten van de politie moet worden gekeken naar zowel geweld van als geweld jegens de politie. Dat verdient allebei aandacht in het beleid. De bestrijding van geweld is immers prioriteit nummer 1. Geweld tegen de politie mag niet worden getolereerd.⁵⁶ Zijn collega's gaven aan dat daarnaast in draaiboeken steeds weer wordt opgenomen wanneer geweld mag worden toegepast, naast situaties van noodweer. Eigenlijk wordt altijd vooraf overleg gevoerd over wat de tolerantiegrenzen zijn. Dit vooraf vastleggen is volgens de respondenten ook nodig, omdat er veel media-aandacht is voor het toepassen van geweld door de politie. Overall zijn tegenwoordig camera's aanwezig. Als van te voren is vastgelegd hoever de politie gaat en wanneer geweld zal worden toegepast, kan de politie laten zien dat zij voorbereid is en niet buiten het boekje is gegaan.⁵⁷ De oorsprong voor deze aandacht ligt volgens de respondenten van de politie niet in concrete claims.

In een interview bij de politie werd daarnaast aangegeven dat in Nederland eigenlijk niet meer wordt geaccepteerd dat er wat misgaat. “Zodra een verstoring plaatsvindt, wordt een groot onderzoek gestart en wordt gezocht naar een ‘schuldige’. Er is geen acceptatie meer en dat gebeurt onder de invloed van de politiek en media.”⁵⁸ De media hebben in de ogen van de respondent een grote rol, zij duiken massaal bovenop een verstoring en vragen zich daarbij niet eens af wat zich precies heeft voorgedaan. Volgens zijn collega levert die media-aandacht defensieve handelingen van de overheid op. In de ogen van de respondent richt de politiek zich bovendien met vragen meer op ad hoc situaties, dan op de lange termijn en continuïteit op het gebied van de openbare orde. “Het vastleggen van afspraken in schriftelijke stukken is daarmee ook een stukje indekken tegen de aandacht die komt van de media en de vragen die gesteld worden in de politiek.”⁵⁹ Het moeten afleggen van verantwoording lijkt in Groningen een rol te spelen bij het vastleggen van verantwoordelijkheden in het kader van de openbare-ordehandhaving.

Daarnaast is ook voor een burgemeester beeldvorming van belang. Althans, dat is het beeld van zowel medewerkers van de gemeente als de politie.⁶⁰ Zij zien in dat de burgemeester invloed ondervindt van een aantal krachtenvelden en dat daarom belangrijk is hoe beslissingen overkomen. Bovendien is het eigenlijk als burgemeester ‘not done’ om nee te zeggen tegen bijvoorbeeld een evenement,

54 Jaarverslag 2004 politie Groningen.

55 Beleids- en verbeterplan 2008-2011 politie Groningen.

56 Respondent B politie Groningen.

57 Respondenten C en D politie Groningen.

58 Respondent D politie Groningen.

59 Respondent C politie Groningen.

60 Respondent B gemeente Groningen. Respondent C en D politie Groningen.

want hier maakt hij zich niet populair mee. Dit kan soms een drijfveer zijn die sterker is dan de risico's van een verstoring van de openbare orde.

Een respondent van de gemeente gaf ook aan dat de pers iemand er op af wil rekenen als er een verstoring van de openbare orde heeft plaatsgevonden. Het 'zwarte pietten' in de pers wordt ook wel de 'ramp na de ramp' genoemd. Het reageren op de media, maar ook op de gemeenteraad, bereidde oud-burgemeester Wallage dan ook graag goed voor met zijn adviseurs.⁶¹ Duidelijk communiceren en niet alleen over de schuldvraag praten, zijn manieren om met het afleggen van verantwoording om te gaan. In de ogen van de medewerker van de gemeente is het dan ook niet aansprakelijkheid, maar verantwoordelijkheid die de burgemeester kan sturen, ook in het kader van de beeldvorming.

5.2.8 Veiligheid

Bij het vaststellen van beleid en bij het daadwerkelijk handhaven van de openbare orde, gaat het in de eerste plaats om veiligheid. Dit betreft de veiligheid van zowel burgers als politieagenten. Veiligheid is dan ook een veel gebruikt begrip in schriftelijke stukken en kwam ook duidelijk naar voren in alle interviews. Als het over de openbare orde gaat, staat veiligheid centraal.

Bij (beleids)keuzes moet volgens de beleidsdocumenten steeds weer de afweging worden gemaakt wat de grootst mogelijke bijdrage aan veiligheid levert. Niet alleen de daadwerkelijke veiligheid, maar ook veiligheidsgevoelens zijn van belang. Aangegeven wordt dat overlast zorgt voor onveiligheidsgevoelens, terwijl de politie een veilige samenleving als doel heeft.⁶² Landelijk worden door de regering en de Raad van Hoofdcommissarissen beleidsthema's aangedragen, zoals de landelijke missie 'waakzaam en dienstbaar'. Deze missie is gekoppeld aan een visie waarbij in de eerste plaats "alles is gericht op onze bijdrage aan veiligheid".⁶³ Aangezien aan de regeringsthema's financiering is gekoppeld, bepaalt dit mede wat de feitelijke mogelijkheden van de politie zijn om beleid uit te voeren. Deze landelijke speerpunten bieden nog voldoende ruimte om verder in te vullen en worden dan ook zoveel mogelijk afgestemd op de regionale en lokale veiligheidsbehoeften.⁶⁴ Diverse onderzoeken, scans en analyses worden uitgevoerd om te meten waar (lokale) problemen zijn. Dit levert de input voor het vormen van beleid. De lokale behoeften zijn zelfs zo sterk leidend voor de politie, dat een incident niet altijd direct invloed heeft op het beleid. De prioriteiten voor de inzet bij openbare ordeverstoringen hangen af van waar het in de praktijk vaker misgaat. Bijvoorbeeld bij voetbalwedstrijden, tijdens het uitgaan en verstoringen veroorzaakt door hangejeugd.⁶⁵ Het verleden speelt duidelijk een rol, maar in de tekst staat niets over civielrechtelijke vorderingen die in het verleden tegen de politie of burgemeester

61 Respondent A gemeente Groningen.

62 Beleidsplan 2003, 2007, jaarverslag 2005, 2007 politie Groningen.

63 Jaarverslag 2005, jaarplan 2007, beleidsplan 2007, beleids- en verbeterplan 2008-2011 politie Groningen.

64 Jaarplan 2000, 2005, jaarverslag 2003, 2004, 2005, 2006, jaarschil 2010 politie Groningen, respondent A en B politie Groningen.

65 Jaarplan 2001, 2002, 2006, beleidsplan 2002, 2003, 2004, 2006, 2007, jaarverslag 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 en beleids- en verbeterplan 2008-2011 politie Groningen.

zijn ingesteld. Daarnaast worden beleidsthema's ingebracht via het openbaar bestuur, het OM en de korpsleiding. Ook hier is veiligheid één van de belangrijkste thema's, naast leefbaarheid en maatschappelijke integriteit.⁶⁶

De respondenten van de politie gaven aan dat een ordeverstoring of incident inderdaad niet altijd zorgt voor een complete wijziging van het beleid. "Rapportages na een incident worden uiteraard wel gebruikt om de eigen organisatie te evalueren. Er zijn altijd leerpunten na een verstoring."⁶⁷ Ook wanneer een verstoring elders plaatsvindt, zoals de strandrellen in Hoek van Holland of het ongeval met de Naald in Apeldoorn tijdens Koninginnedag 2009, kan hier van geleerd worden.⁶⁸ Maatregelen met betrekking tot de openbare orde en veiligheid die al in de planning stonden, worden gemakkelijker gerealiseerd na een incident.⁶⁹

In de schriftelijke stukken van 2000 en later werden de Oosterparkrellen slechts eenmaal genoemd.⁷⁰ Daarbij werd aangegeven dat deze rellen en de aanslagen op het WTC in New York voor twee pieken lijken te zorgen in de metingen van onveiligheidsgevoelens in Groningen. Uit het arrest van de Hoge Raad en de interviews bleek dat ook tijdens de rellen veiligheid een belangrijke rol heeft gespeeld bij de keuzes die gemaakt zijn. Hoewel de politie de noodzaak zag om in te grijpen na de meldingen vanuit het belaagde huis, kon de veiligheid van de op dat moment beschikbare politieagenten niet gegarandeerd worden. Daarom werd het politieoptreden steeds uitgesteld en werd gewacht tot uiteindelijk de ME werd opgeroepen en beschikbaar was om in te grijpen.

Het op tijd aanwezig zijn na een melding, heeft in alle beleidsstukken van de politie Groningen van het laatste decennium aandacht. Sinds 2002 moet de meldkamer strak sturen op niet-uitstelbare meldingen. Het streven is om bij prioriteit 1-meldingen in 95% van de gevallen binnen 15 minuten aanwezig te zijn.⁷¹ Daaronder vallen ook ernstige verstoringen van de openbare orde. In het beleid is daarbij gewezen op de taak om de veiligheid van burgers én medewerkers te garanderen. De gebeurtenissen in de Oosterparkwijk worden in de schriftelijke stukken niet met het aanwezig zijn na een melding in verband gebracht. Uit een interview bij de politie bleek dat het na 15 minuten aanwezig zijn voor noodhulp een landelijke afspraak is. De capaciteit van de politie is daar ook op gebaseerd. Dit streven wordt niet altijd gehaald en daarom blijft het steeds terugkomen in de beleidsdocumenten.⁷²

Bij het bespreken van de Oosterparkrellen, gaf één van de respondenten aan dat de bereikbaarheid van de ME nog altijd een rol speelt vanwege deze rellen.⁷³ Hoe en wanneer de ME wordt ingezet is tot op heden altijd een belangrijk punt bij de

66 Deze thema's zijn door de politie Groningen overgenomen uit het Beleidsplan Nederlandse Politie.

67 Respondent C politie Groningen.

68 Respondent D politie Groningen.

69 Respondent B politie Groningen.

70 Dit was in het jaarverslag van 2009, dat definitief is vastgesteld nadat ik een eerste gesprek bij de politie Groningen heb gehad.

71 Onder prioriteit 1 worden levensbedreigende situaties, dader-slachtofferconfrontaties, escalatiegevaar en ernstige verstoringen van de openbare orde verstaan.

72 Respondent B politie Groningen.

73 Respondent C politie Groningen.

voorbereiding van bijvoorbeeld evenementen.⁷⁴ Ook in ieder jaarplan en jaarverslag van de politie wordt het aanwezig zijn en een gegarandeerde opschaling van de ME besproken. De ME is de laatste jaren ook permanent bereikbaar en dit wordt steeds beschreven. Uit een interview bij de gemeente bleek verder dat oud-burgemeester Wallage bij zijn aanstelling duidelijk liet weten dat “iets dergelijks onder zijn verantwoording nooit weer zou plaatsvinden”.⁷⁵ Sindsdien is het ook voor iedereen binnen de politie duidelijk dat de burgemeester altijd precies op de hoogte moet zijn over de inzet van ME.⁷⁶

Volgens alle respondenten is veiligheid bovendien altijd belangrijker dan een mogelijke claim. De dreiging van aansprakelijkheid brengt de burgemeester en zijn adviseurs niet op andere gedachten; zij geven aan nooit te handelen uit angst voor aansprakelijkheid.⁷⁷ Zij gaan er vanuit dat een rechter bij het beoordelen van een claim de visie zal delen om veiligheid bij het handhaven van de openbare orde voorop te stellen. Veiligheid van burgers en politieagenten is belangrijker dan het voorkomen van een claim. Mocht het tot een rechtszaak komen, dan is de verwachting dat de rechter in deze gedachte mee zal gaan.⁷⁸

5.2.9 Conclusie

Het onderzoek dat in Groningen heeft plaatsgevonden leidt tot de conclusie dat de Oosterparkrellen een aantal concrete gevolgen hebben gehad in de organisatie en structuur, zoals de personele wisselingen in de driehoek, het aannemen van beleidsadviseurs op het terrein van de openbare orde en veiligheid bij de gemeente en de aandacht voor de inzet van de ME. Maar de conclusie is ook dat geen duidelijke invloed van de aansprakelijkheidsclaim is waar te nemen. Van alle besproken factoren speelt veiligheid de belangrijkste rol. Ook de andere aspecten van verantwoordelijkheid, verantwoording afleggen, het willen voorkomen van schade en beeldvorming kunnen leiden tot beleidsveranderingen. Een aanpassing als direct en acuut gevolg van aansprakelijkheid, is echter niet aan te wijzen.

Schadebemiddeling voor slachtoffers en medewerkers wijst wel op een bewustzijn van en kennis over mogelijkheden van het aansprakelijkheidsrecht om daders de schade van slachtoffers te laten vergoeden. Uit de gesprekken bleek ook dat medewerkers bij politie en gemeente weten wat het inhoudt als de burgemeester of het korps aansprakelijk wordt gesteld, namelijk dat uiteindelijk een schadevergoeding moet worden betaald. Zij wezen daarbij wel direct op het feit dat de burgemeester de eindverantwoordelijke is in openbare-ordesituaties. Daarnaast gaven zij ook aan dat binnen de politie het korps de claim altijd over zal nemen. Een risico op persoonlijke aansprakelijkheid in civiele zin, is op dit moment niet aanwezig. Dit wordt door de respondenten van de politie ook niet gezien als een gewenste ontwikkeling die tot beter optreden of scherper beleid zou leiden. Wel werd beaamd dat verzekeringen nu het ‘voelen’ van een claim temperen en

74 Respondent C en D politie Groningen.

75 Respondent B gemeente Groningen.

76 Respondent C en D politie Groningen.

77 Respondent A en B gemeente Groningen.

78 Respondent B gemeente Groningen.

bovendien collega's op andere afdelingen binnen de politie en gemeente bezig zijn met de afhandeling hiervan.

De voorbereiding van openbare-ordehandhaving, zoals bij voetbalwedstrijden en evenementen, vindt voor een deel meer schriftelijk plaats. Dit komt volgens de respondenten ten goede aan de duidelijkheid binnen een proces en is een hulpmiddel bij het moeten afleggen van verantwoording. Dit zal een burgemeester immers steeds moeten doen, ook wanneer strikt juridisch niet sprake is van verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid. Het afleggen van verantwoording en de beeldvorming daaromtrent, heeft invloed op de aanpak.

In het kader van de beperkte aandacht voor claims is het ten slotte het vermelden waard dat klachten en klachtenbehandeling wel aandacht krijgen. De oorzaken van klachten worden nu aangepakt om deze in de toekomst te voorkomen. In Hoofdstuk 6 wordt gekeken naar een verklaring voor het feit dat dit niet het gevolg van claims is.

5.3 Den Bosch

5.3.1 Inleiding

In Den Bosch hebben zich in de Graafsewijk zowel in december 2000 als in april 2005 grootschalige rellen voorgedaan. Na de rellen in 2000 is een aantal civielrechtelijke claims door eigenaren van gebouwen ingediend bij de politie en ook in 2005 was sprake van (gevraagde) schadevergoedingen die door de gemeente zijn betaald aan buurtbewoners. Beide gebeurtenissen heb ik met elkaar vergeleken en ook met het algemene beleid van de gemeente Den Bosch en de politieregio Brabant-Noord in het kader van de handhaving van de openbare orde. Voor deze vergelijking van het openbare-ordebeleid van voor en na de rellen is gebruik gemaakt van documenten van politie en gemeente van voor, tijdens en na de rellen in beide jaren. Dit betreft meerdere jaarplannen, jaarverslagen, interne notities, verslagen van driehoeksoverleg, dagjournaals, infobulletins, draiboeken, evaluaties (soms in de vorm van een rapport) en brieven.⁷⁹ Daarnaast is gebruik gemaakt van een door burgemeester Rombouts gegeven interview aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en heb ik interviews afgenomen bij de politie Brabant-Noord met twee beleidsbepalers van de Divisie Expertise en Ondersteuning waaronder Conflict- en Crisisbeheersing valt en met een beleidsvormer van de afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente Den Bosch.

Na een korte weergave van de feitelijke gebeurtenissen in de Graafsewijk, volgt in deze paragraaf een beschrijving van de resultaten van de analyse van Den Bosch. De resultaten zijn in het onderstaande op dezelfde wijze gepresenteerd als in de paragraaf over Groningen. Daarbij zijn de factoren gevolgd uit het denkschema van paragraaf 4.3.

79 Het onderzoek in Den Bosch is afgerond in december 2010.

5.3.2 *Rellen in de Graafsewijk 16-18 december 2000⁸⁰ en 7-8 april 2005⁸¹*

Op zaterdagochtend 16 december 2000 wordt een bewoner van de Graafsewijk in Den Bosch, dhr. P. Bouleij, in zijn woning neergeschoten door een politieagent na een uit de hand gelopen burenruzie. Pas later blijkt uit het onderzoek van de recherche dat de agent handelde uit noodweer, al spreekt de burgemeester zich hier direct na het incident al over uit. De bewoner overlijdt aan zijn verwondingen. Zijn vrienden, allen behorend tot de supporterskern van voetbalclub FC Den Bosch, zijn behalve boos over de dood van hun vriend, ook kwaad op de burgemeester. Zijn uitlatingen met betrekking tot het noodweer van de agent vallen bij hen niet goed. Bovendien verbiedt de burgemeester, na overleg met de lokale driehoek, de voetbalwedstrijd tegen VVV van die avond.

Kort na het schietincident wordt de politie nabij de woning aangevallen door een kleine groep vrienden van Bouleij. Aan het eind van de middag vinden vernielingen plaats in het centrum van Den Bosch en worden de ruiten van het stadhuis ingegooid door een groep van ongeveer 50 tot 100 personen. Diezelfde zaterdagavond en de twee avonden daarna wordt steeds de confrontatie met de politie opgezocht door een groep van in totaal ongeveer 300 personen. Dit leidt tot ernstige rellen in de Graafsewijk.

Tijdens de rellen verzamelen zich zowel bewoners uit de wijk als mensen die afkomstig zijn uit andere wijken of in een enkel geval zelfs van buiten Den Bosch. De relschoppers gooien met stenen en tegels, gooien ruiten in en een aantal bewapenen zich met stokken en pijpen. Sommige relschoppers proberen de politie uit de wijk te lokken door op andere locaties in de stad zwaar vuurwerk af te steken en aanrijdingen in scène te zetten. De driehoek wil koste wat kost voorkomen dat de rellen zich verplaatsen naar een andere plek in de stad. Om die reden worden de bruggen van de wijk naar het centrum opengezet als fysieke barrière. Voor de bewoners van de Graafsewijk is dit echter een teken dat het blijkbaar wel in orde is als de rellen zich in hun wijk afspelen. Ook op zondag en maandag worden de 'platte petten' (agenten in normaal uniform) en de ME bekogeld met stenen, maar ook met molotovcocktails. Verder wordt vuurwerk afgestoken, brand gesticht en worden vernielingen aangebracht. Tevens worden vuurwapens gesignaleerd.

De driehoek zag de grootschalige ordeverstoringen in 2000 niet aankomen. Ondanks de goede informatiepositie waarin was geïnvesteerd, zijn de gebeurtenissen niet voorspeld.⁸² Informatie over mogelijke ordeproblemen werden niet zodanig geïnterpreteerd dat er de concrete verwachting was van grootschalige rellen. In Den Bosch was tot deze gebeurtenissen geen vergelijkbare ervaring met dergelijke rellen. Achteraf blijkt dat ook bij de voorbereiding van de zondag en maandag niet de verwachting bestond dat de grootschalige ordeverstoringen voort zouden duren. Pas na de derde avond van rellen (maandag) werd een plan van

80 Otten e.a. 2001, p. 1-50, p. 38-47, Horrevorts 2001, p. 7-14.

81 Adang e.a. 2009, p. 65, Jong & Johannink 2005, p. 135-143, interview met Ton Rombouts, burgemeester van Den Bosch.

82 Horrevorts 2001, p. 37. De vraag is of dergelijke gebeurtenissen, waarbij meerdere zaken mislopen, wel te voorspellen zijn.

aanpak gemaakt om echt grootschalig preventief en repressief op te treden. De maat was voor de burgemeester en de driehoek op dat moment echt vol.⁸³ Op dinsdag was de politie dan ook massaal op de been in de vorm van maar liefst zeven pelotons ME⁸⁴ en bleef het, net als de daaropvolgende dagen, rustig in de wijk.

Op zondag 17 december 2000 is door de lokale driehoek aan het Crisis Onderzoek Team (COT) verzocht om de gebeurtenissen te onderzoeken. Aangezien de rellen op dat moment nog voortduurden, is het onderzoek uitgebreid naar de gehele periode van ongeregelde heden. Dit onderzoek heeft uiteindelijk geresulteerd in het rapport 'Bossche avonden'.⁸⁵ Het korps Brabant-Noord heeft naast het onderzoek van het COT ook een interne evaluatie van het politioptreden laten uitvoeren.⁸⁶ Uit deze onderzoeken vloeien diverse conclusies en aanbevelingen voort. Deze hebben voornamelijk betrekking op het inzetten van de ME, het uitwisselen van ervaringen tussen korpsen en het communiceren binnen een korps, met de overheid en binnen de driehoek.

In april 2005 is Den Bosch opnieuw geconfronteerd met ernstige ordeverstoringen en rellen in de Graafsewijk. Ditmaal ontstonden de ongeregelde heden naar aanleiding van een bekentenis van ontucht van een bewoner van de Graafsewijk in het SBS6-programma 'Probleemwijken'. De woning van de betreffende persoon werd na de uitzending op donderdag 7 april 2005 door reischoppers vernield en hierna keerde de agressie van de reischoppers zich tegen de politie. De ME wist na enkele uren de rust in de wijk te herstellen. De volgende ochtend is de driehoek bijeengekomen en werd in eerste instantie gekozen voor "een model waarin ruime aanwezigheid van politiemensen in normaal uniform escalatie moest voorkomen".⁸⁷ Opnieuw ontstonden ongeregelde heden en is opgeschaald naar de inzet van ME. Er vond massaal geweld plaats tegen de politie en in de wijk werden op grote schaal vernielingen (ruiten, straatmeubilair, auto's etc.) gepleegd. Op zaterdag en zondag 9 en 10 april 2005 is vervolgens een noodverordening in werking getreden. De wijk is 's avonds en 's nachts bovendien "afgegrensd" door de ME. Het toezicht in de wijk werd geïntensiveerd en er deden zich geen noemenswaardige ongeregelde heden meer voor. Vanaf maandag is vervolgens gestart met het terugbrengen tot regulier toezicht en het normaliseren van de verhoudingen met de wijkbewoners en het herstellen van hun vertrouwen.

Beide grootschalige ordeverstoringen zijn uitgebreid geëvalueerd door de driehoek en de politie. De vraag in dit onderzoek is of bij het aanpassen en vormen van het openbare-ordebeleid na de rellen civielrechtelijke aansprakelijkheid een rol speelde, waarom wel of niet, en wat nog meer een rol speelt in het kader van dit beleid.

83 Verslag driehoeksoverleg 18 december 2000.

84 Een groep ME bestaat uit 11 agenten, een sectie bestaat uit twee groepen, een peloton uit twee secties en een compagnie uit twee pelotons of meer. In Den Bosch waren dus ruim 308 ME'ers op de been om de rellen een halt toe te roepen.

85 Otten e.a. 2001.

86 Horrevorts 2001.

87 Evaluatie SGBO 'Bartjes' mei 2005.

5.3.3 Concrete gevolgen

In Den Bosch zijn in de organisatie van de gemeente en de politie een aantal wijzigingen doorgevoerd. De concrete veranderingen die zijn aangebracht na de rellen in 2000 zijn bij de gemeente in de eerste plaats het oprichten van de afdeling openbare orde en veiligheid en het aanstellen van een veiligheidscoördinator op die afdeling die de burgemeester adviseert. Daarnaast zijn verschillende procedures uitgeschreven.⁸⁸ Dit laatste geldt ook voor de politie. Ook daar zijn draaiboeken uitgewerkt met verschillende scenario's voor de handhaving van de openbare orde. Deze draaiboeken zijn gecommuniceerd en klaar om in de praktijk te kunnen worden toegepast. De procedures rondom de Staf Grootchalig- en Bijzonder Optreden zijn verscherpt, zowel na de rellen in 2000 en 2005. Met het inschakelen hiervan wordt voortaan ook geoefend.⁸⁹ Het Kader Grootchalig Optreden benadrukt na 2000 bovendien dat in een vroegtijdig stadium moet worden opgeschaald; het is beter dat inzet overbodig is, dan dat verzuimd is tot noodzakelijke opschaling over te gaan. Maar het zijn volgens de respondenten van de politie wel "de zittende mensen die leren, daarna vervliegt het gevoel. Het aangepaste beleid blijft natuurlijk bestaan, alleen niet het bewustzijn waarom het beleid zo gevormd is."⁹⁰

Verder is na de gebeurtenissen in 2000 een secretariaat voor de driehoek ingesteld om een goede verslaglegging te waarborgen en moet bij ieder evenement een dreigingsinschatting worden gemaakt en een advisering voor een plan van aanpak.⁹¹

5.3.4 Civielrechtelijke aansprakelijkheid

Na de rellen in 2000 zijn drie civielrechtelijke claims bij de politie zijn binnengekomen; van de eigenaar van een bedrijfsverzamelgebouw, een lijstenmakerij en een café-eigenaar.⁹² In de interne evaluatie van de politie wordt aangekondigd dat de claims civielrechtelijk zullen worden afgehandeld. In dit kader wordt ook opgemerkt dat de gemeente een noodfonds voorbereidt voor hulp in gevallen dat de verzekeringen niet of onvoldoende vergoeding geven voor de geleden schade. De claims vielen echter expliciet buiten het bestek van de interne evaluatie.⁹³ In andere documenten van tijdens en na de rellen in 2000 wordt met geen woord gesproken over civielrechtelijke aansprakelijkheid en/of claims. Ook voor verzekeraarbaarheid en schadevergoedingen is nergens aandacht in schriftelijke stukken.

Voor, tijdens en na de ordeverstoringen in 2005 wordt ook op geen enkele wijze expliciet aandacht besteed aan civielrechtelijke aansprakelijkheid, claims,

88 Respondent gemeente Den Bosch. In het COT-rapport werd ook opgemerkt dat er geen afdeling was binnen de gemeente voor de openbare orde en veiligheid, maar dit wel aan te bevelen is, Otten e.a. 2001, p. 55, 87, 93.

89 Respondenten politie Brabant-Noord. Inschakelen van een SGBO gebeurt via het zogenoemde 'knoppenbord'. De procedures rondom een SGBO staan beschreven in het Kader Grootchalig Optreden. Zie ook Otten e.a. 2001, p. 53.

90 Respondenten politie Brabant-Noord.

91 Horrevorts 2001 en opnieuw besproken in Korpsjaarplannen van na 2005.

92 Horrevorts 2001, p. 33.

93 Horrevorts 2001, p. 33.

schadevergoedingen en verzekeringen. Vanaf 2008 wordt in de jaarplannen benoemd dat het korps Brabant-Noord naar aanleiding van geweldsincidenten is overgegaan tot voeging in strafrechtelijke procedures om een schadevergoeding te vragen naast de bestraffing.⁹⁴ Het betreft in dat geval dus geen aansprakelijkheid van de politie, maar juist omgekeerd het inzetten van civielrechtelijke aansprakelijkheid om voor politieagenten een schadevergoeding te eisen.

Vanuit het perspectief van mijn onderzoek valt het direct op dat er weinig tot geen aandacht is voor civielrechtelijke aansprakelijkheid in de beleidsdocumenten. Zeker gezien het feit dat na beide ordeverstoringen sprake is van (gevraagde) schadevergoedingen. Als gemeente heeft Den Bosch in 2005 aan mensen die last hebben gehad van de afzetting van de wijk 1950 euro betaald om tegemoet te komen aan de onredelijke situatie. In opdracht van burgemeester Rombouts is door de gemeente getracht deze schade op SBS te verhalen. In de eerste plaats ging het hem daarbij om de materiële en immateriële schade die het gezin had geleden, daarna om de wijk, met beschadigde huizen en auto's en ten slotte het straatmeubilair van de gemeente, begroot op ongeveer 9000 euro.⁹⁵ Beide incidenten hebben niet geleid tot expliciete aandacht voor aansprakelijkheid in beleidsdocumenten. Het openbare-ordebeleid lijkt in Den Bosch in eerste instantie geen invloed te hebben ondervonden van civielrechtelijke aansprakelijkheid of het moeten vergoeden van schade.

Uit de interviews bij de politie en gemeente blijkt dat civielrechtelijke aansprakelijkheid wel degelijk 'iets' losmaakt. Op de vraag wat de uitgangspunten zijn bij het vormen van openbare-ordebeleid en op basis waarvan wijzigingen worden aangebracht, wordt civielrechtelijke aansprakelijkheid niet genoemd. Pas na mijn vraag of aansprakelijkheid een rol speelt, is over dit onderwerp gesproken. Bij de beleidsbepalers van de politie Brabant-Noord is bekend wat aansprakelijkheid inhoudt, maar in hun ogen "speelt het niet echt een rol" bij het vormen van het openbare-ordebeleid.⁹⁶ Dat zou volgens hen ook zeker niet wenselijk zijn. Vanuit de taakopvatting zijn er aspecten waar rekening mee moet worden gehouden, zoals de veiligheid en het handhaven van rust. Een streven naar het verbeteren van de aanpak van ordeverstoringen is er wel degelijk, maar dit wordt niet gestuurd door de mogelijkheid van aansprakelijkheid. De enkele claims die zijn ingediend na de rellen in 2000 zijn afgehandeld door het Bureau Schadebemiddeling en de afdeling Juridische zaken van de politie, maar daar is later niets mee gedaan.⁹⁷ Tot op heden (2010) vindt vanuit die afdelingen geen terugkoppeling plaats naar de beleidsbepalers op het terrein van de openbare orde. Ditzelfde geldt voor de gemeente Den Bosch.⁹⁸ Zolang terugkoppeling niet plaatsvindt, speelt ook verzekerbaarheid in ieder geval een rol aan de zijlijn.

Bij de afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente bleek na de vraag naar de rol van aansprakelijkheid dat er bewustzijn is van het feit dat "als de gemeente de zaakjes niet goed voor elkaar heeft" aansprakelijkheid kan volgen.

94 Korpsjaarplan 2008, Korpsjaarplan 2009 en Korpsjaarverslag 2009.

95 Jong & Johannink 2005, p. 143.

96 Respondenten politie Brabant-Noord.

97 Respondenten politie Brabant-Noord.

98 Respondent gemeente Den Bosch.

Hardop vroeg de respondent zich af of dit een rol speelt in het beleid. “Misschien wel bij de vergunningverstrekking, daar is veel zorgvuldigheid in de procedure, bijvoorbeeld bij evenementen.” Verder werd opgemerkt dat als claims toenemen en de kosten daardoor ook, aansprakelijkheid hoger op de agenda komt te staan. Dit zou dan leiden tot een focus op procedures en protocollen, waardoor alles heel bureaucratisch wordt. “Dan wordt het een hele papierwinkel waar niemand bij gebaat is en het verlegt de focus. Soms kun je niet alles afdekken. Risico’s moeten nu eenmaal ingeschat worden. Criteria die zijn opgesteld [voor vergunningverlening], moeten ingevuld worden.” “Gemeenten hebben misschien laat onderkend dat daadwerkelijk iets verwacht werd van hen op het terrein van openbare orde en veiligheid. Een poppetje ergens neerzetten is niet genoeg. Je moet echt actief kijken. Je kunt uiteraard niet alles voorkomen. Maar de burgemeester stuurt er wel op aan dat alles zorgvuldig wordt bekeken. Een risicotaxatie wordt gemaakt en dat mag je van de overheid ook verwachten. Als alles misgaat en de overheid heeft aan preventie gedaan, dan gaat aansprakelijkheid te ver. Maar je mag wel wat verwachten van een gemeente.”⁹⁹

In het gesprek werd door de respondent van de gemeente ook verwezen naar de sfeer die er heerst in de maatschappij. ‘Pech moet weg’ is in juridische literatuur geen onbekende uitdrukking.¹⁰⁰ “Als iets misgaat in de samenleving wordt meteen naar de overheid gekeken en of er wat te halen valt.” “Risico’s zijn nu eenmaal niet te elimineren, hoogstens te beperken. Aansprakelijkheid kan dus, maar er zijn grenzen. Aan de ene kant is het goed om de gemeente scherp te houden, maar je moet niet te ver doorschieten.”¹⁰¹

Dat de gemeente en politie scherp willen zijn op verbeteringen, komt naar voren in de aandacht voor klachten en klachtbehandeling. In documenten is aangegeven dat zowel de gemeente als de politie wil leren van klachten.¹⁰² Tussen klachten en claims wordt geen verband gelegd in Den Bosch.

De confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid als gevolg van de ordeverstoringen in de Graafsewijk lijkt geen invloed te hebben gehad op het openbare-ordebeleid. De beleidsmedewerker van de burgemeester gaf wel aan dat wanneer de frequentie of hoogte van claims toe zou nemen, de gemeente hier wellicht wel haar beleid op zou aanpassen of in ieder geval haar voorbereiding nog gedetailleerder zou vastleggen.

5.3.5 Schade

In zowel 2000 als 2005 is redelijk wat aandacht voor schade, schadebemiddeling en slachtofferzorg. Dit heeft echter geen betrekking op schade die is aangericht door de politie en er wordt in dat verband dan ook niet gesproken over eventuele aansprakelijkheid van de politie of burgemeester. In 2000 is er op de eerste dag

99 Respondent gemeente Den Bosch.

100 Leferink 2010, p. 12-23, Schueler 2006, Hartlief 2005a, p. 830, Mertens e.a. 2003, Damen 1996, Stutterheim 1991. De uitdrukking wordt toegeschreven aan de in 2002 overleden Amsterdamse civilist Roelf Stutterheim.

101 Respondent gemeente Den Bosch.

102 Jaarplan 2005, 2006, 2009 politie Brabant-Noord, burgerjaarverslag 2006, 2007, 2008, 2009 gemeente Den Bosch.

van de rellen schade in de vorm van vernielingen, brand en lichtgewonde agenten. De burgemeester besluit op dat moment, na een voorstel van de korpschef, om de schade in de stad en wijk te laten herstellen en de boel 's nachts op te ruimen. Ook de tweede dag/nacht wordt de schade hersteld en de rotzooi opgeruimd door de gemeente.¹⁰³ Achteraf blijkt dat dit te maken had met de beeldvorming over de gebeurtenissen. Een exact overzicht van de schade is niet voorhanden, maar de schades die op dat moment bekend zijn, zijn: beschadigde surveillancevoertuigen, plunderingen van winkels, vernielingen van ruiten, diverse brandjes (autobranden), schade aan straatmeubilair zoals telefooncellen en bushaltes, lichtgewonden, materiaalschade van de ME en schade aan diverse panden.¹⁰⁴

Er is in 2000 uiteindelijk één geval bekend van ernstig letsel bij een burger. De Rijksrecherche heeft de opdracht gekregen om uit te zoeken of dit het gevolg was van politieoptreden en zo ja, of dit laakbaar was.¹⁰⁵ Op dit voorval wordt later in de documenten niet teruggekomen. De driehoek heeft vooral in het begin gekozen voor een aanpak gericht op het beperken van schade. In de schriftelijke bestuurlijke verantwoording wordt beschreven dat gezien de aanzienlijke materiële schade van enkele miljoenen gulden, de burgemeester blij is dat er slechts vijf lichtgewonden zijn aan de zijde van de politie en de brandweer.¹⁰⁶

Bij de rellen van 2005 bestaat de schade uit vernielde ruiten van woningen, straatmeubilair en auto's. Ook raakt een aantal agenten (licht)gewond en worden brandjes gesticht. Net zoals in december 2000 wordt de schade 's nachts meteen hersteld om een statement te maken: "hier wordt overgegaan tot een normalisering van de situatie".¹⁰⁷ Dit wordt achteraf beschouwd als een strategisch verstandige keuze. In de draaiboeken is expliciet benoemd dat geen enkele vorm van geweld, waarbij op wat voor manier dan ook schade wordt aangericht, wordt getolereerd door de politie.¹⁰⁸

Bij de rellen van 2000 en ook na 2005 heeft het korps Brabant-Noord aandacht voor schadebemiddeling. Via de pers is in 2000 een oproep aan benadeelden gedaan voor schadebemiddeling.¹⁰⁹ De politie staat slachtoffers bij wanneer zij schade verhalen op daders.¹¹⁰

De aanwezigheid van schade is een vereiste voor een geslaagd beroep op de onrechtmatige daad. Dat kan schade zijn die veroorzaakt is door politieoptreden, maar ook schade die door relschoppers is aangericht terwijl door de politie niet werd ingegrepen. Hoewel in de documenten aandacht is voor schade bij de politie en burgemeester, betreft dit niet het bewustzijn dat zij aangesproken zouden kunnen worden voor deze schade. Schade wordt gesignaleerd, verholpen, zoveel mogelijk voorkomen en in een aantal gevallen wordt de schade vergoed of wordt in ieder geval (slachtoffer)hulp geboden. Daarbij wordt alleen in het geval van een ernstig gewond geraakte burger in 2000 een verband gelegd met laakbaar

103 Verslagen driehoeksoverleg 16 en 17 december.

104 Otten e.a. 2001, p. 19-21, 82.

105 Brief Hoofd OvJ januari 2001, bestuurlijke verantwoording april 2001.

106 Brief van 17 januari 2001 van de burgemeester aan de toenmalige minister van BZK, De Vries.

107 Infobulletin 1, 2005 en Evaluatie SGBO 'Bartjes' mei 2005.

108 Draaiboeken van zowel 2000 als 2005 benoemen dit uitgangspunt.

109 Draaiboek 21 december 2000.

110 Algemeen draaiboek 21 december 2000, jaarplan 2005, 2008, 2009, jaarverslag 2009 politie Brabant Noord.

handelen en hier wordt niet op ingegaan. Het feit dat over schade gesproken wordt, geeft dan ook niet aan dat mogelijke civielrechtelijke aansprakelijkheid van invloed is op het openbare-ordebeleid.

5.3.6 *Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen*

In de beleidsdocumenten van zowel 2000 als 2005 is qua hoeveelheid tekst veel aandacht voor verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. Deze expliciete aandacht is er voornamelijk in de documenten van na de hevigste rellen in zowel 2000 als 2005.¹¹¹ In 2000 werden pas op de derde dag van de rellen goede werkafspraken gemaakt om tot een heldere afbakening van verantwoordelijkheden te komen. Achteraf is geconcludeerd dat de driehoek op basis van de beschikbare informatie wel steeds haar verantwoordelijkheid heeft kunnen nemen.¹¹² In de Kaders Grootschalig Optreden waren de verantwoordelijkheden binnen het driehoeksoverleg beschreven.¹¹³ Dit is aangescherpt en sterk verbeterd na de rellen volgens de respondenten van de politie Brabant-Noord.¹¹⁴

Uit het interview bij de gemeente Den Bosch bleek dat de gemeente zich de laatste tien jaar steeds bewuster is geworden van haar rol bij het handhaven van de openbare orde. Het proces van bewustwording over de verantwoordelijkheid van de gemeente is volgens de respondent mede ingezet door de rellen in de Graafsewijk. Na de rellen in 2000 is, zoals in 5.3.3 beschreven, een afdeling openbare orde en veiligheid opgericht in de organisatie. Gezien de gezagsrelatie van de burgemeester op dit terrein, wordt de regierol van de gemeente nu gezien als evident. Protocolen en andere schriftelijke stukken op het terrein van de openbare orde worden (langzaam) volwassen. Steeds meer verantwoordelijkheden liggen vast.¹¹⁵ De respondent gaf aan dat de burgemeester nu steeds nadrukkelijker meer bevoegdheden heeft. Dit zijn versterkingen van bevoegdheden in brede zin, terwijl er niet meer gezag is over de politie. “De leden van de driehoek hebben wel wat meer zeggenschap, maar als je bevoegdheden geeft, moet je ook de randvoorwaarden scheppen om de bevoegdheden uit te kunnen voeren. Daar waar je geen zeggenschap hebt, kun je toch ook niet aansprakelijk zijn?”¹¹⁶

De verantwoordelijkheden van de Staf Grootschalig- en Bijzonder Optreden waren door de wijzigingen na 2000 in 2005 vooraf al helder. Op het terrein van de eindverantwoordelijkheid voor het draaiboek was nog wel wat onduidelijkheid.¹¹⁷ Verder werd benadrukt dat het afwijken van formele structuren en methoden een

111 Verslag driehoeksoverleg 18 december, 20 december 2000 en 12 januari 2001, Algemeen draaiboek 21 december 2000, Kaders Grootschalig Optreden, Horrevorts 2001, Draaiboek 10 april, draaiboek 11 t/m 17 april 2005, Evaluatie SGBO ‘Bartjes’ mei 2005 en alle jaarplannen.

112 Horrevorts 2001.

113 Kaders Grootschalig Optreden Brabant-Noord 1998.

114 Interview politie Brabant-Noord, Staf Grootschalig- en Bijzonder Optreden Brabant-Noord 2002. De eindverantwoordelijkheid voor grootschalig optreden en rampenbestrijding ligt bij de korpschef en de burgemeester heeft het opperbevel.

115 Respondent gemeente Den Bosch. Ook de verdeling van verantwoordelijkheden kwam ter sprake. Organisatoren van evenementen of voetbalwedstrijden dragen hun eigen verantwoordelijkheid, maar als het misgaat, moet je er als politie wel zijn. Dat wordt betrokken in de afweging om iets door te laten gaan.

116 Respondent gemeente Den Bosch.

117 Interne notitie juni 2005.

risico met zich brengt; er kan onduidelijkheid ontstaan over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en partijen kunnen hierdoor tussen de wal en het schip dreigen te raken.¹¹⁸ Uit de evaluatie komt in 2005 naar voren dat niet van alle vergaderingen van de driehoek en het gemeentelijke beleidsteam verslagen zijn gemaakt. Hieraan wordt de conclusie verbonden dat ook geen besluitenlijsten en actiepuntenlijsten van alle vergaderingen beschikbaar zijn. Dit wordt bestempeld als zorgelijk: “Hierdoor kan onduidelijkheid ontstaan over de status van de overleggen en de daarin genomen besluiten. Een goede verslaglegging kan van groot belang zijn. Niet alleen voor de operatie maar, niet op de eerste plaats, ook voor de systeemverantwoordelijken persoonlijk (lees: burgemeester, korpschef, hoofdofficier van justitie).”¹¹⁹ In 2000 werd het belang van een goede verslaglegging van de driehoeksoverleggen al benadrukt. Er werd dan ook een secretariaat voor de driehoek ingesteld om een goede verslaglegging te waarborgen.¹²⁰ De interne evaluatie van de politie en de verslagen van het driehoeksoverleg vormden in dat jaar samen de input voor de bestuurlijke verantwoording. Al vlak na de rellen realiseerde de burgemeester zich dat hij en de driehoek zich zouden gaan moeten verantwoorden voor het optreden.

In de draaiboeken van de dagen na de hevigste rellen in 2005 wordt als algemeen beleidsuitgangspunt gehanteerd dat per mogelijke gebeurtenis waarborgen moeten worden geschapen die niet alleen gelden voor het handhaven van de openbare orde, maar ook voor de politieke discussie over de afwikkeling van de ongeregelde zaken in de Graafsewijk. Dit is als volgt verwoord in de doelstellingen van het overheids-optreden: “het realiseren van acceptatie, rust en begrip bij bevolking, belangengroepen en politie alsmede het voorkomen van versterking van de openbare orde, de rechtsgang én de politieke/bestuurlijke discussie”.¹²¹ Op basis van deze gegevens kan niet gesteld worden of hiermee de politieke/bestuurlijke discussie zwaarder weegt dan veiligheid. In de documenten van na de rellen van 2005, waaronder de evaluaties, wordt in ieder geval meerdere keren benadrukt dat de inbreng vanuit de politiemedewerkers die de operatie uitvoeren soms ondergeschikt is aan politiek/bestuurlijke belangen. Dit is lastig uit te leggen aan politieagenten en voor agenten op hun beurt lastig over te brengen aan het publiek.¹²² Maar gezien de grootschalige ordeverstoringen in december 2000 in dezelfde wijk en andere kenmerken van de wijk, was in 2005 sprake van een hoge politiek/bestuurlijke gevoeligheid. Er werd geconstateerd dat een hoog afbreukrisico bestond voor zowel het gemeentebestuur in het algemeen als voor de burgemeester in het bijzonder en (in)direct voor de leiding van de regiopolitie.¹²³ Toch werd uitgesproken dat de durf er moet zijn om “ook als de politiek/bestuurlijke druk hoog is, eerder vast te stellen en te adviseren dat gedeeltelijke afschaling op locatie verantwoord mogelijk is”.¹²⁴ Dit suggereert dat er politiek-bestuurlijke redenen waren om ook na de hevigste rellen vast te

118 Evaluatie SGB0 ‘Bartjes’ mei 2005.

119 Evaluatie SGB0 ‘Bartjes’ mei 2005.

120 Horrevorts 2001 en opnieuw besproken in Korpsjaarplannen van na 2005.

121 Draaiboek 10 april 2005, Evaluatie SGB0 ‘Bartjes’ mei 2005.

122 Interne notitie 14 april 2005. In het document wordt geen toelichting op deze belangen gegeven.

123 Evaluatie SGB0 ‘Bartjes’ mei 2005.

124 Evaluatie 100% doelbereiking.

houden aan een behoorlijke inzet van ME en platte petten. In de jaarplannen van voor en na de rellen in 2005 wordt beschreven dat de bestuurlijke vernieuwing (dualisme) van 2002 er toe heeft geleid dat veiligheid en de politie in de schijnwerpers zijn gekomen.¹²⁵ Er wordt in die jaarplannen echter geen verband gelegd met de rellen in de Graafsewijk van 2000 of 2005.

Ook in het interview met de beleidsbepaler van de gemeente komt naar voren dat de burgemeester zich bewust is van het moeten afleggen van verantwoording: "de burgemeester kijkt naar politieke risico's. Hij moet uit kunnen leggen aan de raad en de pers wat er gebeurd is en wat voor beslissingen hij heeft genomen." De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en het moeten afleggen van verantwoording door de betrokkenen, worden in de documenten niet in verband gebracht met een eventuele claim of gezien als een bron van (dreigende) aansprakelijkheid. In het interview werd dit verband wel gelegd door de respondent: "Aansprakelijkheid kan ervoor zorgen dat je als burgemeester politiek in moeilijk vaarwater komt. Maar uitleggen heeft vooral prioriteit."¹²⁶ Verantwoording afleggen lijkt na 2005 meer belang te hebben gekregen. "Het klimaat is nu ook wel veel meer gericht op afrekenen. Zou een burgemeester nu kunnen blijven zitten bij zulke grootschalige rellen als destijds in de Graafsewijk?" In het interview bij de politie worden dezelfde soort reacties geuit. Na de eerste rellen in de Graafsewijk in 2000 was er vooral de behoefte om hier niet nogmaals mee geconfronteerd te worden. Er was in 2005 veel meer politiek bewustzijn dat zich uitte in risicomijdend gedrag. Meer pelotons werden ingezet dan op het eerste gezicht nodig leek. "Dit zijn nu ook de directe gevolgen van de rellen in Rotterdam."¹²⁷ Zelfde soort evenementen zullen worden verboden en risicomijdend gedrag brengt mee dat weleens tien pelotons ME ingezet kunnen worden. Het is op sommige plaatsen nu al verboden om op grote schermen naar voetbalwedstrijden te kijken tijdens het WK."¹²⁸ Politieke en bestuurlijke risico's zijn volgens de beleidsbepalers van de politie belangrijk en dit krijgt steeds meer nadruk.

Ook de burgemeester zelf geeft aan dat bestuurlijke verantwoording afleggen een belangrijke rol speelt. Het gaat in zijn ogen wel vaak om de vraag 'mag hij blijven?', in plaats van 'kunnen we hier iets van leren?'.¹²⁹ Tegenwoordig moet volgens de respondent bij de gemeente alles goed gedocumenteerd worden om verantwoording af te kunnen leggen. En dan kan het nog steeds tot afrekenen komen: "Afrekenbaarheid kun je onderscheiden in politieke en juridische afrekenbaarheid. Maar uiteindelijk gaat alles om beeldvorming."¹³⁰ De analyses en interviews maken duidelijk dat het afleggen van verantwoording en het worden afgerekend op genomen beslissingen, een rol speelt bij de keuzes die gemaakt

125 Korpsjaarplan 2005 en korpsjaarplan 2006. De Wet dualisering gemeentebestuur zorgde voor een scheiding tussen het college van B&W en de gemeenteraad. Cachet 2007.

126 Interview gemeente Den Bosch.

127 Met 'Rotterdam' wordt hier verwezen naar de Strandrellen in Hoek van Holland op 22 augustus 2009, zie hierover paragraaf 5.5.

128 Interview politie Brabant-Noord.

129 Jong & Johannink 2005, p. 139. Ook in het COT-rapport wordt geconstateerd dat de aandacht in de politiek en media gauw vragen gesteld over het optreden van de autoriteiten, Otten e.a. 2001, p. 91.

130 Respondent gemeente Den Bosch.

worden. Afrekenbaarheid zou plaats kunnen vinden door middel van civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar deze link wordt bij het maken van keuzes niet gelegd. De politieke/bestuurlijke vorm van afrekenbaarheid lijkt een zware prikkel te vormen.

5.3.7 *Beeldvorming en media*

Beeldvorming en imago houden in Den Bosch verband met het maken van beleidsbeslissingen in het kader van de handhaving van de openbare orde. In 2000 is hiervoor in de dagen na de hevigste rellen aandacht in de beleidsstukken. Zo wordt benoemd dat de gemeente 's nachts alle schade heeft opgeruimd, zodat de wijk en de stad er weer behoorlijk uitzagen de volgende ochtend. Daarnaast wordt expliciet gesproken over het optreden van de ME in gewoon politie-uniform in verband met de beeldvorming. Voertuigen moesten om die reden ook uit het zicht blijven. In verband met de gevolgen voor de beeldvorming heeft de driehoek in 2001 bovendien een discussie over het tijdstip van het naar buiten brengen van de interne evaluatie van de politie.¹³¹ Bij beslissingen kan beeldvorming dus een factor vormen.

De burgemeester geeft aan dat hij zich door de rellen in de Graafsewijk in 2000 bewust is geworden van de negatieve beeldvorming die kan ontstaan bij fysieke afwezigheid van de burgemeester binnen de gemeente en de driehoek. De besluitvorming heeft in zijn ogen niet geleden onder zijn tijdelijke fysieke afwezigheid, maar voortaan zal hij toch de beeldvorming nadrukkelijk meewegen bij een besluit om wel of niet de stad te verlaten.¹³² De emoties naar aanleiding van de reactie van de burgemeester op het schietincident, hebben hem ook geleerd dat hij deze reactie beter in andere woorden tot uitdrukking had kunnen brengen.

In 2005 wordt in de evaluatie van de rellen kort aandacht besteed aan het imago: "maatschappelijke aanvaarding van een betere balans tussen zichtbare maatregelen en het feitelijke probleem in relatie tot kosten en politieschaarste draagt bij aan het imago van de politie."¹³³ Ook bij deze ordeverstoringen is er aandacht voor de beeldvorming rondom de ME; de eenheid in tenue van de ME is van belang in verband met de uitstraling naar de wederpartij. Tevens is gesignaleerd dat het inzetten van de ME als platte pet (normaal uniform) een goede keuze was die goed viel bij de wijkbewoners. Het inzetten van de ME als platte petten vormt in de eerste plaats een onderdeel van het scenario "back to normal". De ME-ers bouwen dan af naar normale inzet, maar kunnen zich indien nodig toch binnen zeer korte tijd weer omkleden om in ME-tenue de orde te handhaven. Dit is een enigszins risicomijdende aanpak, waarbij tevens wordt ingespeeld op de beleving van de wijkbewoners. Wanneer de situatie is genormaliseerd, maken de ME-ers met platte pet dan plaats voor de lokale politiemensen.

131 Verslag driehoeksoverleg 12 februari, interne notitie 13 februari 2001.

132 Brief bestuurlijke verantwoording april 2001, Otten e.a. 2001, p. 61-62.

133 Evaluatie SGB0 'Bartjes' mei 2005.

In het jaarplan van voor en na de rellen van 2005 wordt gewezen op het belang van interne en externe communicatie in verband met imagoverbetering. Ook slachtofferzorg en schadebemiddeling wordt “in toenemende mate gezien in het licht van de beïnvloeding van het imago van de politie”.¹³⁴ Wanneer de respondent van de gemeente in het interview aangeeft dat een toename van claims en kosten zou kunnen leiden tot meer aandacht voor aansprakelijkheid, wordt ook spontaan aangegeven dat “het imago van de gemeente ook heel belangrijk is. Vertrouwen van burgers is belangrijk”.

Beeldvorming kan ontstaan door tussenkomst van de media. In 2000 is in redelijk veel stukken aandacht voor de media, maar dit zijn geen hele lange passages.¹³⁵ Tijdens de dagen van rellen gaat het om de persconferenties die door de leden van de driehoek worden gegeven. Deze staan onder grote belangstelling van de media, ook vanuit het buitenland. De persconferenties en interviews die worden gegeven, worden vooraf besproken in de driehoek. Nieuwswaardige feiten en aanhoudingen zijn aan de pers gemeld. Verder is de pers ingezet voor een oproep tot het staken van de gewelddadigheden en een oproep aan benadeelden om zich te melden. De dagen na de hevigste rellen is er aandacht voor de omgang met de pers: alle mediacontacten moeten lopen via de sectie voorlichting en de politie moet zich onthouden van persoonlijk commentaar. De opdracht is om journalisten met een politieperskaart zo min mogelijk te belemmeren. De pers moet op een nette manier te woord worden gestaan en er moet respect zijn voor de persvrijheid.¹³⁶ Deze zelfde bewoordingen zijn terug te vinden in de draaiboeken van na de hevigste rellen in 2005.¹³⁷

In de documenten van na de rellen in 2000 is aandacht voor het behouden van de regie op de informatie die aan de media wordt verstrekt. “Als transparant korps heb je niks te verbergen, maar er zijn wel grenzen.”¹³⁸ “Er gaat invloed uit van de media, ook stemmingmakerij, maar je hebt de media ook nodig voor juiste berichtgeving; het informeren van het volk is een grote verantwoordelijkheid.”¹³⁹ Het advies is om tijdens een incident of ramp extra ondersteuning te bieden aan de sectie voorlichting, welke steeds op de hoogte is van de informatie die aan de media wordt verstrekt.¹⁴⁰ Ditzelfde advies wordt herhaald in 2005.¹⁴¹

In het jaarplan van 2005 (opgesteld vóór de rellen) wordt aangegeven dat radio, tv en schrijvende media stelselmatig worden betrokken bij acties, zodat ze er uitgebreid aandacht aan kunnen besteden. Dit wordt herhaald in het jaarplan van 2006. Daar is bovendien een toevoeging te vinden over de handreiking ‘Hoe om te gaan met de pers’ en proactieve ondersteuning vanuit de afdeling communicatie.

134 Onder meer Korpsjaarplan 2005 en Jaarverslag 2009.

135 Verslag driehoeksoverleg 16, 17, 18, 19 en 20 december 2000, 15 januari 2001, 5 en 12 februari 2001, dagjournaal FC Den Bosch 17 en 18 december 2000, dagjournaal algemeen commandant 19 en 21 december 2000, Algemeen draaiboek 21 december 2000, Kaders Grootschalig Optreden, Aandachtspunten pers, februari 2001, interne notitie 24 en 25 januari, 13 februari 2001, evaluatie voorlichting SGO februari 2001, HMS reactie februari 2001, Horrevorts 2001, Otten 2001, p. 29-30, 84.

136 Verslag driehoeksoverleg 18 december 2000, Algemeen draaiboek 21 december 2000.

137 Draaiboek 10 april, draaiboek 11 t/m 17 april 2005.

138 Interne notitie evaluatie SGO januari 2001.

139 Aandachtspunten pers, februari 2001.

140 Evaluatie voorlichting SGO februari 2001.

141 Evaluatie 100% doelbereiking 2005, Evaluatie SGBO ‘Bartjes’ mei 2005.

Hier kan een verband zijn met de vele aandacht (qua tekst) die er in 2005 is tijdens en na de rellen voor de rol van de media. In de documenten van dat jaar wordt op twee manieren aandacht besteed aan de media: aan de media als aanleiding/trigger van de ordeproblemen en daarnaast aan de manieren waarop met de media wordt of moet worden omgegaan. Tijdens de rellen in 2005 wordt het omgaan met de media steeds verder geformaliseerd. Nadien wordt bij de evaluatie toch geconcludeerd dat er (te) veel vrijheid was voor de media, dit ondanks de rol van de media (SBS) bij de aanleiding van de rellen (wijze van omgaan met de media werd bestempeld als “verwonderlijk en onverstandig”).¹⁴²

Burgemeester Rombouts geeft aan dat de media dicht op de huid zitten bij een dergelijke grootschalige ordeverstoring. Dat maakt dat een burgemeester hier mee bezig is, wat afleidt van de hoofdzaak. Dat kan verband houden met de wijze waarop de media informatie interpreteert. Op basis van de ervaring met beide incidenten geeft burgemeester Rombouts aan dat het belangrijk is om een eigen voorlichter te hebben die goed samenwerkt met de voorlichters van de andere leden van de driehoek. “De tweede keer wist ik precies wie ik waarvoor het best kon inzetten.”¹⁴³ Ook is de burgemeester zich bewust van de landelijke media-aandacht. Er werd in zijn ogen op televisie een beeld geschetst dat deed denken aan het Midden-Oosten. Hoewel de burgemeester achter zijn beslissingen in 2000 staat, wil hij in 2005 “per sé dat het nu geen drie dagen gaat duren. Ik ben daar in april 2005 keihard bovenop gaan zitten, tot vervelens toe, naar politiemensen. Met de rellen van 2000 in het achterhoofd wilde ik daadkracht uitstralen.”¹⁴⁴

Het belang van beeldvorming, reputatie en de rol van de media lijkt meer dan duidelijk te zijn voor de politie en burgemeester. Zij betrekken dit bij het nemen van besluiten in het kader van de handhaving van de openbare orde. Daarmee is niet de vraag beantwoord hoe zwaar deze factoren wegen en in hoeverre ze een rol spelen bij fundamentele zaken als het wel of niet ingrijpen in de openbare orde. Hoewel de uitspraak van burgemeester Rombouts over het beperken van de duur van de rellen in 2005, hier wel mee samenhangt. Voor dit onderzoek is het van belang dat er in ieder geval enige invloed uitgaat van de media en dat waarde wordt gehecht aan het imago en de reputatie. Een claim die veel media-aandacht krijgt, zou tot ongewenste beeldvorming kunnen leiden en om die reden kan er dan een prikkel zijn om claims te voorkomen. In deze case kregen de ingediende claims vrij weinig media-aandacht en was dit nu niet aan de orde.

5.3.8 Veiligheid

Na de rellen in december 2000 komt in het driehoeksoverleg tot uitdrukking dat de aanpak van de driehoek primair gericht was op de veiligheid van de bewoners en politiemensen en op het voorkomen van slachtoffers.¹⁴⁵ Tijdens de rellen wordt het belang van de veiligheid van alle betrokkenen, ook de relschoppers, al

142 Evaluatie SGBO ‘Bartjes’ mei 2005.

143 Jong & Johannink 2005, p. 136-137.

144 Jong & Johannink 2005, p. 138.

145 Verslag driehoeksoverleg 17 en 19 december 2000, algemeen draaiboek 21 december 2000, verslag driehoeksoverleg 15 januari 2001.

benoemd. In documenten van na de rellen in 2000 wordt dit voortdurend herhaald.¹⁴⁶ Een aantal strategische keuzes, zoals het afgelasten van de voetbalwedstrijd op de dag van het schietincident, heeft bovendien de veiligheid van politiemensen als voornaamste reden.¹⁴⁷ Dit geldt ook voor de wijze van optreden door de politie en ME in de wijk met zijn smalle brandgangen en schuilmogelijkheden.¹⁴⁸ Het uitgangspunt is dat het optreden zo veilig mogelijk moet zijn voor de agenten. Tijdens de rellen bestaat daarnaast het risico dat een in aanbouw zijnde school en huizen worden gesloopt, maar er wordt niet steeds ingegrepen, omdat de veiligheid van de eigen mensen voorop staat.¹⁴⁹

Wat betreft het primaire uitgangspunt van veiligheid is de situatie in april 2005 gelijk aan die van bijna viereneenhalf jaar eerder. Duidelijk is dat de handhaving van rust en de veiligheid van inwoners voorop staat, ook nu de politiek/bestuurlijke druk hoger is dan vijf jaar eerder.¹⁵⁰ Het doel van de genomen orde- en veiligheidsmaatregelen was voorkoming van herhaling van ongeregelde heden. Voor de veiligheid van agenten is tijdens de rellen iets meer expliciete aandacht. Gesproken wordt over gewonde collega's en het massale geweld tegen de politie. In het bejegeningprofiel wordt aangeraden niet ongewapend de straat op te gaan en een veiligheidsvest te dragen.¹⁵¹ De platte petten trekken zich op 8 april bovendien om veiligheidsredenen terug uit de wijk en maken plaats voor ME. Gewezen wordt op het belang van de aanwezigheid van alle hulpmiddelen voor het veilig kunnen uitvoeren van taken. In jaarplannen en jaarverslagen van na de rellen in 2005 wordt meerdere malen aangegeven dat geweld tegen en belediging en bedreiging van politieambtenaren niet wordt getolereerd.¹⁵²

In de jaarplannen van zowel voor als na de rellen in beide jaren is altijd zeer veel aandacht voor veiligheid. De missie van de politie is ook een aantal jaar 'Veiligheid Voorop!'. Het streven naar rust en fysieke veiligheid van burgers en politie lijken de belangrijke uitgangspunten bij het nemen van beleidsbeslissingen in het kader van de handhaving van de openbare orde.

De belangrijke rol van veiligheid komt ook in de interviews direct tot uiting. Het handhaven van veiligheid; dat is de taak.¹⁵³ Bij het opstellen en vormen van het openbare-ordebeleid zijn er bij de gemeente twee uitgangspunten vanuit de afdeling openbare orde en veiligheid. In de eerste plaats zijn dit de resultaten die uit de veiligheidsmonitor komen. Deze monitor is gebaseerd op objectieve informatie van de politie en subjectieve informatie over de gevoelens en beleving

146 Verslag driehoek 17 en 18 december 2000, interne notitie 16 en 19 december 2000, algemeen draaiboek Graafsewijk 21 december 2000, gerechtelijke diensten 10 januari 2001, antwoord schriftelijke vragen 24 januari, 2 februari 2001, brief bestuurlijke verantwoording april 2001, brief aan minister april 2001, Horrevorts 2001, Otten e.a. 2001, p. 87, jaarplan 2002 politie Brabant-Noord.

147 PR & voorlichting 18 december, Algemeen draaiboek 21 december 2000, Brief van 17 januari 2001 van de burgemeester aan de toenmalige minister van BZK, De Vries en Horrevorts 2001. Daarbij wordt ook expliciet gewezen op de veiligheid van onschuldige voetballiefhebbers.

148 Antwoorden schriftelijke vragen Kamer 24 januari en 2 februari 2001, Horrevorts 2001, Brief minister januari 2001.

149 Verslag driehoeksoverleg 17 december 2000.

150 Infobulletin 5, draaiboek 10 april, draaiboek 11 t/m 17 april 2005, Bewonersbrief.

151 Draaiboeken april 2005.

152 Korpsjaarplannen 2006 tot en met 2009 politie Brabant-Noord.

153 Respondenten politie Brabant-Noord.

van burgers. Deze informatie over veiligheid bepaalt wat het beleid wordt voor het komend jaar.¹⁵⁴ “Aan de andere kant zijn het de incidenten die plaatsvinden die voor reflectie kunnen zorgen. Het beleid wordt dan tegen het licht gehouden. Casuïstiek kan belangrijke beleidsvragen opleveren.” Als voorbeeld van een bron voor deze beleidsvragen werd door de respondent het COT-rapport ‘Bossche Avonden’ uit 2001 genoemd over de rellen van december 2000.¹⁵⁵ Maar volgens de respondent is het ook afhankelijk van de persoon van de burgemeester en de samenstelling van het college hoe met de handhaving van de openbare orde wordt omgegaan in een stad. Bovendien worden goede voorbeelden van instrumenten uit andere steden weleens overgenomen.¹⁵⁶ Zo was er tijdens en na de rellen in 2000 telefonisch contact met de politie Groningen in verband met hun ervaring met de Oosterparkrellen. Er is niet gedocumenteerd wat met deze expertise gedaan is, zo bleek uit de evaluatie. Ook werd geconstateerd dat eerder contact had kunnen worden gezocht met andere steden, bijvoorbeeld over hun ervaring met de inzet van ME tijdens Euro 2000.¹⁵⁷ Na de rellen heeft burgemeester Rombouts opnieuw contact gehad met burgemeester Wallage over de acties na de rellen in de Oosterparkwijk.¹⁵⁸ Primair is het de missie van de gemeente Den Bosch dat zij investeert in een veilige stad, waar burgers veilig kunnen wonen en werken.

De rellen in de Graafsewijk hebben een bewustzijn van veiligheidsrisico's met zich mee gebracht. Naar aanleiding van de rellen in december 2000 is zoals gezegd een veiligheidscoördinator aangesteld en vervolgens is ook een afdeling openbare orde en veiligheid opgericht bij de gemeente. Nog steeds is een proces van bewustwording gaande bij de gemeente over haar verantwoordelijkheid. Op alle terreinen van de openbare orde zijn schriftelijke stukken (evenementen, vergunningen) en deze worden ook gebruikt. “Afwegingen voor de openbare orde worden steeds bewuster gemaakt. Er is meer inzicht gekomen in de risico's. Daar waar veel mensen samenkomen zijn de risico's groot. Zo is er aandacht voor crowd control. Zie bijvoorbeeld wat gebeurd is in Duitsland in Duisburg. Den Bosch heeft een historische binnenstad met nauwe straatjes en zo'n gebeurtenis zorgt voor bewustzijn van risico's.”¹⁵⁹

In het gesprek met de beleidsbepaler van de gemeente kwam deze met een voorbeeld waarin de verbinding werd gelegd tussen het moeten betalen van schadevergoedingen en veiligheid. Een ondernemer wiens ruiten steeds worden ingegooid, wil de premieverhoging van zijn glasverzekering proberen te verhalen op de gemeente. “Dit gaat de gemeente niet betalen, maar we proberen wel alles te doen voor de veiligheid en dat kunnen we ook aantonen. Als dit soort dingen betaald zouden moeten worden, gaat de overheid failliet.” Burgers mogen volgens de respondent de inspanning verwachten om de situatie veiliger te maken, maar dit zou niet moeten of kunnen leiden tot aansprakelijkheid.¹⁶⁰ Tussen het bevorderen van

154 Respondent gemeente Den Bosch.

155 Otten e.a. 2001.

156 Respondent gemeente Den Bosch.

157 Driehoeksoverleg 19 december 2000, evaluatie 8 januari 2001 politie Brabant-Noord.

158 Driehoeksoverleg 15 januari 2001.

159 Respondent gemeente Den Bosch.

160 Respondent gemeente Den Bosch.

veiligheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid is in Den Bosch dan ook geen relatie waar te nemen.

5.3.9 *Conclusie*

De systematische documentanalyse en de interviews maken duidelijk dat in de huidige situatie geen invloed uit gaat van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid in de gemeente Den Bosch en het korps Brabant Noord. De schadeclaims die waren ingediend in 2000 en de schadevergoedingen die betaald zijn in 2005, waren ook niet van een dusdanige aard of grootte dat zij veel aandacht hebben gekregen. Dit moet in gedachten worden gehouden bij de constatering dat in deze case geen directe invloed van aansprakelijkheid waarneembaar was. Het onderwerp civielrechtelijke aansprakelijkheid maakte bij de respondenten desgevraagd wel wat los. Een mogelijke rol van aansprakelijkheid zien zij niet als een positieve prikkel. Hoewel civielrechtelijke aansprakelijkheid nu geen punt van overweging is, wordt een negatief scenario geschetst als (succesvolle) claims toe zouden nemen. Ondanks dat tijdens en na de rellen aandacht was voor de aangerichte schade, werd hier geen koppeling gemaakt met civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie of de burgemeester.

Het handhaven van de veiligheid voor burgers en politiemensen wordt zowel in de interviews als in de documenten gepresenteerd als de belangrijkste taak en het uitgangspunt bij beleidsvorming. Het idee leeft dat als deze taak naar beste kunnen is uitgevoerd, er ook niet zoiets als het betalen van schadevergoeding mogelijk zou moeten zijn. Veiligheid staat voorop voor de politie en burgemeester. Om de veiligheid te borgen, worden wel steeds meer processen vastgelegd in documenten. De incidenten in de Graafsewijk hebben in dit verband gezorgd voor bewustwording. Grootschalige ordeverstoringen hebben op zichzelf dus een zekere invloed op het toekomstige ordebeleid van de politie en burgemeester. In Den Bosch betrof dit ook organisatorische veranderingen, zoals het oprichten van de afdeling openbare orde en veiligheid en het aannemen van een veiligheidscoördinator. De aanpak van volgende incidenten wordt gevoed door eerdere ervaringen. De respondenten gaven aan dat dit geldt voor 'zittende medewerkers' die de ervaring persoonlijk hebben opgedaan.

Het vastleggen van processen in documenten en draaiboeken in verband met het handhaven van de veiligheid houdt ook verband met het moeten afleggen van verantwoording. Schriftelijke documentatie biedt hierbij ondersteuning. Afleggen van bestuurlijke verantwoording aan het publiek en de pers – op grond van de verantwoordelijkheid voor de openbare orde – wordt in deze case door beleidsbepalers niet in verband gebracht met juridische verantwoordelijkheid in de zin van aansprakelijkheid. Wel wordt een verband gelegd met de rol van de media en de beeldvorming die over het optreden van de politie en burgemeester kan ontstaan. De rol van de media en het imago zijn factoren waar in deze case rekening mee wordt gehouden bij het nemen van beleidsbeslissingen. De kracht van deze factoren is in dit onderzoek echter niet vast te stellen.

Het willen voorkomen van negatieve publiciteit en beeldvorming kan in theorie wel de link vormen met mogelijke invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Een claim kan immers leiden tot negatieve berichtgeving die de aandacht van de politiek en het publiek kan trekken en vervolgens het moeten afleggen van verantwoording tot gevolg kan hebben. Uit deze case is dit verband niet naar voren gekomen.

5.4 Utrecht

5.4.1 Inleiding

In Utrecht hebben in maart 2007 rellen plaatsgevonden in de wijk Ondiep. Deze rellen ontstonden net zoals in de Graafsewijk in Den Bosch nadat een agent een buurtbewoner had neergeschoten uit noodweer. Het voornaamste verschil met Den Bosch is dat in Utrecht geen civielrechtelijke claims door particulieren zijn ingediend bij de politie of burgemeester na de rellen in Ondiep voor ontstane schade. In augustus 2006 vond in Utrecht echter een ongeval plaats met een werftrap tijdens de Botenparade. Naar aanleiding daarvan werd de gemeente wél geconfronteerd met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Aandacht voor aansprakelijkheid in beleidsdocumenten van na 2006 zou daar mee samen kunnen hangen. Dit is meegenomen in het onderzoek van Utrecht.

Om deze case te onderzoeken is het openbare-ordebeleid van de politie Utrecht en gemeente Utrecht van voor, tijdens en na de rellen onderworpen aan de systematische inhoudsanalyse die beschreven is in Hoofdstuk 4. Bij de analyse is gebruik gemaakt van meerdere jaarverslagen, jaarplannen, brieven van het college van B&W en de burgemeester, draaiboeken van de politie, de communicatiestrategie en de evaluatie van de politie van de bij het voorval ingestelde Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden.¹⁶¹ Daarnaast is gebruik gemaakt van het in opdracht van de politie Utrecht uitgevoerde onderzoek van de Politieacademie en de Universiteit van Tilburg naar de rellen in Ondiep.¹⁶² Ook zijn interviews afgenomen met een beleidsbepaler van het politiedistrict Utrecht stad en beleidsadviseurs van de voormalige en huidige burgemeester van Utrecht op het terrein van openbare orde en veiligheid.

In deze paragraaf volgt eerst een kort overzicht van de feitelijke gebeurtenissen rondom de rellen in Ondiep. Hierna wordt bij de bespreking van de onderzoeksresultaten dezelfde structuur gehanteerd als bij de andere cases. De resultaten worden besproken aan de hand van de factoren die geïdentificeerd zijn in het theoretisch model in paragraaf 4.3.

161 Het onderzoek in Utrecht is afgerond in mei 2011. In augustus 2011 kwam de berichtgeving dat de gemeente Utrecht geen aansprakelijkheid wilde erkennen in de situatie van het ongeval met de werftrap, dat hierna wordt besproken.

162 Van den Brink & Bruinsma 2009.

5.4.2 *Rellen in de wijk Ondiep maart 2007*¹⁶³

Op zondagavond 11 maart 2007 ergert een bewoner van de wijk Ondiep, dhr. R. Mulder, zich aan hangjongeren in zijn straat. De bewoner gaat op de jongeren af en het komt tot een handgemeen waarbij de bewoner gewond raakt. De politie, in de persoon van twee motoragenten, arriveerde intussen in de straat na een melding van overlast. De agenten gaan op het groepje af en de gewonde en bebloede bewoner komt vanuit het groepje met een mes op één van de agenten af. De agent voelt zich zodanig bedreigd dat hij een schot lost met zijn dienstwapen. De bewoner overlijdt ter plekke aan zijn verwondingen.

Na het schietincident blijft het diezelfde avond relatief rustig in de wijk. Wel wordt de volgende ochtend meteen overleg gepleegd door de politie en gemeente. Er wordt geanticipeerd op mogelijke verstoringen van de openbare orde. Die maandagmiddag komt ook de lokale driehoek bijeen, bestaande uit de burgemeester van Utrecht, destijds mevr. Brouwer-Korf, de korpschef en de hoofdofficier van justitie. De hoofdofficier was toevallig ten tijde van de rellen in de Graafsewijk officier van justitie in Den Bosch. Hij wijst met klem op het onderkennen van de mogelijke explosiviteit van de situatie. De driehoek verkent de mogelijke risico's, maar de informatiepositie geeft nog geen aanleiding om de politie op te laten schalen.

Op maandagavond 12 maart 2007 komt de omslag. Een grote groep hooligans trekt naar de wijk. Wanneer zij arriveren, begint de situatie te escaleren en trekken de wijkagenten zich terug uit Ondiep. De groep gooit stenen en flessen naar de politie en sloopt een burgerauto van de politie. Een oud politiebureau wordt in brand gestoken en bomen, afvalcontainers en fietsen moeten het ontgelden. Ook waaiert de groep uit en trekt in de richting van een school en een moskee. De politie start direct een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden, dat zich in eerste instantie richt op het voorkomen van verdere escalatie en het vermijden van gewelddadige confrontaties. Toch ontstaan rellen, waarbij de groep relschoppers gevormd wordt door veelal jongeren uit Utrecht (van binnen en voornamelijk buiten de wijk). Pas na middernacht keert de rust terug en kan de ME worden teruggetrokken.

Van maandag- op dinsdagnacht komt de driehoek opnieuw bijeen en wordt besloten een aparte driehoek op te richten ten behoeve van het communiceren van de gezamenlijke beleidslijnen. Op dinsdag gaat deze communicatiedriehoek aan de slag. Het wordt op dat moment ook duidelijk dat zich wederom grote groepen willen verzamelen met het doel rellen te veroorzaken in de wijk. Het zou naast bewoners van de stad Utrecht tevens gaan om 'reltoeristen' vanuit verschillende steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Breda, Katwijk). De reguliere driehoek besluit daarop om zware maatregelen te nemen om de veiligheid van de bewoners van Ondiep te kunnen garanderen en de rust in de wijk terug te brengen. Ze willen een situatie van dagen van rellen, zoals in Den Bosch, voorkomen. De burgemeester spreekt ook met burgemeester Rombouts van Den Bosch, die zelf contact heeft gezocht met de driehoek, om ervaringen te delen. Om

163 Van den Brink 2010, p. 141-150, Van den Brink & Bruinsma 2009, p. 25-48, Jong 2007, p. 4-7.

verder reltoerisme tegen te gaan, wordt de wijk vanaf dinsdag 13 maart 2007 hermetisch afgesloten met hekken. Op slechts één punt konden bewoners de wijk nog in of uit. Daarnaast werd besloten tot opschaling van de politie, preventief fouilleren en werd een samenscholingsverbod en een boetecumulatiesysteem ingesteld. De politie en ME kregen hierdoor de controle op de situatie terug.

Toch zijn er ook dinsdagavond- en nacht opnieuw ongeregeldheden geweest en vernielingen gepleegd. De politie verricht een groot aantal aanhoudingen: in totaal worden die avond en nacht 136 personen aangehouden. Op woensdag keert mede daardoor de rust terug in en rondom de wijk. De wijk blijft afgesloten tot na de thuiswedstrijd van FC Utrecht op zondagmiddag 18 maart 2007. In het bejegeningprofiel, waarin de politie beschrijft hoe uitvoerende agenten zich moeten opstellen naar burgers en relschoppers, wordt gewezen op het herstel van de relatie met de bewoners van de wijk en het streven naar het normaliseren van het toezicht.

Nadat de wijk op zondag is ‘teruggegeven’ aan de bewoners, wordt door zowel OM, gemeente als politie de situatie geëvalueerd. In algemene zin is er tevredenheid over het optreden van de politie en het handelen van de driehoek. Ook wordt gewezen op de directe lering die is getrokken uit de ervaringen van Den Bosch met het afsluiten van de wijk. De gemeente noch de politie worden na afloop van de rellen geconfronteerd met een civielrechtelijke schadeclaim.

5.4.3 Concrete gevolgen

De rellen in de wijk Ondiep hebben gezorgd voor een zogenaamde ‘awareness’ bij de politie, de burgemeester en zijn adviseurs. Een directe verandering van het openbare-ordebeleid heeft echter niet plaatsgevonden. Toch wordt dit beleid altijd verder aangescherpt en ontwikkeld. “Dit zijn over het algemeen, langzame, gestage ontwikkelingen, die worden versneld door incidenten. Na de rellen in Ondiep zijn er geen dikke nota’s verschenen of is de regelgeving van de gemeente aangepast. Maar er is wel een andere vorm van awareness.”¹⁶⁴ “Hét beleid staat niet opgeschreven in een boekje. Het zijn meer uitgangspunten die in het denken zitten en een rol spelen bij het nemen van beslissingen. De aanleiding om voor openbare-ordebeleid toch een beleidsdocument te maken, is vaak een incident of wetgeving die hiertoe dwingt (en die wetgeving is dan ook ontstaan na een incident). Het gaat er om dat we vooral aan de voorkant willen zitten om ordeverstoringen te voorkomen.”¹⁶⁵ Dit komt ook tot uiting in het gewijzigde evenementenbeleid van de gemeente Utrecht: “Het zorgvuldig en kritisch beoordelen van evenementen blijft primair mensenwerk. Gezond verstand en een professionele instelling zijn uiteindelijk belangrijker dan (uitgebreide) papieren instructies.”¹⁶⁶

Het feit dat in het kader van de handhaving van de openbare orde niet alles wordt vastgelegd in schriftelijke stukken kwam tevens naar voren in het gesprek met de respondent van de politie. Hij gaf aan dat draaiboeken een (noodzakelijk)

¹⁶⁴ Respondent A gemeente Utrecht.

¹⁶⁵ Respondent B gemeente Utrecht.

¹⁶⁶ Brief B&W Utrecht 27 februari 2007, Notitie evenementenveiligheidsbeleid 20 februari 2007.

hulpmiddel zijn. Het van te voren bedenken van het bejegeningsprofiel, dus de houding tijdens het optreden, is wel iets van de laatste tijd. “Draaiboeken worden eigenlijk eerder korter dan langer. Reden is dat de kwaliteit van het optreden niet zit in de dikte van een draaiboek. Bij het bespreken van zo’n draaiboek ga je ook alleen de voor jouw taak relevante paragrafen eruit pikken, bijvoorbeeld bij Koninginnedag. Alle draaiboeken van redelijk grote evenementen en van voetbalwedstrijden worden wel officieel vastgesteld in de driehoek. Maar dit heeft meer een rituele betekenis gekregen dan een inhoudelijke. Het gaat er dan om dat er steeds even wat aspecten uitgelicht worden, ... Even herhalen wat er in staat. Verder maken we in de driehoek vooral operationele afspraken. Hebben we van te voren nog een driehoek? Hoe kunnen we elkaar bereiken als dat nodig mocht zijn?”¹⁶⁷

Ook hebben de gebeurtenissen in Ondiep het besef gebracht dat een relatief klein incident, mede door het gebruik van mobiele telefoons, heel snel kan omslaan in een massale ordeverstoring. Ordeverstoringen op zichzelf vormen volgens zowel de beleidsdocumenten als de respondenten een aanleiding om beleid, dat altijd scherper kan, te verbeteren. “Een belangrijke lijn in het openbare-ordebeleid is dat er steeds geleerd wordt van ervaringen... En ervaringen op het ene terrein pas je in een andere context ook weer toe.”¹⁶⁸ In Utrecht werden de ervaringen uit Den Bosch met betrekking tot de rellen in de Graafsewijk zelfs meteen ingezet na het schietincident. “De districtschef van Den Bosch hebben we laten komen om te laten ondersteunen bij de coördinatie van onze acties.”¹⁶⁹

Eerder werd al aangegeven dat de gemeente Utrecht in 2006 wel geconfronteerd werd met aansprakelijkheid. Aan de Oude Gracht stortte op 6 augustus 2006 tijdens de ‘Botenparade’ namelijk een werftrap in, waarbij twintig mensen gewond raakten en uiteindelijk ook een slachtoffer aan zijn verwondingen overleed. Het was op dat moment niet duidelijk wie de schade als gevolg van het evenement zou moeten vergoeden. Uiteindelijk heeft de gemeente aangegeven verantwoordelijk te zijn voor de geleden schade en zijn vergoedingen betaald aan de slachtoffers.¹⁷⁰ Aansprakelijkheid werd echter niet erkend.¹⁷¹ De commissie Schutte die werd opgericht en aangesteld om het ongeval te onderzoeken, adviseerde dat de gemeente van een aanvrager van een evenement moet eisen dat deze aanvrager een hoofduitvoerder aanwijst die de aansprakelijkheid van de organisatie regelt. Daarnaast was het advies om als voorwaarde voor een evenementenvergunning op te nemen dat er een evenementenaansprakelijkheidsverzekering wordt afgesloten die de schade dekt bij een evenement.¹⁷² De gemeente is op dit punt duidelijk geweest op het aansprakelijkheidsrisico en heeft dit opgenomen in het evenementenbeleid.

167 Respondent politie Utrecht.

168 Respondent politie Utrecht.

169 Respondent politie Utrecht.

170 Respondent A gemeente Utrecht.

171 C. Huisman, ‘Utrecht wijst aansprakelijkheid af voor ongeluk werftrap Oudegracht’, *Volkskrant* 4 augustus 2011.

172 Schutte e.a. 2006, p. 24-25, 27, 35, Brief B&W Utrecht 27 februari 2007, Notitie evenementenveiligheidsbeleid 20 februari 2007.

5.4.4 *Civielrechtelijke aansprakelijkheid*

Voorafgaand aan de rellen wordt in het algemene beleid van de politie Utrecht gesproken over het verhalen van (im)materiële schade door de politie op geweldplegers en relschoppers in het kader van het geweldsprotocol waarmee de politie werkt sinds 2003.¹⁷³ Medewerkers tegen wie geweld is gebruikt, worden ondersteund bij het verhalen van hun schade op de dader door ze te voegen in het strafproces. Ook in het algemene beleid van na de rellen in 2007 zijn dezelfde passages over het verhalen van schade door medewerkers terug te vinden.¹⁷⁴ Hieruit blijkt dat bij de politie Utrecht kennis aanwezig is over de mogelijkheden die het aansprakelijkheidsrecht biedt ten behoeve van het eigen korps, dit is echter niet het aspect van aansprakelijkheid waar het in dit onderzoek om draait.

Na 2006 is bovendien in de jaarverslagen van de politie wel een alinea opgenomen over de confrontatie van de politie Utrecht met aansprakelijkheidsstellingen wanneer de politie bij haar optreden schade aanricht. Er wordt beschreven dat om het aansprakelijkheidsrisico te beperken, zowel een interne afhandelingsprocedure van schade bestaat als een op de situatie toegesneden aansprakelijkheidsverzekering. De alinea is vanaf 2006 steeds te vinden in het deel van het jaarverslag dat betrekking heeft op het financiële plaatje van het korps.¹⁷⁵ Er wordt niet toegelicht waarom expliciet over het aansprakelijkheidsrisico van de politie wordt gesproken en er wordt geen verband gelegd met de handhaving van de openbare orde. Aangezien deze alinea in de documenten van vóór 2006 niet voor kwam, kan de reden te vinden zijn in een gebeurtenis in 2006. Deze gebeurtenis zou het ongeval met de werftrap op 6 augustus 2006 kunnen zijn.

Bij de politie en burgemeester was voorafgaand aan de rellen in Ondiep in 2007 dus al enige bewustwording van aansprakelijkheid en het risico daarop. Toch is tijdens de rellen, toen op grote schaal vernielingen werden aangericht, en achteraf, niet over civielrechtelijke aansprakelijkheid gesproken door de politie of burgemeester.¹⁷⁶ Er is in verband met dit thema in latere beleidsdocumenten ook geen enkele verwijzing naar de rellen in Ondiep of naar het ongeval met de werftrap. In de jaarverslagen van de jaren na de rellen worden de passages van 2005 en 2006 herhaald. Buiten het evenementenbeleid is niets terug te vinden over de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op de handhaving van de openbare orde. De passage in het jaarverslag van 2007 van de politie is immers te vinden in het financiële gedeelte en wordt niet in verband gebracht met het openbare-ordebeleid.

173 Jaarverslag 2005 politie Utrecht. In het protocol staat wat de agenten voor stappen kunnen doorlopen, onder andere om hun schade te verhalen op de dader en in het kader van andere nazorg.

174 Jaarverslag 2006, jaarverslag 2007, jaarverslag 2008, jaarverslag 2009 en jaarplan 2010 politie Utrecht.

175 Jaarverslag 2006 politie Utrecht, p. 58. Herhaling van deze passage in alle jaarverslagen van de jaren daarna.

176 De nabestaanden van het slachtoffer dhr. Mulder hebben later, tot nu toe zonder succes, nog een 'claim' ingediend tegen de agent die het fatale schot loste. Deze informatie is niet opgenomen in schriftelijke stukken, maar werd vermeld door de respondent van de politie Utrecht. De vraag is of hier wel een civielrechtelijke claim werd bedoeld, want uit de uitspraak van het Hof Amsterdam blijkt dat de weduwe van het slachtoffer klaagt over de keuze van het OM om niet tot vervolging over te gaan, Hof Amsterdam 20 november 2008, *LJN* BG4942. Dat dit een terechte keuze was is bevestigd door het EHRM, EHRM 7 juni 2011, appl.nr. 26814/09.

In het kader van het beleid omtrent de handhaving van de openbare orde werd aansprakelijkheid niet uit eigen beweging genoemd als aanleiding of prikkel om beleidswijzigingen door te voeren. In het interview met de respondent van de politie Utrecht kwam civielrechtelijke aansprakelijkheid pas ter sprake nadat door mij over aansprakelijkheid expliciet een vraag werd gesteld. Op de vraag of met de mogelijkheid van aansprakelijkheid wel rekening wordt gehouden, was het antwoord dat “de notie van aansprakelijkheid tegenwoordig wel eens voorbij komt. Het wordt gezien als een nieuw risico bij de openbare orde en veiligheid. Denk ook maar aan de ingestorte trap in het centrum van Utrecht.” Ook noemde de respondent het homostel dat in 2010 werd weggepest uit hun woning. “Zij hebben een claim van 60000 euro neergelegd bij de politie en gemeente. Zij verwijten het laks aanpakken van het pestgedrag. Maar of ‘vermeende’ aansprakelijkheid nou doorklinkt in je optreden? Nee, in het geheel niet. Je gaat er niet anders door handelen.” De respondent gaf aan dat niet te verwachten is dat aansprakelijkheid het handelen van de politie zou beïnvloeden. Dat zou in de ogen van de respondent van de politie ook niet aan de orde moeten zijn.

Ook de respondenten van de gemeente Utrecht spraken in het kader van het openbare-ordebeleid niet uit zichzelf over civielrechtelijke aansprakelijkheid. Op de vraag naar hun ervaring met aansprakelijkheid, gaven zij aan dat civielrechtelijke aansprakelijkheid binnen de gemeente Utrecht “een beetje een onontgonnen terrein” is. Na het desgevraagd geven van een voorbeeld aan de respondenten (het oordeel van de Hoge Raad na de Oosterparkrellen in Groningen), was hun eerste reactie dat de gemeente Utrecht of de burgemeester de afgelopen jaren nooit veroordeeld is tot het vergoeden van schade. “Nu is er wel een claim ingediend bij de gemeente en politie door het weggepeste homostel. Het is wel heel interessant wat daar uit zal komen. Het is nu een lopende zaak waar de advocaten mee bezig zijn.” Deze zaak bracht de gedachten van één van de respondenten op het ongeval met de werftrap: “Hier is eigenlijk nooit een claim geweest bij het voetbal, evenementen of bij de rellen in Ondiep. Wel bij het incident met de werftrap. Daar was de gemeente als eigenaar van de muur en de trap verantwoordelijk voor het instorten van de trap. En dus ook voor de schade bij de slachtoffers. Er lopen nog wel steeds processen in verband met het precies vaststellen van de schade.”¹⁷⁷ Dit voorbeeld riep bij de andere respondent ook een herinnering op: “Bij een wedstrijd van het Nederlands elftal tegen Marokko is ook een keer veel schade aangericht door Marokkaanse supporters. Ging vooral om schade aan de omgeving. Ongeveer 500 meter van het stadion af op weg naar het centrum van de stad. Dit is door de verzekeraars van degenen die schade hadden uiteindelijk opgelost. De gemeente of politie is niet aangesproken.”¹⁷⁸ Samenvattend stelden de respondenten vast dat civielrechtelijke aansprakelijkheid tot op heden geen invloed heeft gehad op het openbare-ordebeleid van de burgemeester en de politie. In het gesprek verwezen zij ook niet naar de bepaling in het vernieuwde evenementenbeleid over de aansprakelijkheid voor de organisatie van

177 Respondent B gemeente Utrecht. Na het interview bleek in augustus 2011 dat de gemeente wel is overgegaan tot het betalen van schadevergoedingen, maar geen aansprakelijkheid heeft erkend.

178 Respondent A gemeente Utrecht.

de hoofduitvoerder en de verplicht af te sluiten evenementenaansprakelijkheidsverzekering of de passage uit het financiële gedeelte van het jaarverslag.

Op de vraag of de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid zou kunnen veranderen als er vaker claims zouden worden neergelegd bij de burgemeester, werd beaamd dat de frequentie van aansprakelijkheid een rol zou kunnen spelen. “Maar eigenlijk hebben wij onvoldoende zicht op hoe dit invloed kan hebben. Het leidt waarschijnlijk wel tot meer awareness. Maar we zouden geen ander beleid gaan voeren of gaan maken. Het Gay Alert¹⁷⁹ is nu bijvoorbeeld al goed. Wat als de claim van het homostel slaagt? Dan veranderen we dit niet meer. Maar het opstarten van hulp hangt hier wel mee samen. Het gaat er om steeds aan de voorkant te willen komen. Zodat er bijvoorbeeld al schade wordt voorkomen.”¹⁸⁰

In Utrecht lijkt bij de politie en de adviseurs van de burgemeester weinig bewustzijn te zijn over en invloed uit te gaan van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Wel wordt gesproken over het willen voorkomen van schade. In hoeverre speelt dit dan een rol bij het vormgeven van openbare-ordebeleid?

5.4.5 *Schade*

In de beleidsdocumenten van voor, tijdens en na de rellen in Ondiep in maart 2007 is op verschillende manieren aandacht voor schade. In de algemene beleidsstukken is in al die jaren zoals gezegd aandacht voor schade die politieagenten oplopen bij het uitoefenen van hun taak. Het geweld tegen de politie en vooral ook de ernst van het letsel dat wordt toegebracht, neemt toe.¹⁸¹ In de vorige paragraaf werd al beschreven dat de politie probeert om deze schade te verhalen op de daders. Dit gebeurt steeds door te voegen in het strafproces. Ook staat de politie slachtoffers bij in het verhalen van schade op de dader, schadebemiddeling genoemd, door middel van voegen. De gang naar de burgerlijke rechter is hier niet voor vereist, maar lijkt daardoor ook geen bekend terrein te zijn.

In de documenten van tijdens de rellen is op meerdere plaatsen aandacht voor schade van zowel burgers als de politie.¹⁸² Behalve dat politieagenten worden bekogeld met stenen en een enkeling (licht)gewond raakt, worden in de wijk Ondiep tijdens de rellen diverse vernielingen aangericht, zoals aan een voormalige politiepost, politieauto's, ruiten van woningen en vuilcontainers. Er vinden vernielingen plaats van eigendommen van de politie, de gemeente en burgers. De aangerichte schade bij burgers krijgt de nadruk: de gemeente brengt de straten op orde en de politie is actief in het opnemen van aangiften. Het snelle herstel van de schade wordt in de evaluatie van de politie als positief beoordeeld. In de draaiboeken van de dagen rondom de rellen wordt aangegeven dat de politie in ieder geval ingrijpt als door relschoppers geweld wordt toegepast en schade wordt toegebracht.¹⁸³ Dit is vergelijkbaar met de beleidslijn die tijdens de rellen in de

179 Telefoonnummer, dat is ingesteld nadat het homostel was weggepest, om pesterijen wegens seksuele voorkeur te kunnen melden.

180 Respondent A gemeente Utrecht.

181 Jaarverslag 2005, jaarverslag 2006, jaarverslag 2007, jaarverslag 2008 en jaarverslag 2009 politie Utrecht.

182 Draaiboek CHIN, draaiboek CHOP, algemeen draaiboek 15 maart, Evaluatie Thorbecke politie Utrecht.

183 O.a. algemeen draaiboek 15 maart politie Utrecht.

Graafsewijk in Den Bosch werd gehanteerd. Opnieuw is er aandacht voor schade, zonder dat het hierbij gaat over het moeten vergoeden van deze schade door de politie of burgemeester.

In beleidsdocumenten van na de rellen wordt niet meer ingegaan op de in Ondiep aangerichte schade. Wel worden de passages over geweld tegen de politie in het algemeen en de daarbij aangerichte schade ieder jaar herhaald. Ook krijgt veel voorkomende criminaliteit, zoals vernielingen, aandacht in het licht van de enorme schadelast. De politie wil deze schade zoveel als mogelijk beperken.¹⁸⁴ Dat is ook één van de doelen van het werken met een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden bij bijvoorbeeld de viering van Oud & Nieuw in 2009: het schadebedrag aan vernielingen met 10% te laten dalen.¹⁸⁵ Het willen voorkomen van schade lijkt daarmee te passen binnen de taakopvatting van de politie en burgemeester als handhavers van de openbare orde. In de volgende deelparagraaf wordt verder ingegaan op de taakopvatting.

Er lijkt weinig besef te zijn van de mogelijkheid dat de politie schade zou moeten vergoeden. Tussen schade en aansprakelijkheid wordt wel een link gelegd wanneer de politie schade zelf vergoed wil zien, maar het moeten vergoeden van schade wordt niet benoemd als reden om het eigen openbare-ordebeleid aan te passen.

Bij de handhaving van de openbare orde wordt de link tussen schade en aansprakelijkheid door de gemeente alleen gelegd in het nieuwe evenementenbeleid. Het aansprakelijkheidsrisico voor schade bij evenementen komt daar, zoals gezegd, expliciet voor rekening van de organisator van een evenement. De reden om hier een bepaling over op te nemen in het beleid, is het advies dat gegeven werd door de externe commissie Schutte naar aanleiding van het ongeval met de werftrap.¹⁸⁶

In de interviews is door de respondenten niet over schade gesproken buiten de in de voorgaande paragraaf aangehaalde antwoorden die betrekking hadden op aansprakelijkheid. Het eventueel moeten vergoeden van schade, zit niet in de gedachten van de politie en burgemeester in Utrecht als het op handhaving van de openbare orde aankomt.

5.4.6 *Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen*

Het willen beperken van schade en het bijstaan van agenten die schade hebben geleden, lijkt niet voort te komen uit de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid. Dit streven staat, net als in Den Bosch, meer in verband met de taakopvatting van de politie en burgemeester. Tijdens de rellen in Ondiep blijkt dit uit de taken die zijn vastgelegd in het bejegeningprofiel. Daaruit blijkt dat het de verantwoordelijkheid van de betrokken agenten was om altijd op te treden wanneer geweld wordt toegepast en schade wordt aangericht.¹⁸⁷ Het waarborgen

184 Jaarverslag 2008, jaarplan 2009, jaarverslag 2009, jaarplan 2010 politie Utrecht.

185 Jaarverslag 2009 politie Utrecht.

186 Schutte e.a. 2006, p. 24-25, 27, 35, Brief B&W Utrecht 27 februari 2007, Notitie evenementenveiligheidsbeleid 20 februari 2007.

187 Onder meer: Algemeen draaiboek 15 maart politie Utrecht.

van de veiligheid is de verantwoordelijkheid van de politie en dit is terug te vinden in alle documenten van voor, tijdens en na de rellen.

De verantwoordelijkheid voor veiligheid wordt in de jaarplannen en jaarverslagen steeds omschreven als een gedeelde verantwoordelijkheid. Niet alleen de politie, maar ook partners zoals het bestuur en het OM, en ook burgers zelf, zijn verantwoordelijk voor veiligheid en de openbare orde. Na het ongeval met de werftrap zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot evenementen wel scherper gedefinieerd. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt voortaan alleen nog bij de burgemeester. De afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente is verantwoordelijk voor het actueel houden van het beleidskader en het uitvoeren van risicoanalyses met betrekking tot de evenementen. Ook de eigen verantwoordelijkheid van de organisator van een evenement is benoemd. Daar is de eerdergenoemde passage te vinden over de verantwoordelijkheid van de organisator voor het dragen van eventuele aansprakelijkheid en het afsluiten van een toereikende aansprakelijkheidsverzekering voor het gehele evenement.

Een specifieke verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing en de Chef Ondersteuning had blijkens de evaluatie van de politie tijdens het handhaven van de openbare orde in Ondiep duidelijker gekund.¹⁸⁸ Toch is ook aangegeven dat de onderlinge samenwerking en de samenwerking met partners tijdens de rellen prima verliep. In het jaarverslag van na de rellen in 2007 wordt de onderlinge verbondenheid tussen de partners die ontstaan is tijdens het incident in Ondiep expliciet benoemd. In de algemene beleidsstukken van de jaren hierna wordt niet meer ingegaan op Ondiep, maar wordt bij herhaling gesproken over de gedeelde verantwoordelijkheid voor veiligheid.

Tijdens de rellen in Ondiep is de verantwoordelijkheid van de politie in de beleidsdocumenten direct in verband gebracht met het voorkomen van schade, in het kader van de handhaving van de openbare orde. Verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording over deze verantwoordelijkheden wordt in de beleidsdocumenten niet in verband gebracht met aansprakelijkheid.

In het gesprek met de beleidsbepaler van de politie gaf deze aan dat de formele verdeling van verantwoordelijkheden helder is in Utrecht. In het geval van de openbare-ordehandhaving ligt het primaat bij de burgemeester. “Hoewel de eindverantwoordelijkheid van de burgemeester duidelijk is op het gebied van de openbare orde, is er wel een verschil tussen regio’s en bestuurders in hun stijlen. De één houdt afstand en de andere burgemeester zit er echt bovenop en wil alle beslissingen zelf nemen.” Volgens de respondent heeft de huidige burgemeester (dhr. Wolfsen) veel vertrouwen in de politie en neemt hij het advies van de politie aangaande de handhaving van de openbare orde dan ook over. Andersom is er vanuit de politie ook veel vertrouwen in de adviseurs op het gebied van de openbare orde bij de gemeente. De verantwoordelijkheid voor de openbare orde wordt zeer serieus genomen. “De ambtelijke voorbereiding is heel goed. De burgemeester komt goed voorbereid in de driehoek en het is dan alleen nog een kwestie van afstemmen.”¹⁸⁹

188 Evaluatie Thorbecke politie Utrecht. Het in de toekomst hanteren van de bij een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden horende formulieren, zou leiden tot meer duidelijkheid en structuur.

189 Respondent politie Utrecht.

De gemeente Utrecht heeft volgens de respondent van de politie dan ook echt de regie: “Hier is bij de gemeente veel ervaring en zijn ze ver ontwikkeld op het gebied van openbare orde. Er zijn denk ik maar weinig gemeenten waar zo’n stevige regierol is als in Utrecht.” De beleidsadviseurs van de gemeente gaven ook aan dat de regie, zeker tegenwoordig, bij de gemeente ligt. Naar aanleiding van de regierol is de afdeling Openbare orde en Veiligheid gegroeid van 8 naar 24 mensen, volgens de respondent was dit geen concreet gevolg van de rellen in Ondiep. “Dit komt ook door polarisering in de samenleving, terrorisme, mogelijkheden van BIBOB en juridisering.” De samenwerking tussen de politie en burgemeester verloopt volgens beide partijen prima.¹⁹⁰

De verhouding tussen de politie en de burgemeester is niet gedocumenteerd in schriftelijke stukken. Volgens de beleidsbepaler van de politie zijn er “wel draaiboeken en schriftelijke evaluaties. Maar er wordt weinig vastgelegd, waarschijnlijk ook door een gebrek aan grote onenigheid en ongeregeldeheden of strijd”.¹⁹¹ De verantwoordelijkheden met betrekking tot evenementen zijn na het ongeval met de werftrap rigoureus allemaal neergelegd bij de burgemeester. De eigen verantwoordelijkheid van de organisator van een evenement, zoals die ook beschreven is in de aangehaalde beleidsdocumenten, werd benadrukt door de beleidsadviseurs. “De rolopvatting van grote organisatoren is positief veranderd. Zij weten tegenwoordig goed dat zij verantwoordelijk zijn voor de veiligheid.”¹⁹²

De uitbreiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester lijkt ook bij de regierol van de gemeente te horen. Toch zijn de beleidsadviseurs daar niet altijd blij mee: “Hier zeggen we: doe maar rustig aan met de burgemeestersbevoegdheden. De samenleving krijgt de indruk dat de burgemeester van alles kan, maar dit kun je helemaal niet altijd waarmaken.” Bij afleggen van verantwoording over de bevoegdheden zou dit voor lastige situaties kunnen zorgen. “Wat wel opvalt, is dat de samenstelling van de raad [gemeenteraad, FvT] bepaalt wat voor vragen er worden gesteld. In 2006 had de raad te maken gehad met het incident met de trap en was iedereen alert op veiligheid in de openbare ruimte. In 2010 kregen we een nieuwe raad en toen ter sprake kwam dat bij het WK grote schermen op pleinen geregeld moesten worden, merkte je dat de raadsleden niet in hun hoofd hadden wat eerder is gebeurd.”¹⁹³ Waarover verantwoording afgelegd moet worden op bestuurlijk niveau, lijkt daarmee afhankelijk van (recente) ervaringen. Dit werd in Den Bosch ook geconstateerd door de respondenten van de politie.

Hoewel de respondenten spreken over verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording, werd ook door hen op dat punt, net als in de documenten, geen verband gelegd met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Het handhaven van de openbare orde, waaronder het voorkomen van schade, behoort tot de taak en dat lijkt de prikkel om met deze taak zo goed mogelijk bezig te zijn en ook te kunnen uitleggen hoe deze taak wordt ingevuld. De vragen die worden gesteld op

190 Respondent B gemeente Utrecht, respondent politie Utrecht.

191 Respondent politie Utrecht.

192 Respondent B gemeente Utrecht.

193 Respondent A gemeente Utrecht.

politiek/bestuurlijk vlak zijn daarmee wel een factor om rekening mee te houden voor de politie en burgemeester.

5.4.7 *Beeldvorming en media*

Het feit dat de politie en burgemeester in Utrecht taken serieus oppakken, willen zij ook graag uitstralen naar het publiek. Een goede beeldvorming over de politie, onder meer als handhaver, is volgens de politie belangrijk om de burger te betrekken bij zijn eigen veiligheid en ook om het vertrouwen van de burger in de politie te vergroten. Het werk van de politie is volgens henzelf immers gebaseerd op vertrouwen van de burgers. In de beleidsdocumenten van vóór de rellen is al redelijk veel aandacht voor de beeldvorming over de politie. Hierbij wordt tevens verwezen naar de mogelijkheden die de (moderne) media biedt om bij te dragen aan een positief imago van de politie.

De aandacht voor het vertrouwen van burgers in de politie is er ook tijdens de rellen in Ondiep. Naast het beheersen van de openbare orde, werd in draaiboeken gewezen op het herstellen van vertrouwen van de burgers in de wijk. Informatie die in persberichten naar buiten kwam, is vooraf besproken. Ondanks dat, bleek uit de evaluatie dat meer sturing op de media zou moeten plaatsvinden. Tijdens de rellen was aan mediawatching niet toegekomen, terwijl wel geconstateerd is dat het veelvuldig in de media spreken over de aanwezigheid van voetbalhooligans een aanzuigende werking heeft gehad op hooligans elders in het land. De sturing op minimalisatie van incidenten door middel van de media zou beter kunnen, is de conclusie.¹⁹⁴

In de beleidsdocumenten van na de rellen wordt dezelfde aandacht besteed aan imago, beeldvorming en de media als in de jaren daarvoor. Alleen in het jaarverslag van 2007 wordt direct terugverwezen naar de rellen in Ondiep. Met betrekking tot de beeldvorming is aangegeven dat het heel goed was dat iedere nacht de gemeentereiniging aan de slag ging om de tijdens de rellen aangerichte schade en rotzooi op te ruimen. Ook wordt expliciet het belang genoemd van het versterken van recht, rust en respect in de wijk Ondiep.¹⁹⁵

In alle jaren na de rellen is in de beleidsdocumenten van de politie aandacht voor de tevredenheid en het vertrouwen van burgers, de beeldvorming over en het imago van de politie en de mogelijkheden die media biedt om een correct en positief beeld neer te zetten van de taken die de politie uitvoert.

In het interview met de beleidsbepaler van de politie kwam reputatie van zowel de politie als de burgemeester aan de orde bij de vraag wat uitgangspunten zijn bij het vormen van het openbare-ordebeleid. De respondent antwoordde dat “een beweegreden, maar geen echt uitgangspunt, is dat de laatste jaren de handhaving van de openbare orde een politiek terrein is geworden. Bestuurders en de politie zijn zich daar steeds meer van bewust. Resultaten kunnen goed of beroerd uitpakken voor de reputatie van het openbaar bestuur. In Utrecht bij de rellen

¹⁹⁴ Evaluatie Thorbecke politie Utrecht.

¹⁹⁵ Jaarverslag 2007 politie Utrecht.

in Ondiep betrof dat vooral de reputatie van de burgemeester”.¹⁹⁶ Toch werd volgens de respondent wel goed samen opgetrokken bij de rellen in Ondiep. Van Ondiep is geleerd “hoe belangrijk de beeldvorming over en de stevigheid van de driehoek is. Bij Ondiep is het heel waardevol gebleken dat schouder aan schouder is opgetrokken door de politie, gemeente en justitie.” Na het schietincident waarbij dhr. Mulder om het leven kwam, zag de politie direct de overeenkomsten met de Graafsewijk in Den Bosch. Om escalatie te voorkomen, is na overleg met Den Bosch besloten de wijk af te sluiten met hekken en stevig op te treden. “Het is relatief rustig gebleven. Ook door een goede samenwerking en eenheid in de driehoek. Die eenheid was er ook in de communicatie. Want wat er gebeurd is, is één, maar hoe je er over communiceert is twee. Daarin is samen opgetrokken, terwijl vooral voor een burgemeester de reputatie belangrijk is geworden en de neiging bestaat daarnaar te handelen.”¹⁹⁷

Bij de vraag naar de eventuele rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid met betrekking tot het openbare-ordebeleid, verwees de beleidsbepaler van de politie terug naar reputatie. “Anders handelen heeft in mijn ogen tegenwoordig meer te maken met reputatie en effectiviteit. En het hangt bovendien ook af van de samenstelling van het college van B&W en de gemeenteraad.” “Als politie en burgemeester wil je immers ook niet de verhouding met de raad verstoren”.¹⁹⁸ “Reputatie en de politieke rol van de burgemeester en andere bestuurders is een veel sterkere drijfveer dan civielrechtelijke aansprakelijkheid. Je hebt toch een bepaalde rol en wilt bovendien ook het vertrouwen van het publiek. Ik heb nog nooit meegemaakt dat aansprakelijkheid een rol heeft gespeeld in de strategie van het openbare-ordebeleid.” “Je resultaat van veiligheid staat voorop. En reputatie en vertrouwen is daarbij zeer dominant en gaat ook hand in hand in deze stad.”¹⁹⁹ Volgens de respondent van de politie beseffen bestuurders heel sterk dat een rel een keerpunt kan zijn in hun politieke carrière, waarbij de kans groter is dat dit niet ten goede van de carrière uitpakt. “Je moet als bestuurder echt sterk in je schoenen staan om je niet door angst te laten leiden tegenwoordig. Stevig en samen optreden is wat we hier daarom doen.”

De beleidsadviseurs van de burgemeester gaven aan dat zij niet altijd op berichtgeving in de media reageren in verband met privacy. Toch kan het in sommige situaties zo zijn dat ze de beeldvorming juist willen krijgen en de feiten op tafel moeten. “Als nu in social media de verkeerde feiten spelen, dan moeten we misschien gaan ingrijpen. Bijvoorbeeld bij een crisis. Maar je moet daar wel heel voorzichtig mee zijn.”²⁰⁰ Mede door de beeldvorming wil de burgemeester wel goed geïnformeerd worden. “Maar er is hier een goede traditie van goede en tijdige advisering. We zitten dicht tegen de burgemeester aan en lopen ook

196 Respondent politie Utrecht. Dit sluit aan bij het in 5.4.5 geconstateerde punt dat politiek/bestuurlijke aspecten een rol vormen bij de handhaving van de openbare orde.

197 Respondent politie Utrecht.

198 Respondent politie Utrecht. Ook dit past bij de bevindingen over het afleggen van verantwoording in 5.4.5.

199 Respondent politie Utrecht.

200 Respondent B gemeente Utrecht.

gewoon binnen. De burgemeester lijkt zich in verband met de beeldvorming niet bezig te houden met civielrechtelijke aansprakelijkheid.”²⁰¹

Deze laatste uitspraak van de respondenten van de gemeente en idem van de politie geeft goed weer dat beeldvorming, reputatie en media een rol spelen bij het handhaven van de openbare orde, maar zowel de politie als de burgemeester brengen dit niet in verband met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Daarentegen zien zij wel een verband tussen beeldvorming, reputatie en de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid.

5.4.8 *Veiligheid*

In het bovenstaande kwam al aan de orde dat het bij de taakopvatting van de politie en burgemeester in Utrecht steeds gaat om de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Het streven naar de veiligheid van burgers en de veiligheid van politiemensen bij het handhaven van de openbare orde, komt frequent voor in de algemene beleidsdocumenten van voor en na 2006 en 2007. Hierin is geen verschil met Den Bosch of Groningen.²⁰² Veiligheid staat voorop.

In het gewijzigde evenementenbeleid na het ongeval met de werftrap in 2006, verwoordt de gemeente dat het beleid gaat over het “zo veilig en ordelijk mogelijk verloop van evenementen in de openbare ruimte”. Daarbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat absolute veiligheid nooit gegarandeerd kan worden. Maar het nemen van maatregelen om betere voorwaarden voor veiligheid te creëren, mag men wél van de gemeente verwachten.²⁰³

Ook tijdens de rellen in Ondiep in 2007 wordt in de beleidsstukken gesproken over de maatregelen die worden genomen in verband met de veiligheid van de wijk. Het recht op veiligheid en bescherming van de bewoners wil de politie waarborgen. Het primaire doel is om de openbare orde in de stad en de wijk strikt te handhaven. Bovendien is in de tekst ook veel aandacht voor de veiligheid van politieagenten. De agressie tegen de politie was groot tijdens de rellen en het aanpakken van strafbare feiten tegen de politie kreeg dan ook extra aandacht in de voorgestelde aanpak.

In het jaarverslag van na de rellen wordt in verband met veiligheid terugverwezen naar de onrust in Ondiep. De rellen toonden aan hoe belangrijk het onderlinge vertrouwen is in de veiligheidsketen bij het waarborgen van de veiligheid in Ondiep.²⁰⁴ Ook is er met de verwijzing naar het incident aandacht voor de grotere gevoelens van onveiligheid die hierdoor bij burgers zijn ontstaan. Vanaf 2007 is er tevens meer aandacht in de documenten voor de veiligheid van agenten.²⁰⁵ De aandacht voor veiligheid blijft in alle documenten onverminderd groot.

201 Respondent B gemeente Utrecht.

202 Ook niet met Rotterdam bleek later in het onderzoek.

203 Brief B&W februari 2007.

204 Jaarverslag 2007 politie Utrecht.

205 Jaarverslag 2007, 2008, 2009, jaarplan 2008, 2009, 2010 politie Utrecht.

In het interview met de respondent van de politie kwam veiligheid meteen aan de orde bij de eerste vraag naar het belangrijkste uitgangspunt bij het opstellen en vormen van beleid met betrekking tot de openbare orde. “Wat altijd voorop staat in de zin van geplande evenementen is een veilig en ordelijk verloop van zo’n evenement.” “Bij ongeplande situaties is dat anders. Daar is de ellende al begonnen. Een voorbeeld van zo’n situatie zijn de rellen in de wijk Ondiep. Dan staat voorop om de geest weer in de fles te krijgen. De openbare orde en veiligheid moet dan zo snel mogelijk hersteld worden.”²⁰⁶ Binnen het handhaven van de openbare orde en veiligheid wordt dan door de politie gezocht naar een strategie, vooral bij de planbare acties (evenementen en voetbalwedstrijden), om effectief en efficiënt te kunnen handelen en niet teveel druk op de capaciteit te leggen. “De Strandrellen in Hoek van Holland hebben wel een ommekeer teweeg gebracht. Een stuk angst speelde na die rellen [ook in Utrecht] weer een rol in de planning. Hier en in het hele land durfde de politie geen risico’s te nemen bij de inzet. Hoeveel veiligheid wil je inbouwen en hoeveel risico’s wil je afdekken? Hoe meer inzet, hoe meer je af kunt dekken en die neiging is er na de Strandrellen weer ontstaan. ‘Dan maar een ME peloton extra’ is de veelgebruikte uitspraak. Dit speelt wel met name bij de planbare inzet. Bij niet-planbare inzet is het uitgangspunt om niet te voorzichtig op te schalen. Massaal opschalen is het devies. Dat is wel geleerd. Daarna kun je altijd weer afschalen is geleerd.”²⁰⁷

Uit het interview bij de politie valt af te leiden dat veiligheid inderdaad ook bij de uitvoering voorop staat en risico’s voor de openbare orde zoveel als mogelijk beperkt worden. Dit bleek ook uit het interview met de respondenten van de gemeente. Het beleid is “om aan de voorkant zoveel mogelijk risico’s voor de veiligheid en openbare orde in kaart te brengen.”²⁰⁸ Op basis van de mogelijke problemen wordt het beleid gevormd. “We willen altijd aan de voorkant zitten en risico’s beheersen om ordeverstoringen te voorkomen.”²⁰⁹

Met risico’s beheersen werd zowel tijdens als na de rellen in Ondiep niet bedoeld op het risico dat de politie of de burgemeester aangesproken zou kunnen worden op ontstane schade. Wanneer gesproken of geschreven wordt over het afdekken van risico’s gaat het om risico’s voor de openbare orde en voor de veiligheid van burgers en politiemensen. Het handhaven van de openbare orde en daarmee het waarborgen van veiligheid wordt niet in verband gebracht met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Veiligheid vormt de factor die bij uitstek belangrijk is bij het opstellen en wijzigen van beleid met betrekking tot de handhaving van de openbare orde naast de factoren verantwoordelijkheid, reputatie/imago en beeldvorming.

5.4.9 Conclusie

Tijdens en naar aanleiding van de rellen in Ondiep in maart 2007 is bij de burgemeester en de politie in Utrecht geen aandacht voor civielrechtelijke

206 Respondent politie Utrecht.

207 Respondent politie Utrecht.

208 Respondent A gemeente Utrecht.

209 Respondent B gemeente Utrecht.

aansprakelijkheid. Na het ongeval met de werftrap in augustus 2006 is er door de commissie Schutte wel gewezen op de verantwoordelijkheid van de organisator voor aansprakelijkheid en het eisen van een evenementenaansprakelijkheidsverzekering als voorwaarde voor een evenementenvergunning. Deze eis is ook opgenomen in het nieuwe evenementenbeleid van de gemeente. Pas in augustus 2011 werd duidelijk dat de gemeente niet wilde overgaan tot het erkennen van aansprakelijkheid voor de schade als gevolg van het werftrapongeval. De schade van de slachtoffers was, voor zover vastgesteld, inmiddels wel vergoed op basis van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de veiligheid in de openbare ruimte. Sinds het ongeval is ook in de documenten van de politie Utrecht een korte passage over aansprakelijkheid van de politie en de daarvoor afgesloten verzekering opgenomen. Hierbij wordt echter geen verband gelegd met het beleid in het kader van de handhaving van de openbare orde.

Ook in andere documenten is geen link gelegd tussen civielrechtelijke aansprakelijkheid en de handhaving van de openbare orde. De respondenten noemden civielrechtelijke aansprakelijkheid en claims niet als prikkel om openbare-ordebeleid te wijzigen. Desgevraagd gaven zij bovendien aan dat aansprakelijkheid ook geen rol speelt bij de besluitvorming. Andere factoren lijken op basis van de analyses en de interviews belangrijker, zoals met name veiligheid, de reputatie van de burgemeester en korpsleiding, hun carrières en de politiek/bestuurlijke belangen die spelen. De factoren uit het denkschema van Hoofdstuk 4 kwamen daarmee terug in deze case. Daarnaast komt ook naar voren dat een grootschalige ordeverstoring op zichzelf een reden is om beleid aan te scherpen. Daarbij speelt wel een rol of iemand zelf een ervaring heeft met ordeverstoringen: dit creëert awareness.

5.5 Rotterdam

5.5.1 Inleiding

Op 22 augustus 2009 vond op het strand van Hoek van Holland het dancefestival Veronica Sunset Grooves plaats. Dit feest eindigde dramatisch met de dood van één van de bezoekers en een zeer bedreigende situatie voor de aanwezige politieagenten. Na de strandrellen is door de ouders van het slachtoffer vervolging geëist van de agenten die geschoten zouden hebben op hun zoon.²¹⁰ Daarnaast is door de organisator van het festival, Bureau Tridee, ruim een jaar later in september 2010 een civielrechtelijke claim ingediend bij de gemeente Rotterdam. In januari 2011 is deze claim echter ingetrokken.²¹¹

210 Hof 's-Gravenhage 20 januari 2012, *LJN* BV1431.

211 'Rotterdam krijgt claim organisator na strandrellen', *NRC Handelsblad* 18 september 2010, p. 3, 'Rotterdam ontvangt claim na strandrellen', *ANP* 17 september 2010, 'Organisator trekt claim strandrellen in', *AD* 17 januari 2011.

De case is onderzocht op basis van de in Hoofdstuk 4 toegelichte documentanalyse en interviews bij de gemeente Rotterdam en de politie Rotterdam-Rijnmond. De documenten die geanalyseerd zijn, zijn jaarplannen, meerjarenbeleidsplannen en jaarverslagen van voor en na de rellen van de politie, meerjarenbeleidsplannen van de gemeente, evenementenbeleid van de gemeente en de politie, de nota van het nieuw opgerichte Evenementenbureau Politie en de Handreiking Publieksveiligheid Evenementen van de politie.²¹² Daarnaast is gebruik gemaakt van het COT-rapport over de strandrellen.²¹³ Het interview bij de gemeente Rotterdam is afgenomen met een beleidsbepaler bij het onderdeel evenementen en voetbalzaken van de Directie Veiligheid van de gemeente. Bij de politie is het interview gehouden met een beleidsadviseur Operationele Zaken/Evenementenbureau Politie bij de afdeling beleids- en bestuurszaken en een coördinator van de implementatie van de aanbevelingen van het COT-rapport. Aan het einde van dit interview is ook gesproken met de Commissaris Evenementen.

In deze paragraaf worden eerst de gebeurtenissen geschetst rondom de strandrellen in Hoek van Holland. Zoals bij de andere cases volgt daarna een bespreking van de resultaten van de documentanalyses en interviews aan de hand van dezelfde structuur. In het hiernavolgende hoofdstuk zal een vergelijking tussen de resultaten van de cases plaatsvinden.

5.5.2 *Strandrellen in Hoek van Holland op 22 augustus 2009*

Het Veronica Sunset Grooves dancefestival vond op 22 augustus 2009 plaats op het strand van Hoek van Holland. Dit was de tweede editie van het gratis toegankelijke festival. De eerste editie was overwegend positief geëvalueerd.²¹⁴ Bij eerdere evenementen in 2009 bleek de bereikbaarheid en ontsluiting van het strand van Hoek van Holland niet optimaal te zijn. Ook is de hoeveelheid evenementen in de deelgemeente zodanig toegenomen dat er een vraag was om nieuw beleid. Met betrekking tot nog komende evenementen, waaronder Sunset Grooves, werden echter geen bijzonderheden gemeld door de driehoek.²¹⁵ Bij de vermelding op de regionale evenementenkalender waren evenmin bijzonderheden genoemd. De inzet van de politie werd bepaald aan de hand van het aantal te verwachten bezoekers en de positieve ervaring van een jaar eerder. Ook was er in de voorbereiding geen aanwijzing dat een ordeverstoring plaats zou vinden door een bepaalde groep bezoekers.²¹⁶ Aan de organisator werd nog wel de aanvullende eis gegeven om te controleren op wapens, alcohol en drugs in verband met de ongeregelde heden in Rotterdam op Bevrijdingsdag dat jaar.²¹⁷ Verder waren er geen speciale maatregelen genomen.

212 Het onderzoek in Rotterdam is in maart 2011 afgerond.

213 Muller e.a. 2009.

214 Muller e.a. 2009, p. 14-15.

215 Muller e.a. 2009, p. 16, 31, de laatste bijeenkomst van de gezagsdriehoek voor het festival is op 18 augustus 2009.

216 Muller e.a. 2009, p. 28, 33-34.

217 Muller e.a. 2009, p. 35-37, 59, de organisator geeft aan in verband hiermee poortjes te plaatsen bij de ingang van het terrein. Uiteindelijk blijkt de fouillering slechts selectief te zijn uitgevoerd.

Op donderdag 20 augustus komt de eerste informatie binnen bij de Regionale Informatie Dienst dat harde kernleden van Feyenoord van plan zijn om naar het dancefestival te gaan. Hierover komt op vrijdag en op zaterdag aanvullende informatie binnen. De informatie is dat de harde kern 'los wil gaan'.²¹⁸ In de daarop volgende informatieverstrekking ontstaat ruis op de lijn. Het nadien opgestelde COT-rapport gaat dieper in op deze communicatie. Voor dit onderzoek is van belang dat de informatie niet door alle betrokkenen direct als officieel wordt beschouwd, niet altijd bij de juiste personen terecht komt en de inschatting van het aantal hooligans verschillend worden doorgegeven. Er zijn wel aanvullende voorzorgsmaatregelen genomen door de politie, maar geen grootschalige maatregelen, en er wordt niet gekozen voor de inzet van de ME.²¹⁹

Bij de aanvang van het evenement op zaterdag 22 augustus om 18.00 uur zijn door meerdere medewerkers van de politie leden van de harde kern van Feyenoord gesignaleerd.²²⁰ Na een uur blijkt een grote groep harde kernleden aanwezig te zijn. Daarnaast wordt waargenomen dat veel aanwezigen onder invloed zijn van (veel) drank en/of drugs. Ook doet zich een aantal incidenten voor op het festivalterrein, waar het inmiddels zeer druk is. De sfeer wordt al rond 20.30 uur als grimmig ervaren en dat neemt in het daarna volgende uur alleen maar toe.²²¹

De politie grijpt zo min mogelijk in om escalatie te voorkomen. Als de rust enigszins lijkt teruggekeerd, doet zich rond 23.30 uur wederom een vechtpartij voor, waar twee agenten in burger van de Regionale Ondersteunings Groep op af gaan. Bij de vechtpartij blijken leden van de harde kern betrokken. Zij herkennen de agenten in burger en sluiten hen in. De twee agenten voelen zich ernstig bedreigd en vragen via de portofoon om hulp. Terwijl zij ingesloten zijn, worden zij bekogeld met allerlei voorwerpen en de groep komt dicht op hen af. De agenten maken zich bekend als politie en verzoeken de groep afstand te nemen. Wanneer dit niet gebeurt, wordt een waarschuwingsschot gelost. Dit heeft echter maar even effect. Een tweede waarschuwingsschot maakt helemaal geen indruk. Ondertussen weten twee leden van de Voetbaleenheid hun collega's te bereiken. Met zijn vieren, met de ruggen tegen elkaar, houden zij de groep in de gaten, terwijl er volop wordt gescholden, geroepen en gegooid met spullen. De ernstig bedreigde agenten weten langzaam met de groep richting het VIP-podium te bewegen, dat bij aankomst door de groep wordt vernield.²²²

In de tussentijd zijn de andere aanwezige agenten ook het terrein op gegaan in de vorm van 'treintjes', met de handen op elkaars schouder. Zij weten zich, ondanks dat ook zij verbaal en fysiek worden belaagd, naar de VIP-tent te begeven, waardoor de vier ingesloten agenten weg kunnen komen. De groep richt zich vervolgens op alle politieagenten. De agenten bewegen zich achterwaarts door de nooduitgang richting

218 Muller e.a. 2009, p. 50, Hof 's-Gravenhage 20 januari 2012, *LJN* BV1431 r.o. 12.

219 Muller e.a. 2009, p. 50-54. Er worden bijvoorbeeld wel leden van de Voetbaleenheid ingezet die ervaring hebben met de harde kern.

220 Muller e.a. 2009, p. 61-62.

221 Muller e.a. 2009, p. 61-68. De toeloop naar het evenement is enorm, zowel per openbaar vervoer als auto is Hoek van Holland bijna niet meer te bereiken.

222 Muller e.a. 2009, p. 70-71, Hof 's-Gravenhage 20 januari 2012, *LJN* BV1431, r.o. 14. Een van de agenten droeg een bodycam. De daarmee gemaakte opnamen laten zien dat de agenten zich in een zeer bedreigende situatie bevonden.

de duinen. De ordeverstoorders beginnen gezamenlijk terug te tellen van 5 naar 0, waarbij de indruk gewekt wordt dat zij de agenten zullen aanvallen. Ook dan worden waarschuwingsschoten gelost. De agenten weten zich terug te trekken achter hekken, maar de belagers trekken deze omver en komen opnieuw op de politie af. Er wordt met alles wat voorhanden is gegooid naar de politie. De zeer dreigende sfeer blijft voortduren en opnieuw worden waarschuwingsschoten gelost. Uiteindelijk treffen de agenten en de ordeverstoorders elkaar weer achter een strandtent. Daar schiet de politie ook op de benen van de belagers. Een aantal van hen raakt daarbij gewond. Eén jongen raakt daarbij zwaar gewond, later blijkt dat hij zich bukte op het moment dat een schot werd gelost. Hij wordt door de politie direct naar de EHBO-post gebracht, maar overlijdt nog dezelfde nacht aan de verwondingen aan zijn hoofd.²²³

Uiteindelijk is het de politie te paard (bereden politie) die haar collega's weet te ontzetten. Het optreden wordt bemoeilijkt door het gebrek aan verlichting en de bekogeling met stenen door de belagers, maar de groep agenten kan worden ontzet. Ondertussen is in de Commandowagen noodhulp ingeroepen. De politie reageert hiermee op het signaal dat er een wapen is getrokken, maar het is niet duidelijk wat zich exact heeft afgespeeld. Het feest wordt in reactie daarop beëindigd rond 23.45 uur en het terrein stroomt leeg. Na 0.14 uur worden vervolgens de burgemeester, hoofdofficier van Justitie en de korpsleiding op de hoogte gebracht van de gebeurtenissen. Zij zijn dus pas op de hoogte nadat de grootste ongeregeldeheden achter de rug zijn.²²⁴

De politie verleent de uren daarna bijstand aan de spoorwegpolitie om de bezoekers zo relatief rustig mogelijk af te voeren. Er doen zich daarbij geen echte incidenten meer voor, al blijft de sfeer onrustig en worden tevens arrestaties verricht. Daarnaast worden gewonden verzorgd en afgevoerd. Om de hulpverleners niet in de weg te lopen, komt de driehoek de volgende ochtend vroeg bijeen. Voordat het driehoeksoverleg plaatsvindt, schakelt de plaatsvervangend korpschef al een Groot-schalig en Bijzonder Optredenstructuur in, zodat het terrein afgezet zal worden en verder onderzoek kan worden uitgevoerd. Het opsporingsonderzoek naar de schietpartij vindt plaats door de Rijksrecherche met hulp van de politie Haaglanden. De burgemeester en korpschef laten daarnaast door de plaatsvervangend korpschef van Midden- en West-Brabant een quickscan uitvoeren naar de eerste lessen voor de politie. Nadat de resultaten hiervan in september bekend worden, wordt aan het COT de opdracht gegeven om een verdiepend onderzoek uit te voeren.²²⁵

5.5.3 Concrete gevolgen

In Rotterdam zijn de korpschef en een korpsdirectielid na de presentatie van het COT-rapport op 9 december 2009 uiteindelijk opgestapt.²²⁶ Daarnaast zijn er zowel binnen de gemeente als binnen de politie organisatorische veranderingen

223 Muller e.a. 2009, p. 70-73, Hof 's-Gravenhage 20 januari 2012, *LJN* BV1431, r.o. 15, 16.

224 Muller e.a. 2009, p. 73-79.

225 Muller e.a. 2009, p. 78-87.

226 Muller e.a. 2009, Cachet & Verhagen 2010.

doorgevoerd. Op basis van de aanwijzingen in het rapport is bij de politie Rotterdam-Rijnmond een Commissaris Evenementen aangesteld en het Evenementenbureau Politie ingericht. De commissaris is sinds zijn aanstelling verantwoordelijk voor het opzetten en aansturen van het Evenementenbureau. Daarbinnen is gestart met het ontwikkelen van regionaal evenementenbeleid in de vorm van de Handreiking Publieksveiligheid Evenementen. De politie heeft daarnaast concrete maatregelen genomen door het aanschaffen van zogenoemde oortjes voor de communicatie via C2000-apparatuur en meer bodycams om de veiligheid van medewerkers te vergroten.

Ook de gemeente heeft naar aanleiding van de strandrellen nieuw beleid op het terrein van evenementen. De gemeente heeft haar Directie Veiligheid een prominenter rol gegeven. De Directie Veiligheid is met haar verantwoordelijkheid voor de beheersmatige kant van de organisatie van evenementen en voetbalwedstrijden de sturende factor geworden op het terrein van de openbare orde. De Directie Veiligheid adviseert de burgemeester rechtstreeks over het verstrekken van evenementenvergunningen. Zij werken voortaan ook intensief samen met Rotterdam Festivals.²²⁷ Deze veranderingen vonden plaats voordat het evenementenbureau dat Sunset Grooves organiseerde, overging tot het indienen van een civielrechtelijke claim een jaar na de rellen.

5.5.4 *Civielrechtelijke aansprakelijkheid*

In geen enkele van de onderzochte beleidsdocumenten wordt in Rotterdam gesproken over civielrechtelijke aansprakelijkheid in verband met de handhaving van de openbare orde.²²⁸ Ook in verband met de strandrellen werd hier niets over geschreven. Toch diende Bureau Tridee, dat het festival Sunset Grooves organiseerde, in september 2010 een claim in bij de gemeente Rotterdam wegens de door hen geleden (reputatie)schade. In de media wilde zowel het bureau als de gemeente geen toelichting geven op deze claim.²²⁹ Het feit dat geen melding is gemaakt van deze claim tegen de gemeente is niet heel opmerkelijk, omdat de concrete organisatorische veranderingen en beleidswijzigingen in september 2010 al waren doorgevoerd of in gang waren gezet. De onderzochte documenten hadden daar betrekking op. Nog voor de gemeente enige echte gevolgen kon geven aan de claim, werd deze eind januari 2011 weer ingetrokken. Bureau Tridee was inmiddels opgeheven en de voormalig eigenaren wilden ieder een aparte doorstart maken zonder geassocieerd te worden met de strandrellen. Dat is althans is de toelichting die zij in de media hebben gegeven voor het intrekken van de claim.²³⁰

227 Interviews bij gemeente Rotterdam en politie Rotterdam-Rijnmond, spreektekst burgemeester december 2009, jaarverslag 2009, jaarplan 2010 korps Rotterdam-Rijnmond, nota Evenementenbureau Politie. Rotterdam Festivals is de stichting die in de regio Rotterdam de organisatie van evenementen coördineert en stimuleert.

228 Er is slechts één verwijzing naar een claim in verband met de vergoeding van een softwarelicentie, jaarplan 2007 korps Rotterdam-Rijnmond.

229 'Rotterdam krijgt claim organisator na strandrellen', *NRC Handelsblad* 18 september 2010, p. 3, 'Rotterdam ontvangt claim na strandrellen', *ANP* 17 september 2010.

230 'Organisator trekt claim strandrellen in', *AD* 17 januari 2011.

Het interview bij de gemeente Rotterdam vond plaats, toen de claim al was ingetrokken (februari 2011). De respondent van de gemeente begon in het interview niet zelf over aansprakelijkheid. Pas op de vraag naar de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid ging de respondent in op de claim die was ingediend door de organisator van Sunset Grooves. De respondent wist niet meer exact wanneer de claim was ingediend bij de burgemeester (en bleek achteraf ook niet te weten dat deze weer was ingetrokken). Het bureau wilde de schade die zij hadden geleden vergoed zien. “De claim kwam na de uitkomst van het COT-rapport [van december 2009] en de discussies met de gemeenteraad en heeft hierdoor weinig invloed gehad op de veranderingen die zijn doorgevoerd. De zorgvuldigheid die je moet betrachten, dat kwam eigenlijk al uit het COT-rapport. De claim kwam er dus zijdelings naast en gaf geen extra druk.” In de ogen van de respondent van de gemeente heeft de claim de werkwijze en het beleid rondom evenementen verder niet beïnvloed. Intern is slechts over de afhandeling van de claim gesproken. Maar dat zijn meer juridische vragen die niet voor ander beleid zorgen.²³¹ De respondent heeft geen voorbeelden van andere claims op het terrein van de openbare orde.

Sprekende over aansprakelijkheid, kwam de respondent toch nog met een voorbeeld waar aansprakelijkheid enigszins een rol is gaan spelen bij de gemeente: “De discussie over aansprakelijkheid hebben we nu wel. We schouwen [inspecteren] nu ook vaker dan eerst een situatie. Daar zitten voor ons wel vragen van aansprakelijkheid aan. Stel dat je een tribune goedkeurt, wie is dan aansprakelijk als de boel instort? De maker, de vergunningverlener, degene die er mensen op toelaat? De maatschappij verwacht ook maar dat wij alle risico’s zien en voorkomen. Ben je dan altijd aansprakelijk? Maar dit mag absoluut niet leidend zijn! Je moet doen wat goed is voor de stad. Je door angst laten leiden is echt niet de bedoeling!” De burgemeester laat zich in de ogen van de respondent in ieder geval niet leiden door civielrechtelijke aansprakelijkheid.

In mijn interview bij de politie Rotterdam-Rijnmond werd civielrechtelijke aansprakelijkheid niet ter sprake gebracht door de respondenten, net als in de eerdere interviews in de andere onderzochte regio’s. In het interview bij de politie werd bij navraag door mij naar de rol van aansprakelijkheid aangegeven dat er een claim was ingediend tegen de gemeente, maar de respondenten wisten niet hoe de situatie er op dat moment voorstond (januari 2011). Wel was het voor de politie duidelijk dat ze de gemeente zouden steunen bij deze aansprakelijkheidstelling en haar niet zouden afvallen.²³²

De respondenten van de politie gaven aan dat aansprakelijkheid geen echte prikkel vormt om het openbare-ordebeleid aan te passen. De indruk is dat een claim een reactie opwekt waardoor de verhoudingen tussen partijen niet beter wordt. “Met een organisatie van een evenement werk je daarna niet prettiger samen. Het is dan ook geen prikkel om beter te gaan werken. Je wilt zelf personen beter laten werken omdat dit je taak is. Verder zijn de onderzoeken die gedaan zijn [naar aanleiding van de strandrellen] en het feit dat personen vertrokken zijn, zoals de korpschef en de directeur Politie [korpsdirectielid], zaken die veel indruk

231 Respondent gemeente Rotterdam.

232 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

maken en dat vormt een prikkel. Een claim maakt eigenlijk vooral inbreuk op het dagelijks werk en stimuleert niet.”²³³ Volgens een andere respondent kan de politie ook alleen aansprakelijk zijn als sprake is van grove nalatigheid. “Toch is het wel zo dat tegenwoordig meteen naar de overheid wordt gewezen als er iets aan de hand is. Kijk maar naar de brand in Moerdijk. Uiteindelijk wendt iedereen zich tot de overheid. Daar is natuurlijk ook altijd geld.” “Mochten er bij charges van de ME auto’s worden geraakt bijvoorbeeld, dan wordt de schade uiteraard wel vergoed. Maar dat heeft geen invloed op het beleid of het handelen.”²³⁴ De respondenten geven aan dat het er om gaat of op goede gronden is opgetreden. “Bij het nemen van maatregelen en het treffen van regelingen denken wij niet aan aansprakelijkheid. Je toetst wel altijd op proportionaliteit en subsidiariteit. Een rechter doet dat ook. En als we teveel geweld hebben toegepast, dan betalen we ook wel voor de schade. Ook best uit coulance.”²³⁵ De respondenten wijzen daarbij ook op de verzekering en de schadeafdeling die dit afhandelt. Dit behoort echter niet tot het gebied van de beleidsmakers. In de schriftelijke stukken is in de Handreiking Publieksveiligheid Evenementen van 2011 aandacht voor een verplichte verzekering voor de organisator van een evenement voor schade en ongevallen ten gevolge van een evenement.²³⁶ Dit is de eerste en enige keer dat dit aspect van verzekering genoemd wordt in de beleidsdocumenten van de politie.

Gedurende het interview reflecteerden de respondenten van de politie op hun antwoorden naar de rol van de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Hoewel raakvlakken met aansprakelijkheid worden gesignaleerd, blijven zij benoemen dat ze nu geen rekening houden met aansprakelijkheid: “Als wij advies geven, dan denk je wel eens, kunnen we daarop aangesproken worden? Maar je werkt als politie onder het bevoegd gezag. Daarom is het goed om een strakke verdeling te hebben en slechts advies te geven. Soms geven we een negatief advies, maar ook dan geven we er wel aanwijzingen bij. In de zin van als het gezag of een organisatie besluit ergens toch mee door te gaan, dat ze dan wel weten waar ze op moeten letten. Wie is dan verantwoordelijk? Die vraag naar verantwoordelijkheid, die stellen we wel. Niet naar aansprakelijkheid, maar naar verantwoordelijkheid. En de politie is verantwoordelijk, maar wel alleen als onderdeel. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor veiligheid. De politie moet je zien als een dienstverlener voor dit bestuur, met de twee bijzonderheden dat wij 24 uur per dag beschikbaar zijn en dat we een geweldsmonopolie hebben.”²³⁷ Het is volgens de respondenten wel heel duidelijk dat er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden van repressie naar preventie. Bovendien leidt elk incident volgens hen tot nieuwe inzichten. “Je kunt niet vooraf alles weten en voorkomen. Maar je wilt altijd jezelf in de spiegel aan kunnen kijken en zeggen: heb ik er alles aan gedaan? Dat wil je kunnen zeggen.”²³⁸

233 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

234 Respondent C politie Rotterdam-Rijnmond.

235 Respondent C politie Rotterdam-Rijnmond. De respondent doelde hierbij op huiszoekingen of arrestaties.

236 Handreiking publieksveiligheid evenementen 2011.

237 Respondent C politie Rotterdam-Rijnmond.

238 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

Eén van de respondenten van de politie geeft aan dat de politie zelf wel meer gebruik maakt van het claimen van een schadevergoeding. De laatste tijd wordt door de politie bij de aanpak van ordeverstoorders een onderscheid gemaakt tussen notoire ordeverstoorders en gelegenheidsverstoorders. “De eerste groep heb je niet meer in de hand en het is heel moeilijk hun gedrag nog te veranderen. Voor de tweede groep hebben we een andere aanpak, omdat je op deze mensen nog invloed hebt. Daar is ook een samenwerking met de gemeente. Van deze ordeverstoorders wordt een schadevergoeding geëist om herhaling te voorkomen. De indruk is dat deze individuen daar wel van leren en van schrikken. Dit zijn namelijk vaak ‘normale’ mensen. De gemeente helpt hier mee door de gebiedsverboden of evenementenverboden uit te vaardigen.”²³⁹ Deze aanpak wordt gebruikt in plaats van strafrechtelijke prikkels. Voor de politie is het belangrijk om op deze wijze ordeverstoringen te voorkomen.

Voor klachten en klachtafhandeling is in jaarverslagen aandacht. Daarbij wordt vermeld dat het korps wil leren van klachten. Een link met aansprakelijkheid wordt niet gelegd.²⁴⁰ Bij de politie Rotterdam-Rijnmond, maar ook bij de gemeente Rotterdam, is aansprakelijkheid naar eigen zeggen geen overweging bij het vormen van openbare-ordebeleid en dat moet het ook niet zijn. Aangegeven werd dat andere factoren wel een rol spelen: “Wat ons dan wel prikkelt? Bij het opzetten van een regeling denken we meer aan verantwoordelijkheden die we hebben en de veiligheid van onze eigen mensen, om uiteindelijk de openbare orde te kunnen handhaven. Dat is het doel.”²⁴¹

5.5.5 *Schade*

In de beleidsdocumenten van vóór de strandrellen is voor schade aandacht in het kader van vernielingen. Aangezien vernielingen onveiligheidsgevoelens versterken, wil het korps dit graag aanpakken. Onder meer door schadeherstel, maar ook door actief schade te verhalen, zoals ook in het interview werd aangegeven.²⁴² In het jaarplan van 2009 is aangegeven dat politieambtenaren die schade ondervinden van geweld worden gestimuleerd om hun schade te verhalen op de dader. Dit wordt herhaald in het jaarverslag van 2009. Hierbij staan geen verwijzingen naar de strandrellen, hoewel daar meerdere agenten letsel opliepen. In zijn argumentatie voor het droogleggen van Rotterdam op 6 mei 2010 in verband met de bekerfinale tussen Feyenoord en Ajax in de Kuip, wordt wel verwezen naar de materiële en immateriële schade die is aangericht bij de strandrellen. Deze schade en de grootschalige vernielingen die eerder aangericht werden nadat Feyenoord gehuldigd werd in het centrum van Rotterdam wilde de burgemeester voorkomen.²⁴³ Eerdere ordeverstoringen en daarbij ontstane schade zijn in dit geval dus factoren die meegewogen worden bij het vormen van openbare-ordebeleid.

239 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

240 Jaarverslag 2007 politie Rotterdam-Rijnmond.

241 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

242 Jaarplannen en jaarverslagen korps Rotterdam-Rijnmond 2006 t/m 2008. Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

243 Drooglegging 6 mei 2010.

In het jaarplan van 2010, van na de strandrellen, verwijst het korps ook expliciet naar schadebemiddeling bij evenementen: “Korps professionaliseert en verbreedt dreigingsinschattingen op individuen en groepen en risico-inschattingen op evenementen. Door lik-op-stuk-beleid te intensiveren en een betere schadebehandeling wil korps samen met OM de genoegdoening voor slachtoffers vergroten.”²⁴⁴ Dit beleidspunt wordt verder niet toegelicht in de stukken.

De aandacht voor schade wordt door de politie en gemeente niet in verband gebracht met het zelf moeten vergoeden van schade. Hoewel zij schade zoveel als mogelijk willen voorkomen, gaat het daarbij niet om het voorkomen van claims waar mijn onderzoek nu juist op gericht is.

5.5.6 *Verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen*

De taakuitoefening van politie en burgemeester op het terrein van de openbare-ordehandhaving impliceert dat zij daar verantwoordelijkheid hebben. Vanaf 2007 is in de jaarplannen en jaarverslagen van het korps Rotterdam-Rijnmond aandacht voor het feit dat het zorgen voor veiligheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de politie en haar partners. Daarnaast wordt de eigen verantwoordelijkheid van burgers besproken.²⁴⁵ Dit verandert niet in de jaarplannen en jaarverslagen van na de strandrellen in 2009. De documenten van na de strandrellen die betrekking hebben op evenementen, gaan ook in op het belang van verantwoordelijkheden, waarbij naar de strandrellen wordt verwezen. De verantwoordelijkheid van de politie op zichzelf is voor hen een reden om het openbare-ordebeleid aan te pakken: “Naar aanleiding van incidenten rondom het onregelmatig verlopen strandfeest in Hoek van Holland wil de Politie Rotterdam – Rijnmond vanuit haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de regio een aanzet doen voor een Doorontwikkeling van de Openbare Orde Regelingen in de regio.”²⁴⁶

In het nieuwe evenementenbeleid dat is opgesteld naar aanleiding van de rellen staat vrij duidelijk en helder beschreven wie welke verantwoordelijkheden heeft rondom evenementen. “Het verlenen van de vergunningen voor evenementen is een verantwoordelijkheid van de burgemeester van de regiogemeente waar een evenement plaatsvindt. Ook is de burgemeester verantwoordelijk voor handhaving van de openbare orde. De uitvoering van de ordehandhaving en de hulpverlening vallen onder de verantwoordelijkheid van de Politie Rotterdam-Rijnmond en de Veiligheidsregio. Uitgangspunt is dat organisatoren zelf verantwoordelijk zijn voor het veilige verloop van evenementen.”²⁴⁷ Ook vóór de strandrellen gaf de gemeente Rotterdam de organisator van een evenement veel eigen verantwoordelijkheid, maar het wordt nu explicieter benoemd.²⁴⁸ Binnen de politie is de eerder genoemde Commissaris Evenementen verantwoordelijk gemaakt voor het opzetten en aansturen van een regionaal evenementenbureau en

244 Jaarplan 2010 Korps Rotterdam-Rijnmond.

245 Jaarplannen en jaarverslagen korps Rotterdam-Rijnmond 2007 t/m 2010.

246 Evenementenbeleid politie november 2009.

247 Handreiking publieksveiligheid 2011.

248 Muller e.a. 2009, p. 19.

het opstellen van een regionaal evenementenbeleid waarbinnen districten zelf evenementen kunnen voorbereiden.²⁴⁹ Zoals omschreven in 5.5.3 is de rol van de Directie Veiligheid bij de gemeente veel groter geworden. Zij waren voor de strandrellen geen partner in het overleg, maar zijn nu juist de sturende factor vanuit de gemeente geworden.²⁵⁰

De Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam kijkt naar de beheersmatige kant van evenementen in de stad. Zij houden rekening met een goede spreiding van locatie en tijd op de evenementenkalender. Alle gemeentelijke diensten en hulpdiensten worden in de voorbereiding betrokken. De burgemeester stelt uiteindelijk na alle adviezen vast of een vergunning wordt verleend. De burgemeester is immers degene die de regierol heeft op het gebied van de openbare orde. “De Directie Veiligheid heeft een dagelijkse coördinatie in deze. Wij hebben als zodanig ook een coördinerende rol en werken samen met onder andere de politie en de Veiligheidsregio.”²⁵¹ De respondent van de gemeente gaf aan dat de samenwerking met de politie goed is. De lijntjes zijn tegenwoordig heel kort. Ook de samenwerking met andere veiligheidspartners verloopt prima. Ondanks de eigen verantwoordelijkheid van een organisator op het evenemententerrein, gaat de gemeente van te voren wel bekijken of een situatie voldoet aan de veiligheidseisen.

Vóór de strandrellen in 2009 lagen veel verantwoordelijkheden vast volgens de respondent van de gemeente. “Maar nu ligt wel al het beleid vast en het is opnieuw gedocumenteerd. Ook de vergunningverstrekking ligt nu van A tot Z vast. Mede door het COT-rapport [van december 2009] zijn we daar scherper op geworden.” Dat geldt ook voor het contact met een organisator. “Er is nu wel extra scherpste. De zorgvuldigheid was er al, maar je staat er nu nog dichter op. Afspraken worden meer dan eerst vastgelegd. Dit helpt je bij de opbouw van een dossier. Sommigen noemen dit bureaucratie en daar moet je inderdaad voor oppassen. Er moet balans zijn tussen de zorgvuldigheid van het vergunningverleningsproces en flexibiliteit die de organisatoren zo graag wensen.”²⁵² In het kader van het betaald voetbal was in Rotterdam al veel geregeld. Op dat terrein vond al structureel overleg plaats op operationeel en beleidsniveau. In het kader van de openbare-ordehandhaving wordt door de gemeente ook daar naar aanleiding van incidenten de vraag gesteld hoe de hele keten aangepakt kan worden. Het is wel de maatschappelijke opinie dat geweld door hooligans niet normaal is.²⁵³

In het interview bij de politie werd aangegeven dat de interne en externe verplichtingen van de politie, zoals het streven naar meer veiligheid en het naleven van gemaakte afspraken, het uitgangspunt zijn bij het vormen en wijzigen van het (openbare-orde)beleid. Bij de politie waren de strandrellen en het COT-rapport de directe aanleiding om het beleid op het terrein van de openbare orde en

249 Jaarverslag 2009 korps Rotterdam-Rijnmond.

250 Respondent gemeente Rotterdam en Muller e.a. 2009, p. 20-21. De Directie Veiligheid staat in direct contact met de burgemeester van Rotterdam.

251 Respondent gemeente Rotterdam.

252 Respondent gemeente Rotterdam.

253 Respondent gemeente Rotterdam. De grootste verstoringen op het terrein van de openbare orde vonden plaats in 2005 en 2006 bij wedstrijden tussen Feyenoord en Ajax.

evenementen te herzien.²⁵⁴ Het incident in Hoek van Holland is de aanleiding, maar niet de enige reden om beleid aan te passen: “Beter kan het natuurlijk altijd. Maar de urgentie en de toewijding, ook qua tijd, die er nu zijn, waren er anders niet geweest. Toch proberen we de verbeteringen wel los te zien van het incident en ze ook breder te trekken.”²⁵⁵ In schriftelijke stukken wordt wel terug gegrepen op de adviezen en aanbevelingen die zijn gedaan in het COT-rapport.²⁵⁶

De respondenten van de politie gaven aan dat volgens de theorie de burgemeester eindverantwoordelijk is voor de openbare orde en ook het gezag heeft, waarbij de politie uitvoerend is. “In de praktijk wil je echter graag invloed hebben op de doelen die een burgemeester stelt, zodat je daarmee ook invloed hebt op je eigen inzet in de praktijk. Om die reden wordt samen om de tafel gegaan. De praktijk is dus anders dan de theorie, al blijft de burgemeester wel de verantwoordelijke.”²⁵⁷ De wet is voor de politie wel het uitgangspunt als het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden. Van iedere veiligheidspartner wordt verwacht dat advies wordt gegeven over zijn verantwoordelijkheden. Na de strandrellen vindt op dit terrein verbetering plaats. Met de gemeente Rotterdam worden in ieder geval goede zaken gedaan.²⁵⁸ Eén van de respondenten vraagt zich af of de gemeente Rotterdam in de praktijk echt een regierol heeft. Er is meer sprake van gezamenlijk optrekken, ook met andere gemeenten. Aangezien alle veiligheidspartners dezelfde belangen nastreven, werk je samen. Aan de andere kant beschrijft de respondent ook dat de taken inhoudelijk wel gescheiden zijn. “Je hebt het operationele gedeelte dat de politie uitvoert, tegenover de vergunningverlening door de gemeente.”²⁵⁹

Met betrekking tot het precies vastleggen van verantwoordelijkheden heeft de politie enige terughoudendheid. Daar zit wel een duidelijke gedachte achter: “Het idee hierachter is dat je met je partners in gesprek moet blijven. Als alles dan vastligt op papier in een matrix, kan het zijn dat dit gesprek spaak loopt. Ook al liggen de verantwoordelijkheden dan bij de partners, je wilt dat dit gesprek op gang blijft. Als je het alleen op papier zet, gaat het een eigen leven leiden. Nu houd je het gesprek gaande.”²⁶⁰ De ontwikkeling die recent heeft plaatsgevonden, is wel dat stroomschema's zijn vastgelegd met daarin de processen en verantwoordelijkheden die horen bij de openbare orde. Deze zaken gingen volgens de respondenten eigenlijk altijd vanzelf, maar nu wordt dit ook op papier gezet. Binnen de politie is de vraag gesteld of alles dat op papier staat nu wel wordt gedragen binnen het korps. Daar wordt intern onderzoek naar gedaan, omdat het streven is dat het beleid ook wordt gedragen door de agenten.

254 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

255 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

256 Respondent B politie Rotterdam-Rijnmond.

257 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond. Hierbij werd door de respondent ook het voorbeeld gegeven van de Love Parade in Duisburg; daar werd door de politie een negatief advies afgegeven, maar de burgemeester wilde toch dat het evenement doorging. Uiteindelijk ontstond daar een levensbedreigende situatie waarbij mensen in de verdrukking kwamen. ‘Toestemming Love Parade kwam pas kort voor aanvang’, *NRC Handelsblad* 27 juli 2010, p. 5.

258 Respondent B politie Rotterdam-Rijnmond.

259 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

260 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

Naast de beschreven verantwoordelijkheden, wordt wat betreft het afleggen van verantwoording in het schriftelijke beleid niet veel gezegd. In het jaarplan van 2006 wordt wel geschreven dat beter verantwoording afleggen door het korps wordt gebruikt om het verschil tussen de identiteit en het imago van de politie te verkleinen.²⁶¹ De gemeente refereert aan verantwoording afleggen in het kader van het verbeteren van de veiligheidsbeleving van burgers.²⁶² In het interview met de respondent van de gemeente kwam het afleggen van verantwoording door de burgemeester niet expliciet ter sprake. Wel gaf de respondent aan dat de persoon van de burgemeester van invloed is op de lijn en focus die gevolgd wordt bij de wijze waarop de openbare orde wordt gehandhaafd. Volgens de wet is het immers zijn bevoegdheid. Zowel de voormalige burgemeester Opstelten als de huidige burgemeester Aboutaleb werden vlak na hun aanstelling geconfronteerd met grootschalige rellen.²⁶³ Dat maakt een burgemeester 'eager' om zoiets nooit meer te laten gebeuren. Al was prioriteit voor de openbare orde voor burgemeester Aboutaleb ook al voor de strandrellen duidelijk. Na het COT-rapport was er vanuit de gemeenteraad meer aandacht voor het onderwerp, daar word je wel mee geconfronteerd volgens de respondent.²⁶⁴

Het COT-rapport van december 2009 heeft politiek-bestuurlijk in Rotterdam heel wat los gemaakt. De concrete veranderingen die zijn doorgevoerd, die zijn beschreven in 5.5.3, zijn daar volgens de respondenten van de politie wel het directe gevolg van.²⁶⁵ Maar ook buiten de politiek-bestuurlijke afweging staat de schok over de gebeurtenissen in Hoek van Holland. Er heerst een gevoel van 'dit nooit meer'. Ook het feit dat personen vertrokken zijn, zoals de korpschef en een korpsdirectielid wordt door de respondenten beschreven als een prikkel om het in de toekomst beter te doen.²⁶⁶

5.5.7 *Beeldvorming en media*

De strandrellen in Hoek van Holland werden breed uitgemeten in de media. Ook de presentatie van het COT-rapport op 9 december 2009 was live te volgen op de televisie. In de nasleep daarvan volgde nog berichtgeving over de eventuele vervolging van de agenten die geschoten hadden en de later ingediende claim van Bureau Tridee. In de documenten vóór de rellen was slechts beperkte aandacht voor de media. Wel werd beschreven dat communiceren met burgers over het werk van de gemeente en de politie belangrijk is in het kader van de veiligheidsbeleving. Daar is actief op ingezet, onder meer door het uitgeven van een eigen krant en het starten van een website door de politie.²⁶⁷ In de schriftelijke stukken

261 Jaarplan 2006 Korps Rotterdam-Rijnmond.

262 Meerjarenbeleid Veiligheid gemeente Rotterdam 2006-2010.

263 In het geval van Opstelten ging het om rellen op de Coolsingel bij de huldiging van Feyenoord in 1999 en bij Aboutaleb waren dat de strandrellen in Hoek van Holland in 2009.

264 Respondent gemeente Rotterdam. Al voor de strandrellen sloot Aboutaleb de regeling met de burgemeester van Amsterdam dat er vijf jaar lang geen uitsupporters aanwezig mogen zijn tussen wedstrijden van Feyenoord en Ajax.

265 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

266 Respondent A en B politie Rotterdam-Rijnmond.

267 Meerjarenbeleid Veiligheid gemeente Rotterdam 2006-2010, Jaarverslag 2006 Korps Rotterdam-Rijnmond.

van na de rellen wordt door de gemeente met name benadrukt dat festivals veel positieve media-aandacht genereren voor de stad. “Met weinig ander nieuws komt de stad zo positief op de voorpagina.”²⁶⁸ De politie haalt opnieuw aan dat de reputatie van de politie en veiligheidsbeleving van burgers verbeterd kunnen worden door een actief mediabeleid. Op dit vlak worden geen verbanden gelegd met de strandrellen.²⁶⁹ In het kader van de openbare orde is wel aangegeven dat vormen van nieuwe media en digitale mogelijkheden zoals mobiel bellen, sms, email en YouTube direct van invloed zijn. “In positieve zin door snel beelden te verspreiden (gemaakt door zowel politie als door bewoners) die mogelijk kunnen helpen bij opsporing. Maar ook in negatieve zin, door bijvoorbeeld rellen te organiseren en aanhangers te mobiliseren. Een relatief klein voorval kan dan in korte tijd uitgroeien tot een hype met mogelijk ernstige gevolgen voor de openbare orde.”²⁷⁰

In de interviews werd de rol van de media door geen van de respondenten uit zichzelf genoemd. Bij mijn vraag naar de rol van de media, antwoordde de respondent van de gemeente dat de claim wel media-aandacht heeft gehad. De Directie Veiligheid heeft daar geen reactie op gegeven. De gemeenteraad wel. De grote media-aandacht voor de gebeurtenissen bij Sunset Grooves zorgde voor een hele zware tijd. “Daardoor hadden we wel alle wind mee om beleidswijzigingen door te voeren. Anders was dat ook wel zonder media gelukt.”²⁷¹ Door de aandacht van de gemeenteraad kan hier een link worden gevonden tussen de media en het moeten afleggen van verantwoording.

Samenvattend kan gezegd worden dat in de beleidsdocumenten redelijk wat aandacht is voor het imago van de politie. De politie ziet zelf dat zij haar taken uitvoert voor de bevolking en wil dit beeld ook graag overbrengen op burgers. Daarmee willen zij ook bijdragen aan meer vertrouwen van de burger in de politie.²⁷² Het korps heeft in 2007 grootschalig onderzoek verricht naar haar imago om zo het vertrouwen te kunnen vergroten en de reputatie van het korps te verbeteren.²⁷³ Ook in de documenten van na de rellen is een zelfde aandacht voor de reputatie van de politie.²⁷⁴ Ook de gemeente streeft naar een positief imago en signaleert dat evenementen grote positieve neveneffecten hebben voor de stad. Dit benadrukken zij in hun beleid, ook na de strandrellen.²⁷⁵ De beeldvorming over de rol van de politie en burgemeester wordt in de documenten niet expliciet besproken. In het interview bij de politie komt wel duidelijk naar voren dat voor een burgemeester veel andere belangen spelen, die niet gelden voor de politie zelf. Bijvoorbeeld hoe tegen de burgemeester aangekeken wordt. Beeldvorming en politiek spelen in de ogen van de politie voor de burgemeester altijd een rol. Daar wordt de politie in haar praktijk ook dagelijks mee geconfronteerd en dit kan dus

268 Evenementenbeleid december 2009 gemeente Rotterdam.

269 Jaarplan 2010 Korps Rotterdam-Rijnmond.

270 Meerjarenbeleidsplan 2010-2014 Korps Rotterdam-Rijnmond.

271 Respondent gemeente Rotterdam.

272 Jaarplan 2006, jaarverslag 2006, jaarplan 2007, jaarverslag 2007, jaarplan 2008, jaarplan 2009 Korps Rotterdam-Rijnmond.

273 Jaarverslag 2007 Korps Rotterdam-Rijnmond. Ook in de jaren hierna blijft/groeit de aandacht voor het imago.

274 Jaarverslag 2009, meerjarenbeleidsplan 2010-2014 Korps Rotterdam-Rijnmond.

275 Evenementenbeleid december 2009 gemeente Rotterdam.

van invloed zijn op het openbare-ordebeleid.²⁷⁶ De respondent van de gemeente gaf aan dat een burgemeester na een grootschalige ordeverstoring zoals de strandrellen, zich niet nogmaals een groot incident kan permitteren. Ook in het kader van beeldvorming en reputatie kwam aansprakelijkheid in de interviews niet aan de orde.

5.5.8 *Veiligheid*

Zoals in de eerder besproken cases, staat ook in Rotterdam veiligheid voor de burgemeester en politie voorop. In alle beleidsdocumenten van voor en na de rellen is (volop) aandacht voor veiligheid. Veiligheid wordt door de gemeente benoemd als de topprioriteit van Rotterdam. Ook voor de politie is bij al het handelen de veiligheid het uitgangspunt, zowel de veiligheid van burgers, als die van politieagenten. Het korps zet al zijn energie en creativiteit in voor het veiliger maken van de regio. Door toezicht en handhaving in de openbare ruimte wordt de openbare orde en veiligheid zo veel als mogelijk gegarandeerd.²⁷⁷ Professionaliteit betekent voor de politie bovendien dat zij het eigen werk nog beter wil doen in het belang van de veiligheid in de regio. Door middel van verschillende informatiebronnen, zoals een veiligheidsindex, wordt bekeken welke maatregelen vereist zijn om tot meer veiligheid te komen. Naar aanleiding hiervan worden bijvoorbeeld bepaalde groepen aangepakt, omdat dit leidt tot minder openbare ordeverstoringen. Eerder werd al aangegeven dat ook de strandrellen reden waren om maatregelen te nemen. In het nieuwe evenementenbeleid van de gemeente is beschreven: “Ernstige incidenten, zoals die plaats vonden tijdens Koninginnedag 2009 in Apeldoorn en het strandfeest in Hoek Van Holland, stellen ons voor de opgave ‘feestelijk’ en ‘veilig’ tijdens openbare manifestaties in balans te houden.”²⁷⁸ Ook het COT-rapport is volgens de burgemeester gebruikt om van te leren, zodat ook in de toekomst veilige evenementen georganiseerd kunnen worden.²⁷⁹ Na de strandrellen besluit de burgemeester tot de eerdergenoemde drooglegging van de stad bij de bekerfinale tussen Feyenoord en Ajax in 2010. Die beslissing werd genomen op grond van de veiligheid.²⁸⁰

De door de politie opgestelde Handreiking Publieksveiligheid Evenementen, naar aanleiding van een aanbeveling in het COT-rapport, heeft zeer veel aandacht voor veiligheid. Dit document moet regionaal een handvat zijn bij de organisatie en voorbereiding van evenementen voor de politie en andere (hulp)diensten. Er wordt benadrukt dat bij ieder evenement gezocht moeten worden naar een optimale balans tussen attractiviteit en publieksveiligheid. “Tegelijkertijd kan ook worden geconstateerd dat de risico’s en incidenten bij evenementen de afgelopen periode zijn toegenomen, waardoor de balans tussen attractiviteit en

276 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

277 Jaarplan 2006, jaarplan 2007, jaarplan 2008, jaarplan 2009, jaarplan 2010, jaarverslag 2006, jaarverslag 2007, jaarverslag 2009, Meerjarenbeleid Veiligheid gemeente Rotterdam 2006-2010, meerjarenbeleidsplan 2010-2014 Korps Rotterdam-Rijnmond, Evenementenbeleid politie november 2009, Evenementenbeleid gemeente december 2009, Handreiking publieksveiligheid 2011.

278 Evenementenbeleid gemeente december 2009.

279 Persconferentie burgemeester december 2009.

280 Drooglegging 6 mei 2010.

publieksveiligheid onder druk komt te staan. Druk wordt enerzijds veroorzaakt door een toenemend aantal (complexe) evenementen en toenemende bezoekersaantallen. Anderzijds komt publieksveiligheid onder druk te staan omdat openluchtmanifestaties ook steeds vaker podium kunnen zijn voor ordeverstoorers.”²⁸¹ De Handreiking en het nieuwe openbare-ordebeleid bevatten allerlei maatregelen om de publieksveiligheid zoveel als mogelijk te kunnen garanderen. Een van de maatregelen is een risicoscan, waarmee het risico of de complexiteit van een evenement kan worden gecategoriseerd en op de daarvoor geschikte manier kan worden voorbereid.²⁸²

Hoewel de aandacht voor veiligheid continu is, heeft het jaarplan van 2010 wel meer aandacht voor de veiligheid rondom de openbare orde en evenementen dan de jaarplannen van voorgaande jaren. Zo wordt gewezen op de inzet van burgers bij het melden van verdachte omstandigheden, zeker bij grootschalige incidenten en de mogelijkheden die de nieuwe Voetbalwet biedt aan burgemeesters, politie en justitie in de aanpak van personen of groepen, die het oogmerk hebben ernstige openbare ordeverstoringen te veroorzaken.²⁸³

De veiligheid van de eigen politiemensen is ook in beleidsdocumenten terug te vinden. In het jaarplan van 2009 is expliciete aandacht voor het aanpakken van geweld tegen politiemedewerkers. Na de rellen spreekt de burgemeester over de hel die de politieagenten ervaren hebben op het strand van Hoek van Holland. Hij spreekt zijn verbazing uit over het feit dat mensen tot dergelijk geweld tegen anderen in staat zijn en dan zeker tegen degenen die nu juist optreden om een ieder te beschermen.²⁸⁴ In het jaarverslag van 2009 is dan ook veel aandacht voor het geweld tegen de politie: “2009 was heftisch voor ons korps, waarin de politie behalve met bezuinigingen ook met buitensporig geweld en agressie werd geconfronteerd. De rellen in augustus 2009 op het strand van Hoek van Holland, lieten in ons korps diepe sporen na. Relschoppers en hooligans keerden zich – onder invloed van drank en drugs – doelbewust tegen de politie, waardoor agenten moesten vechten voor hun leven. De agenten op het strand voelden zich niet beschermd. Dat had niet mogen gebeuren. Om deze incidenten in de toekomst te voorkomen, hebben we maatregelen genomen.”²⁸⁵ De boodschap is dat geweld tegen hulpverleners, zoals politieagenten, niet langer wordt geaccepteerd. In dit kader wordt ook gewezen op het verhalen van geleden schade op de dader. De rellen hebben gezorgd voor investeringen in de veiligheid van personeel, zoals zogenoemde oortjes voor de C2000-apparatuur en meer bodycams. Ook is beleid ten aanzien van politie-inzet verscherpt. Mogelijke risico’s worden nu beperkt

281 Handreiking Publieksveiligheid 2011.

282 Muller e.a. 2009, p. 12 -13, 16-17, 32 en Evenementenbeleid politie november 2009, Evenementenbeleid gemeente december 2009, Handreiking Publieksveiligheid 2011.

283 Jaarplan 2010 korps Rotterdam-Rijnmond, meerjarenbeleidsplan 2010-2014 Korps Rotterdam-Rijnmond. De Voetbalwet zorgt tot op heden (2012) voor landelijke discussies over de reikwijdte.

284 Persconferentie burgemeester december 2009.

285 Jaarverslag 2009 korps Rotterdam-Rijnmond. De concrete maatregelen zijn eerder in deze paragraaf al aan bod gekomen.

door extra inzet. De financiële consequenties daarvan zijn terug te vinden in oplopende overwerkkosten, verlofsaldi etc.²⁸⁶

Naast de uitgebreide aandacht voor veiligheid in de beleidsdocumenten, kwam veiligheid ook in de interviews aan de orde als belangrijkste drijfveer voor het handelen van de politie en het uitgangspunt bij het maken van openbare-ordebeleid door burgemeester en politie. De respondenten van de politie zien veiligheid als de basistaak. Ook zij wijzen op de nieuwe categorisering van evenementen, waarbij niet langer het bezoekersaantal, maar het potentiële risico voor de omgeving bepaalt welke inzet er nodig is.²⁸⁷ Hoe meer risico's er zijn, hoe meer contact er is met de burgemeester.

Voor de gemeente prevaleert veiligheid altijd. Het mag alleen geen oneigenlijk argument vormen om een evenement te weren. De respondent van de gemeente gaf aan dat het evenementen- en openbare-ordebeleid daarom gevormd wordt met een veiligheidsbril en een vergunningenbril. Er moeten keuzes gemaakt worden in de evenementen die je toelaat in je stad. Met dat proces was al begonnen vóór de strandrellen. "De rellen en het daaropvolgende COT-rapport zorgden voor een 'sense of urgency'. Daardoor konden en moesten alle vernieuwingen in drie maanden worden doorgevoerd. Een verstoring van de openbare orde is geen reden op zichzelf om het beleid aan te passen. Hoewel het wel een reden kan zijn. De gemeenteraad vroeg ook om het maken van scherpe keuzes en zeker na het COT-rapport."²⁸⁸

5.5.9 Conclusie

De invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid is in Rotterdam bij de burgemeester en politie niet aanwezig. Dit blijkt zowel uit de documentanalyses als de interviews. De respondenten van de gemeente en politie zien op dit moment zelf ook geen invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Bovendien zien zij niet in hoe aansprakelijkheid een positieve prikkel zou kunnen zijn voor het beleid op het terrein van de openbare orde en veiligheid. In deze case komt opnieuw naar voren dat andere factoren invloed hebben op het beleid. Met het aspect van veiligheid voorop. In Rotterdam werd duidelijk dat het incident van de strandrellen op zichzelf ook een duidelijke uitwerking heeft gehad op het evenementenbeleid van de stad Rotterdam en het korps Rotterdam-Rijnmond. Wat opvalt, met het oog op het volgende hoofdstuk waarin de cases worden vergeleken, is dat met name in Rotterdam veel concrete organisatorische veranderingen zijn doorgevoerd na de rellen, bij zowel de politie als de gemeente.

286 Jaarverslag 2009 korps Rotterdam-Rijnmond, jaarplan 2010 korps Rotterdam-Rijnmond en meerjarenbeleidsplan 2010-2014 Korps Rotterdam-Rijnmond.

287 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

288 Respondent gemeente Rotterdam.

5.6 Een vergelijking

In de bovenstaande paragrafen zijn de resultaten per case besproken. Om de onderzoeksvraag naar de invloed van de perceptie op aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid zo volledig mogelijk te kunnen beantwoorden, zijn de resultaten van de verschillende cases naast elkaar gelegd. In het volgende hoofdstuk zal de vergelijking van de cases en hun resultaten worden besproken. In Hoofdstuk 7 wordt ten slotte ingegaan op een uiteindelijk antwoord op de onderzoeksvraag en de verschillende bevindingen die de vergelijkende case study in het kader van het overheidsaansprakelijkheidsrecht en de handhaving van de openbare orde heeft opgeleverd.

6 | Vergelijking van cases

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten besproken van de systematische documentanalyses en de interviews die zijn afgenomen in de verschillende cases. De uitkomsten van de analyses en interviews zijn in dit hoofdstuk met elkaar vergeleken. Wat opvalt, is de vergelijkbaarheid van de cases op de onderzochte thema's ondanks de verschillende kenmerken van de cases. De overeenkomsten en verschillen tussen de cases die relevant zijn voor de vraag naar de invloed van de perceptie op aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid worden in dit hoofdstuk dan ook besproken.

Terugkijkend op de eerste fase van het onderzoek in Breda zijn vrijwel alle factoren die geïdentificeerd werden in het oriënterende onderzoek waargenomen in de case study. Hoewel in Breda geen grootschalige ordeverstoring had plaatsgevonden en/of naar aanleiding van een ordeverstoring een claim was ingediend, vertoont deze stad dezelfde ontwikkelingen in het openbare-ordebeleid. Een verschil is dat de burgemeester in Breda een verband zag tussen media en aansprakelijkheid: samen zorgen zij in zijn ogen voor enige preventieve werking.¹ Deze preventieve werking is echter niet waargenomen in één van de andere cases als gevolg van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Hoewel de burgemeester in Breda signaleerde dat aansprakelijkheid steeds hoger op de beleidsagenda komt, zijn er ook geen resultaten gevonden die dit vermoeden vooralsnog bevestigen. Aansprakelijkheid is tot dusver geen noodzakelijke voorwaarde voor invloed van de media en beeldvorming.

In alle vier de cases vond een grootschalige verstoring van de openbare orde plaats. Op een aantal punten waren overeenkomsten en verschillen tussen deze ordeverstoringen. In Groningen, Den Bosch en Utrecht vonden de rellen plaats in een wijk in de stad. In Groningen en Den Bosch (2005) keerden jongeren zich tegen een bewoner naar aanleiding van diens opmerkingen in de krant en een televisieprogramma. In zowel Den Bosch (2000) als Utrecht vond een incident plaats waarbij de politie betrokken was en de relschoppers zich ook tegen de politie keerden. Alleen in Rotterdam betrof het rellen tijdens een evenement, waarbij ook hier de relschoppers zich met hun agressie op de politie richtten. Uit

¹ Dit idee van de burgemeester komt overeen met dat van Hartlief; hij is er van overtuigd dat de media invloed hebben op claimgedrag. Het publiceren over de mogelijkheden en ontwikkelingen binnen het aansprakelijkheidsrecht, zouden tot een 'grotere claimbewustheid' leiden, Hartlief 1997, p. 37-38.

de analyses is gebleken dat alle rellen van dien aard waren dat zij impact hebben gehad op het openbare-ordebeleid van de burgemeester en de politie in de regio.

Deze impact is het duidelijkst te zien in concrete organisatorische wijzigingen die in vrijwel alle cases zijn waar te nemen na de grootschalige ordeverstoring. Dit hoofdstuk vangt dan ook aan met een paragraaf over deze organisatorische aanpassingen. Hierna worden de beleidswijzigingen op een rijtje gezet. Het is opvallend dat in vrijwel iedere case zelfde soort wijzigingen zijn doorgevoerd.

Hoewel voor de vergelijking van de cases gebruik is gemaakt van een quasi-experimentele logica, zijn steeds dezelfde factoren gevonden die in de verschillende cases invloed uitoefenen op het openbare-ordebeleid. Dit maakt de uitkomsten van het onderzoek sterker. Wat betreft de invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid kan gesproken worden van generaliseerbaarheid van de resultaten. De organisatorische maatregelen en beleidswijzigingen worden gestuurd door deze verschillende factoren. In dit hoofdstuk wordt (voor zover mogelijk) een rangorde aangebracht tussen de verschillende factoren. Ten slotte wordt stilgestaan bij de invloed van de rellen op de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid van burgemeester en politie.

6.2 Organisatorische maatregelen

In Groningen vertrokken na de Oosterparkrellen na elkaar alle leden van de regionale driehoek. De opvolgend burgemeester Wallage had scherp voor ogen waarom zijn voorganger was vertrokken en zorgde vanaf zijn aantreden dat hij altijd goed op de hoogte was van ontwikkelingen in het kader van de openbare orde. Eén van zijn eerste maatregelen was het aannemen van een adviseur op dit terrein. Tot dat moment liet de burgemeester in Groningen zich altijd alleen door de politie adviseren over de openbare orde. In de loop van de tijd zijn meerdere (beleids) medewerkers bij de gemeente Groningen aangenomen op het gebied van openbare orde en veiligheid. Volgens de respondenten van de gemeente is het proces van ontwikkeling op het terrein van de openbare orde nog steeds gaande.

In Den Bosch vonden naar aanleiding van de rellen in 2000 en 2005 geen personele wijzigingen plaats in de driehoek. Wel heeft in de organisatie van de gemeente een aantal veranderingen plaatsgevonden na de rellen in 2000. Net als in Groningen bestond binnen de gemeente Den Bosch geen aparte afdeling die gericht was op de openbare orde. Een direct gevolg van de rellen was het oprichten van een afdeling openbare orde en veiligheid en daarbinnen het aanstellen van een veiligheidscoördinator die de burgemeester rechtstreeks adviseert op het terrein van de openbare orde. Daarnaast is na 2000 een secretariaat voor de driehoek ingesteld om een goede verslaglegging in de toekomst te waarborgen. Het proces van bewustwording over de verantwoordelijkheid die de burgemeester en daarmee de gemeente heeft in kader van de openbare orde, is ook in Den Bosch nog steeds in ontwikkeling.

In Utrecht zijn geen organisatorische veranderingen waargenomen naar aanleiding van de rellen in Ondiep in 2007. Ook voor de rellen was het al duidelijk

dat burgemeester Brouwer-Korf aan het einde van het jaar met prepensioen zou gaan. De al bestaande afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente Utrecht groeide in de jaren na de rellen wel van 8 naar 24 medewerkers, maar de aanleiding hiervan was volgens de respondenten de versterkte regierol van de gemeente op het terrein van de openbare orde en was naar eigen zeggen geen gevolg van de rellen in Ondiep. Bij de politie zijn geen organisatorische maatregelen gesignaleerd.

De meeste organisatorische veranderingen zijn waar te nemen bij de politie Rotterdam-Rijnmond. Daar zijn de korpschef en een korpsdirectielid na de presentatie van het COT-rapport over de strandrellen eind 2009 opgestapt.² Op basis van aanwijzingen uit dit zelfde rapport werd besloten om een Commissaris Evenementen aan te stellen en een Evenementenbureau Politie op te richten. De Commissaris is verantwoordelijk voor het opzetten en aansturen van het Evenementenbureau. Daarbinnen is gestart met het ontwikkelen van regionaal evenementenbeleid in de vorm van de Handreiking Publieksveiligheid Evenementen. De politie heeft voorts concrete maatregelen genomen door het aanschaffen van zogenoemde oortjes voor de communicatie via C2000-apparatuur en meer bodycams om de veiligheid van medewerkers te vergroten.

De gemeente Rotterdam heeft de al bestaande Directie Veiligheid een prominentere rol gegeven en dit is de sturende factor geworden op het terrein van openbare orde en veiligheid vanuit de gemeente. De Directie Veiligheid is verantwoordelijk voor de beheersmatige kant van de organisatie van evenementen en adviseert de burgemeester over het verlenen van vergunningen. In de voorbereiding daarop werkt de Directie sinds de rellen veel nauwer samen met de politie, in de vorm van de Commissaris Evenementen en het Evenementenbureau Politie, en andere hulpdiensten. Ook is de samenwerking met Rotterdam Festivals vergaand geïntensiveerd.³

Behalve in Utrecht zijn in de andere steden voornamelijk bij de verschillende gemeenten en niet bij de politie maatregelen getroffen wat betreft de organisatorische structuur in het kader van de openbare orde en veiligheid en op het daartoe behorende terrein van evenementen. Naast de organisatorische maatregelen, vonden in alle cases beleidswijzigingen plaats, die in de volgende paragraaf worden behandeld.

6.3 Beleidswijzigingen en –ontwikkelingen

6.3.1 Inleiding

In alle interviews die zijn afgenomen, werd door de verschillende informanten verteld dat zowel bij de politie als de gemeente niet het gehele beleid op het terrein van de handhaving van de openbare orde wordt uitgeschreven. Processen rondom

2 Muller e.a. 2009, Cachet & Verhagen 2010.

3 Interviews bij gemeente Rotterdam en politie Rotterdam-Rijnmond, spreektekst burgemeester december 2009, jaarverslag 2009, jaarplan 2010 korps Rotterdam-Rijnmond, nota Evenementenbureau Politie. Rotterdam Festivals is de stichting die in de regio Rotterdam de organisatie van evenementen coördineert en stimuleert.

planbare acties, zoals de inzet bij evenementen, liggen voor een deel vast in schriftelijk beleid. Dit beleid heeft voor een groot deel betrekking op preventie en voorbereiding. Welke concrete beslissingen moeten worden genomen tijdens een acute ordeverstoring is vrijwel niet gedocumenteerd. De burgemeester, als eindverantwoordelijke voor de openbare orde, zal in een dergelijke situatie met de andere leden van de driehoek overleggen en knopen doorhakken. Uit alle interviews kwam dan ook naar voren dat het vormen van openbare-ordebeleid mede daardoor afhangt van de persoonlijke instelling van de burgemeester. Om ook het ingrijpen bij een acute verstoring enigszins te kunnen plannen, wordt in de verschillende regio's wel meer gewerkt met het vooraf optekenen van scenario's. De geschatte risico's bij een evenement in Rotterdam bepalen bijvoorbeeld net als bij een voetbalwedstrijd of het evenement onder categorie A, B of C valt. De categorisering bepaalt onder andere hoeveel politie of ME vooraf al ingezet zal worden.

In de vergelijking van de analyses van de vier cases is waar te nemen dat op een aantal grote lijnen dezelfde of vergelijkbare beleidswijzigingen zijn doorgevoerd. Deze aanpassingen hebben betrekking op de inzet en opschaling van de politie, het al dan niet documenteren van procedures en verantwoordelijkheden en het herzien van het evenementenbeleid. Daarnaast bleek dat een aantal beleidsontwikkelingen al in gang waren gezet, die na de grootschalige ordeverstoringen werden voortgezet of een extra impuls kregen. In het onderstaande worden deze beleidswijzigingen in de vier cases naast elkaar gezet.

6.3.2 *Inzet en opschaling*

In alle cases kwam naar voren dat het beleid met betrekking tot de grootte van de inzet van politieagenten en het eventueel opschalen naar de ME is gewijzigd. In Groningen is sinds de Oosterparkrellen de bereikbaarheid en inzet van de ME altijd een belangrijk punt bij de voorbereiding van evenementen en voetbalwedstrijden. Vooraf wordt bekeken, vaak eerst door de politie, hoe en wanneer de ME ingezet zal worden en hierover wordt gecommuniceerd met de burgemeester.⁴

In Den Bosch is het verschil in inzet van de ME zichtbaar bij een vergelijking van de rellen in 2000 en 2005. Bij de tweede golf van rellen in 2005 werd ook na de hevigste rellen langer vastgehouden aan een behoorlijke inzet van de ME en platte petten in de wijk. Gezien de gebeurtenissen in 2000 werd in 2005 geconstateerd dat er veel politiek-bestuurlijke druk bestond voor zowel de burgemeester, het gemeentebestuur en de leiding van de regiopolitie.⁵ Deze druk werd in verband gebracht met het uitstellen van het afbouwen van de hoeveelheid ME die werd ingezet.⁶ Door de ervaring in 2000 was er in 2005 veel meer politiek bewustzijn dat zich uitte in risicomijdend gedrag. Meer pelotons ME werden ingezet dan op het eerste gezicht nodig leek om de orde te handhaven. Risicomijdend gedrag met betrekking tot de inzet van ME kan volgens de respondenten van de politie Brabant-Noord ook het

4 Respondent B en D politie Groningen, respondent B gemeente Groningen.

5 Evaluatie SGBO 'Bartjes' mei 2005.

6 Evaluatie 100 % doelbereiking.

gevolg zijn van de strandrellen in Rotterdam wanneer elders in het land dezelfde soort evenementen worden georganiseerd.⁷

Bij de politie in Utrecht, en ook in Groningen, werd verteld dat de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde bij planbare acties eigenlijk streeft naar het effectief en efficiënt inzetten van de politie. Alle inzet gaat immers ten koste van reguliere politietaken. In Utrecht werd in het interview in eerste instantie een verband gelegd met de strandrellen in Hoek van Holland. De gebeurtenissen daar hebben binnen de politie in het hele land gezorgd voor het opnieuw bekijken van de inzet bij planbare acties vanwege angst voor een zelfde incident in de eigen regio. De neiging bestaat om dan toch eerder over te gaan tot het inzetten van een extra peloton ME als daarmee meer risico's kunnen worden afgedekt. Bij niet-planbare inzet, zoals bij de rellen in Ondiep, is sinds die rellen wel het beleid om niet voorzichtig te zijn met het opschalen. De les is geweest om meteen massaal op te schalen naar ME, want daarna kan altijd weer worden afgeschaald.⁸

Behalve dat in Den Bosch en Utrecht verwezen werd naar de strandrellen met betrekking tot inzet en opschaling, was daarvoor (uiteraard) ook aandacht in Rotterdam. Het beleid met betrekking tot de inzet van de politie is verscherpt. Risico's worden in Rotterdam sinds de strandrellen zoveel mogelijk beperkt door extra inzet.⁹ Bij evenementen bepaalt de genoemde categorisering vooraf voortaan al een deel van de inzet.

6.3.3 *Verantwoordelijkheden en uitschrijven procedures*

In alle vier de cases blijkt na de grootschalige ordeverstoring meer duidelijkheid te zijn gekomen over de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen die te maken hebben met de handhaving van de openbare orde. Overal, bij politie en gemeenten, is benadrukt dat het de burgemeester is die de eindverantwoordelijkheid draagt en daarmee ook degene is die keuzes moet maken, hoewel met name over de inzet de politie vaak een voorzet geeft. De verantwoordelijkheid bestond al, maar dit is nu helderder voor zowel de burgemeester als zijn adviseurs. Een aantal verantwoordelijkheden dat nog niet vast lag, is bovendien gedocumenteerd in de verschillende steden en politieregio's.¹⁰ In de nieuwe Politiewet is de verantwoordelijkheid voor de openbare orde wederom neergelegd bij de burgemeester.¹¹

Meer nog dan verantwoordelijkheden, is een aantal procedures uitgeschreven. In Den Bosch betreft dit draaiboeken van de politie die verschillende scenario's bevatten over het handhaven van de openbare orde. Ook werd zowel na de rellen van 2000 als 2005 gekeken naar de procedures die horen bij de inzet van een Staf

7 Interview politie Brabant-Noord.

8 Respondent politie Utrecht.

9 Jaarverslag 2009 korps Rotterdam-Rijnmond, jaarplan 2010 korps Rotterdam-Rijnmond en meerjarenbeleidsplan 2010-2014 Korps Rotterdam-Rijnmond.

10 Respondenten C en D politie Groningen, interview politie Brabant-Noord, Kaders Grootschalig Optreden Brabant-Noord 1998, Staf Grootschalig- en Bijzonder Optreden Brabant-Noord 2002, respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

11 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 880, nr.1 en *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B, artikel 11.

Grootschalig en Bijzonder Optreden. De procedures zijn scherper opgetekend en vroegtijdige opschaling wordt benadrukt. Ook protocollen en andere schriftelijke stukken van de gemeente Den Bosch worden sinds de rellen steeds verder ontwikkeld.¹² Het goed documenteren van de stappen die genomen worden, hangt samen met het moeten afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en de samenleving. In Rotterdam is na de strandrellen in 2009 gestart met het verder ontwikkelen van de reeds bestaande regelingen met betrekking tot de openbare orde. Zaken die eerder ‘vanzelf’ gingen, zijn nu in stroomschema’s vastgelegd.¹³ Het uitschrijven van procedures vertoont overeenkomsten met de door Schlanger genoemde vorm van claimmanagement waarin binnen een organisatie bureaucratische processen worden gestimuleerd om schade te beperken.¹⁴ Uit de resultaten van de case study blijkt echter dat deze documentatie niet het gevolg is van claims.

In Utrecht werd bij de politie de kanttkening gemaakt dat draaiboeken slechts een (noodzakelijk) hulpmiddel zijn. De omvang van draaiboeken neemt daar eerder af dan toe. De relevante aspecten moeten erin staan, maar operationele afspraken worden in de regel toch mondeling gemaakt in de driehoek. De driehoek stelt draaiboeken van grote evenementen en voetbalwedstrijden wel officieel vast.¹⁵ Maar de tendens van meer procedures en beslissingen documenteren, zoals die in Groningen, Den Bosch en Rotterdam was waar te nemen, komt wat betreft het openbare-ordebeleid minder voor in Utrecht.

6.3.4 *Verandering in het evenementenbeleid*

Het evenementenbeleid in Rotterdam is na de strandrellen onder de loep genomen door zowel de politie als de gemeente. Ook in Utrecht is na het ongeval met de werftrap in 2006 opnieuw naar het evenementenbeleid gekeken, nog vóór de rellen in Ondiep plaatsvonden. In Groningen en Den Bosch was de aandacht voor het evenementenbeleid minder expliciet na de rellen in het Oosterpark en de Graafsewijk, maar ook daar heeft het evenementenbeleid zich ontwikkeld na de ordeverstoringen. Evenementen als onderdeel van de handhaving van de openbare orde lenen zich goed voor een heldere en uitgebreide voorbereiding. De bestaande voorbereiding is in alle cases tegen het licht gehouden en verscherpt. Zo is in Groningen bij de politie een regionaal evenementenbureau opgericht en kent de gemeente Groningen een Multidisciplinair Overleg dat zich vooral op de voorbereiding van voetbalwedstrijden richt. In Den Bosch werd na de rellen in de Graafsewijk door de politie geconstateerd dat er bij ieder evenement een dreigingsinschatting moet worden gemaakt en een advisering voor een plan van aanpak.¹⁶

In Utrecht werd na het ongeval met de werftrap in 2006 onderzoek gedaan door de commissie Schutte. Deze commissie gaf advies over het evenementenbeleid

12 Respondent gemeente Den Bosch.

13 Nota EBP 2010 met bijlagen, Handreiking Publieksveiligheid 2011, respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

14 Schlanger 2008, p. 16-18. Zie ook paragraaf 3.3.6.

15 Respondent politie Utrecht.

16 Horrevorts 2001 en opnieuw besproken in Korpsjaarplannen van na 2005.

en gaf onder meer aan dat het duidelijk moet zijn wie de hoofduitvoerder van het evenement is. De hoofduitvoerder moet tevens de aansprakelijkheid van de organisatie regelen. Dit is sindsdien als eis voor de vergunning opgenomen in het beleid van de gemeente Utrecht.¹⁷ Ook zijn de verantwoordelijkheden in het kader van de evenementen scherper geformuleerd. De gehele eindverantwoordelijkheid ligt bij de burgemeester. Zijn medewerkers van de afdeling Openbare orde en Veiligheid moeten zorgen dat het beleidskader actueel blijft. Ook moeten zij de risicoanalyses uitvoeren.¹⁸

In Rotterdam is zoals gezegd bij de politie een Evenementenbureau opgericht, dat zich onder leiding van de Commissaris Evenementen richt op het ontwikkelen van nieuw beleid en het voorbereiden van evenementen. Vóór de strandrellen was de verdeling van verantwoordelijkheden rondom evenementen al duidelijk tussen de politie Rotterdam-Rijnmond en de gemeente Rotterdam. Na de strandrellen is alles opnieuw gedocumenteerd bij zowel de gemeente als de politie en is bijvoorbeeld de vergunningverstrekking van begin tot eind vastgelegd.¹⁹ Door de gemeente wordt in het evenementenbeleid een balans gezocht tussen de positieve effecten voor het imago van de stad en de beheersbaarheid van evenementen. De politie bespreekt in haar nieuwe Handreiking Publieksveiligheid Evenementen 2011 ook over de verhouding tussen de attractiviteit en de publieksveiligheid.²⁰ Dat laatste is waar de politie zich op richt. Door middel van een nieuwe risicoscan, waarmee het risico of de complexiteit van een evenement kan worden gecategoriseerd, wordt de meest geschikte wijze van voorbereiding gekozen.²¹ Niet langer is het aantal bezoekers, maar het potentiële risico voor de omgeving bepalend voor de inzet die nodig is.²²

6.3.5 Voortzetten ontwikkeling

Door de respondenten in Rotterdam werd benadrukt dat al vóór de strandrellen werd nagedacht over het proces rondom evenementen. De rellen en het COT-rapport van 2009 daarover zorgden zowel bij de politie als bij de gemeente voor een stroomversnelling van ontwikkelingen, omdat de aandacht groot was en middelen werden vrijgemaakt. Naast de concrete organisatorische maatregelen, de beleidswijzigingen met betrekking tot de inzet en opschaling van de politie, het scherper neerzetten van verantwoordelijkheden, het uitschrijven van procedures en nieuw evenementenbeleid, waren in alle cases beleidslijnen waar te nemen die zich over langere perioden ontwikkelden of continueerden. Zoals eerder aangegeven, is niet al het openbare-ordebeleid opgeschreven. Na een ordeverstoring kan

17 Schutte e.a. 2006, p. 24-25, 27, 35, Brief B&W Utrecht 27 februari 2007, Notitie evenementenveiligheidsbeleid 20 februari 2007.

18 Respondent B gemeente Utrecht.

19 Respondent gemeente Rotterdam, respondent A en B politie Rotterdam-Rijnmond.

20 Handreiking publieksveiligheid 2011.

21 Muller e.a. 2009, p. 12 -13, 16-17, 32 en Evenementenbeleid politie november 2009, Evenementenbeleid gemeente december 2009, Handreiking publieksveiligheid 2011.

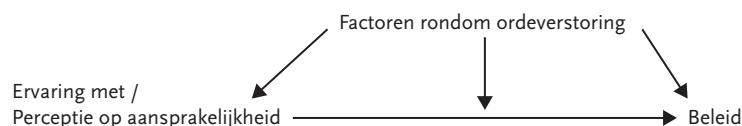
22 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

dit anders zijn, maar het kan ook zo zijn dat de uitgangspunten bij het nemen van beslissingen veranderen, zonder dat dit wordt uitgeschreven. Openbare-ordebeleid wordt over het algemeen altijd verder ontwikkeld en verscherpt. Dat geldt voor alle onderzochte politieregio's en gemeenten. Een grootschalige ordeverstoring kan een ontwikkeling wel versnellen of voor meer urgentie en toewijding zorgen bij het handhaven van de openbare orde.²³ Na een incident is daar veel aandacht voor, zowel in de media als in de politiek en dat merkt zowel de burgemeester als de politie. Dat biedt kansen om beleid aan te passen of een ingezette ontwikkeling een impuls te geven. Zo was de aanpak van hooligans in alle regio's al een speerpunt, maar deze aanpak is bijvoorbeeld in Rotterdam en Utrecht geïntensiveerd na de strandrellen en de rellen in Ondiep. In Rotterdam leidde dat onder meer tot een verbod op alcohol in de stad rondom de bekerwedstrijd Feyenoord – Ajax in 2010. Ook de maatregelen om geweld tegen politieagenten aan te pakken, heeft in Den Bosch, Utrecht en Rotterdam (nog) meer aandacht gekregen na de rellen. Agenten die het slachtoffer zijn van geweld, worden tegenwoordig in alle onderzochte regio's ondersteund bij het verhalen van hun schade op de dader. De gesignaleerde beleidswijzigingen hangen dus voor een deel samen met de verschillende grootschalige ordeverstoringen, maar komen ook voort uit eerder ingezette ontwikkelingen. Wat de rol is van de factoren rondom een ordeverstoring bij de in deze paragraaf 6.3 besproken wijzigingen, is het onderwerp van de volgende paragraaf.

6.4 Rangorde in factoren

6.4.1 Inleiding

In Hoofdstuk 4 werd het theoretisch model besproken. Vanuit het oriënterende onderzoek in Breda en de literatuurstudie is een model geschetst, waarbij verschillende factoren zijn geïdentificeerd rondom het verband tussen de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid en openbare-ordebeleid. Uiteindelijk is het onderstaande model als uitgangspunt van de case study genomen.



23 Respondent A en B gemeente Utrecht, respondent gemeente Rotterdam.

De factoren die rondom een ordeverstoring een rol kunnen spelen, kwamen in het oriënterende onderzoek en de literatuurstudie naar voren en werden besproken in het vorige hoofdstuk bij de presentatie van de resultaten van de case study. Het betreft veiligheid, verantwoordelijkheid/verantwoording afleggen, beeldvorming (waaronder imago, reputatie en media), vergoeden van schade, verzekerbaarheid en een confrontatie met aansprakelijkheid. Een aantal factoren was waar te nemen in de documenten die geanalyseerd werden. Zo was er in alle cases aandacht voor veiligheid, verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen en beeldvorming. Deze factoren kwamen ook in de interviews ter sprake, al dan niet naar aanleiding van een door mij gestelde vraag. Schade, verzekerbaarheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid waren de drie factoren die in de documenten slechts beperkt of niet besproken werden. In de interviews kwamen deze drie factoren alleen aan bod als daarover een vraag werd gesteld aan de respondent. Hoewel hieruit kan worden afgeleid dat na ordeverstoringen niet civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar andere factoren een rol spelen, is het ook voor civilisten interessant om te zien welke mechanismen dan wél zorgen voor preventieve werking.²⁴ Met name wanneer de wetgever op zoek is naar het stimuleren van preventie is het raadzaam om kennis te nemen van de werking van mechanismen die dit kunnen realiseren in de praktijk, zonder direct het aansprakelijkheidsrecht als oplossing te nemen. Van de vier mogelijke opties (gevisualiseerd in de vier pijlen) die in Hoofdstuk 4 werden genoemd, te weten een verband tussen de perceptie op aansprakelijkheid en openbare-ordebeleid, de invloed van andere factoren op dat verband tussen aansprakelijkheid en ordebeleid, de invloed van deze andere factoren op de perceptie op aansprakelijkheid en de zelfstandige directe invloed van de andere factoren op het beleid, blijkt dat de laatste optie de werkelijkheid het beste weergeeft.

6.4.2 *Garanderen van veiligheid*

Met de resultaten van de vergelijkende case study is niet te bepalen wat van elk van de genoemde factoren de exacte invloed is op de veranderingen in het beleid met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. Dat was ook niet de inzet van het onderzoek. De vergelijking van de cases maakt het mogelijk om een rangorde in de invloed van de factoren aan te geven. Daarbij is het duidelijk dat het aspect van het garanderen van veiligheid bovenaan de lijst staat van de burgemeester en politie. Overal, in de schriftelijke stukken en de interviews en bij zowel alle onderzochte politieregio's als bij de adviseurs van de burgemeesters, kwam duidelijk naar voren dat het belangrijkste uitgangspunt bij het vormen van openbare-ordebeleid de fysieke veiligheid is van burgers en politieagenten. Veiligheid staat altijd voorop en heeft de meeste prioriteit. De onveilige situaties die zich hebben voorgedaan voor burgers en politiemensen bij de Oosterparkrellen, de rellen in de Graafsewijk, in Ondiep en bij de strandrellen, zijn steeds een reden geweest om in het kader van die veiligheid het beleid te wijzigen of andere uitgangspunten te hanteren bij toekomstige ordeverstoringen en het voorkomen

24 Zie ook: Hartlief 2010, p. 55.

daarvan. De ontwikkeling van meer en eerder opschalen naar ME, is daar een voorbeeld van.

6.4.3 *Verantwoordelijkheid dragen*

Het streven naar het waarborgen en verbeteren van veiligheid vloeit voort uit de taak en verantwoordelijkheid van de politie en burgemeester voor de handhaving van de openbare orde. Binnen zowel de politie als bij de gemeenten heerst een sterk plichtsbesef voor deze taak. Dit komt duidelijk naar voren uit de case study. In het voorgaande werd al beschreven dat de verdeling van de verantwoordelijkheden na de grootschalige ordeverstoringen meer in beeld is gekomen en in een aantal gevallen ook is opgenomen in het schriftelijke beleid. In Rotterdam werd door de respondenten van de politie en de gemeente aangegeven dat de verantwoordelijkheid meebrengt dat de politie en burgemeester steeds bezig zijn met het verder ontwikkelen van de voorbereiding van het handhaven van de openbare orde en het vormen van beleid op dit punt. Daarbij wordt bij de politie intern de vraag gesteld naar de verantwoordelijkheid van de politie voor deze handhaving en niet de vraag naar mogelijke aansprakelijkheid. Ook uit de interviews en documenten in Groningen en Utrecht bleek dat de beleidsuitgangspunten in het kader van de openbare orde gestuurd worden door het plichtsbesef en de verantwoordelijkheid dat de veiligheid gewaarborgd moet worden. In Den Bosch is voornamelijk door de adviseur van de burgemeester benadrukt dat binnen de gemeente sinds de rellen in de Graafsewijk meer bewustzijn is over de verantwoordelijkheid op het openbare-ordeterrein. De resultaten van de documentanalyses en de interviews laten zien dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde en de operationele uitvoering daarvan door de politie net als veiligheid direct invloed heeft op het openbare-ordebeleid. De verantwoordelijkheid lijkt geen invloed te hebben op de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid.

6.4.4 *Verantwoording afleggen aan de politiek en in de media*

De cases toonden aan dat bij een ordeverstoring aandacht in de politiek en van de media voor de burgemeester en politie prikkels zijn om verantwoording af te leggen over de invulling van de verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Dit wordt mede als reden genoemd om verantwoordelijkheden vast te leggen. Dat geldt tevens voor het documenteren van procedures. In Den Bosch werd bij de besluitvorming omtrent de rellen in 2005 rekening gehouden met de politiek-bestuurlijke druk die aanwezig was na de eerdere rellen in 2000. Ook een goede verslaglegging van het driehoeksoverleg werd benadrukt om uit te kunnen leggen waarom beslissingen wel of niet genomen zijn. In Groningen, Utrecht en Rotterdam werd gesproken over de politiek-bestuurlijke druk vanuit de gemeenteraad en de vragen die door de media gesteld worden. Daar wordt rekening mee gehouden bij het vormen en het eventueel vastleggen van het beleid. Ook de wijze van communiceren past een burgemeester hier op aan. Verantwoording afleggen

aan de politiek en de media speelt dus een grote rol bij de handhaving van de openbare orde.

In Groningen werd desgevraagd door de politie aangegeven dat liever een claim voorkomen wordt, omdat hier vragen over zullen worden gesteld. Een claim op zich werd echter niet genoemd als prikkel om het beleid te wijzigen. In Den Bosch werd ook erkend dat aansprakelijkheid voor vragen vanuit de raad en de pers kan zorgen, maar toch gaf de respondent van de gemeente Den Bosch aan dat uitleggen de prioriteit heeft en niet het voorkomen van aansprakelijkheid. In Utrecht werd door de respondenten van de gemeente hieraan toegevoegd dat wanneer een incident nog (vers) in het geheugen zit, dit voor vragen vanuit de raad zorgt over de openbare orde en veiligheid. Maar door personele wisselingen na verkiezingen, wordt deze aandacht merkbaar minder.

In Rotterdam kwam naar voren dat het COT-rapport over de strandrellen politiek-bestuurlijk heel wat los heeft gemaakt.²⁵ De concrete veranderingen die zijn doorgevoerd, onder meer bij de politie, zijn daar volgens de respondenten van de politie het directe gevolg van.²⁶ Maar ook buiten de politiek-bestuurlijke afweging is de schok over de gebeurtenissen in Hoek van Holland van invloed. Er heerst een gevoel van 'dit nooit meer'. Ook het feit dat personen vertrokken zijn, zoals de korpschef en het korpsdirectielid werd door de respondenten beschreven als een prikkel om het in de toekomst beter te doen.²⁷

Bij het nemen van beslissingen aangaande de handhaving van de openbare orde door burgemeester en politie wordt dus rekening gehouden met het moeten afleggen van verantwoording.²⁸ Dit leidt tot het vastleggen van beleid en de stappen die worden genomen, zodat later uitleg kan worden gegeven. De politiek-bestuurlijke druk waarover wordt gesproken in documenten en interviews, heeft met name betrekking op de burgemeester. Er zijn geen aanwijzingen dat dit zwaarder weegt dan het streven naar veiligheid en het zo goed mogelijk uitvoeren van de taak op basis van de verantwoordelijkheid.

6.4.5 *Reputatie, imago en (nieuwe) media*

Welke vragen worden gesteld vanuit de politiek en de media bepaalt mede welk beeld er ontstaat van een burgemeester en de politie. De case study liet zien dat een sterke onderlinge samenhang bestaat tussen de politiek-bestuurlijke druk, media-aandacht op basis waarvan verantwoording wordt afgelegd en de reputatie van de politie en de burgemeester.

De burgemeester als politiek-bestuurlijk figuur lijkt meer invloed te onderkennen van beeldvorming dan de politie als organisatie. Het gaat niet altijd om welke beslissingen precies genomen worden, maar ook om de manier waarop hierover wordt gecommuniceerd en welk beeld wordt gecreëerd.²⁹ Dit kan vragen

25 Zie ook: Tops e.a. 2010, p. 19.

26 Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

27 Respondent A en B politie Rotterdam-Rijnmond.

28 Zie ook: Tops e.a. 2010, p. 22-23, waar wordt beschreven dat versterking van lokale/regionale democratische sturing en controle door de gemeenteraad mogelijk is.

29 Respondent A gemeente Groningen.

vanuit de gemeenteraad en de pers enigszins sturen. Burgemeester Rombouts van Den Bosch gaf aan dat de media dicht op de huid zit bij een grootschalige ordeverstoring. Een burgemeester is dan bezig met de wijze waarop de media informatie interpreteert en niet met handhaving. Op basis van de ervaring met beide incidenten in de Graafsewijk gaf burgemeester Rombouts aan dat het belangrijk is om een eigen voorlichter te hebben die goed samenwerkt met de voorlichters van de andere leden van de driehoek. “De tweede keer wist ik precies wie ik waarvoor het best kon inzetten.”³⁰ Ook is de burgemeester zich bewust van landelijke media-aandacht. In 2005 wilde hij dan ook dat de rellen niet zoals in 2000 drie dagen zouden duren. “Ik ben daar in april 2005 keihard bovenop gaan zitten, tot vervelens toe, naar politiemensen. Met de rellen van 2000 in het achterhoofd wilde ik daadkracht uitstralen.”³¹ Daarnaast gaf de burgemeester aan dat de rellen in de Graafsewijk in 2000 hem bewust hebben gemaakt van de negatieve beeldvorming die kan ontstaan bij fysieke afwezigheid van de burgemeester binnen de gemeente en de driehoek. Hij zal voortaan de beeldvorming nadrukkelijk meewegen bij een besluit om wel of niet de stad te verlaten.³²

In Utrecht gaf de respondent van de politie daarnaast aan dat “een beweegreden, maar geen echt uitgangspunt, is dat de laatste jaren de handhaving van de openbare orde een politiek terrein is geworden. Bestuurders en de politie zijn zich daar steeds meer van bewust. Resultaten kunnen goed of beroerd uitpakken voor de reputatie van het openbaar bestuur. In Utrecht bij de rellen in Ondiep betrof dat vooral de reputatie van de burgemeester”.³³ Volgens de respondent is wel goed samen opgetrokken bij de rellen in Ondiep. Van Ondiep is geleerd “hoe belangrijk de beeldvorming over en de stevigheid van de driehoek is. Bij Ondiep is het heel waardevol gebleken dat schouder aan schouder is opgetrokken door de politie, gemeente en justitie.” Hoewel de zorg om de reputatie prikkels kan geven om op een bepaalde wijze te handelen, zag de respondent van de politie Utrecht dat deze neiging onderdrukt werd en stevig werd opgetreden met daarover heldere communicatie. Volgens deze respondent is de reputatie en de politieke rol van de burgemeester en andere bestuurders een veel sterkere drijfveer dan civielrechtelijke aansprakelijkheid.³⁴ Het beeld van zowel medewerkers van de politie als van de gemeentes Groningen en Rotterdam is dat de burgemeester invloed ondervindt van een aantal krachtenvelden en dat daarom belangrijk is hoe beslissingen overkomen.³⁵ Ook de respondent van de gemeente Den Bosch gaf spontaan aan dat het imago van de gemeente heel belangrijk is.³⁶

Uit de documentanalyse kwam naar voren dat behalve de burgemeester en gemeente, ook de politie in alle cases streeft naar een positief imago en vertrouwen van burgers. Dit probeert de politie in de verschillende regio's te bevorderen door

30 Jong & Johannink 2005, p. 136-137.

31 Jong & Johannink 2005, p. 138.

32 Bestuurlijke verantwoording april 2001.

33 Respondent politie Utrecht. Dit sluit aan bij het in 5.4.5 geconstateerde punt dat politiek/bestuurlijke aspecten een rol vormen bij de handhaving van de openbare orde.

34 Respondent politie Utrecht.

35 Respondent B gemeente Groningen. Respondent C en D politie Groningen. Respondent A politie Rotterdam-Rijnmond.

36 Respondent gemeente Den Bosch.

bijvoorbeeld actief en open de media te benaderen en te zorgen voor duidelijke communicatie over de aanpak van ordeverstoringen door de politie. Daar waar de beeldvorming wordt genoemd in Den Bosch, betreft het zowel bij de rellen van 2000 als 2005 het tenue van de ME en het 's nachts opruimen van de aangerichte schade door de gemeente. In 2005 werd in de evaluatie van de rellen in de Graafsewijk kort aandacht besteed aan het imago: "maatschappelijke aanvaarding van een betere balans tussen zichtbare maatregelen en het feitelijke probleem in relatie tot kosten en politieschaarste draagt bij aan het imago van de politie."³⁷ Het herstellen van schade in het kader van de beeldvorming werd ook tijdens de rellen in Ondiep in Utrecht benoemd.

Verandering in reputatie of imago kan zoals gezegd ontstaan door tussenkomst van de media. In Groningen werd daar vrijwel niet over geschreven in de documenten. In Den Bosch was in 2000 en 2005 tijdens de rellen in de Graafsewijk in de documenten redelijk wat aandacht voor de media. Dit strekte zich uit tot persconferenties die werden gegeven, de omgang met de pers, het behouden van de regie op de informatieverstrekking en de rol van de media in de oorzaak van de rellen (met name in 2005). In beide jaren werd na de rellen het advies besproken om tijdens een incident of ramp te zorgen voor extra ondersteuning aan de sectie voorlichting, die steeds op de hoogte is van de informatie die aan de media wordt verstrekt.³⁸

Ook bij de rellen in Ondiep in Utrecht werd vooraf besproken welke informatie in persberichten naar buiten zou worden gebracht. In dat kader was niets beschreven over mogelijke aansprakelijkheid. Achteraf werd geconcludeerd dat tijdens een incident meer aan mediawatching zou moeten worden gedaan. Uit de evaluatie van de rellen in Ondiep bleek dat de sturing op minimalisatie van incidenten door middel van de media beter had gekund.³⁹

De strandrellen in Hoek van Holland werden breed uitgemeten in de media, maar in het beleid van na de rellen was geen specifieke aandacht hiervoor. Desgevraagd liet de respondent van de gemeente weten dat de grote media-aandacht voor een zware tijd zorgde. In het kader van de openbare orde is door de politie Rotterdam-Rijnmond daarnaast aangegeven dat vormen van nieuwe media en digitale mogelijkheden zoals mobiel bellen, sms, email en YouTube direct van invloed zijn. "In positieve zin door snel beelden te verspreiden (gemaakt door zowel politie als door bewoners) die mogelijk kunnen helpen bij opsporing. Maar ook in negatieve zin, door bijvoorbeeld rellen te organiseren en aanhangers te mobiliseren. Een relatief klein voorval kan dan in korte tijd uitgroeien tot een hype met mogelijk ernstige gevolgen voor de openbare orde."⁴⁰ Tijdens de rellen in Ondiep was dit ook al opgemerkt.⁴¹

De rol van de media, reputatie en imago komt meer naar voren bij de burgemeester als politiek-bestuurlijk figuur dan bij de politie. Toch ondervinden

37 Evaluatie SGBO 'Bartjes' mei 2005.

38 Evaluatie voorlichting SGO februari 2001, evaluatie 100% doelbereiking 2005, Evaluatie SGBO 'Bartjes' mei 2005

39 Evaluatie Thorbecke politie Utrecht.

40 Meerjarenbeleidsplan 2010-2014 Korps Rotterdam-Rijnmond.

41 Respondent politie Utrecht.

beide partijen invloed van deze factoren. De invloed van beeldvorming lijkt niet groter te zijn dan die van veiligheid, verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen, maar het is wel belangrijker dan de hiernavolgende factoren van schade, verzekerbaarheid en civielrechtelijke aansprakelijkheid.

6.4.6 *Schade*

Over schade wordt in alle cases gesproken in het kader van het willen voorkomen van schade om daarmee de veiligheid van burgers en hulpverleners te waarborgen. Feitelijk geleden schade wordt benoemd, zowel in documenten van tijdens en vlak na rellen, als in jaarverslagen.⁴² Wat betreft schadevergoedingen, wordt in Utrecht,⁴³ Groningen,⁴⁴ Rotterdam⁴⁵ en Den Bosch⁴⁶ gesproken over de hulp die de politie biedt bij het verhalen van schade op daders. De verschillende korpsen bieden schadebemiddeling aan slachtoffers. Dit kan ook aan de eigen medewerkers zijn die slachtoffer zijn geworden van geweld. Binnen de verschillende korpsen blijkt dus kennis te bestaan van de mogelijkheden die het recht biedt om een schadevergoeding te eisen.⁴⁷ Het betreft echter geen aandacht voor schade die door de politie of burgemeester zou moeten worden vergoed. Dat is nu juist de schade waar civielrechtelijke aansprakelijkheid van een korps of burgemeester mee samenhangt. Daarover is niets gevonden in de beleidsdocumenten. Alleen in het financiële gedeelte van jaarverslagen in Utrecht is hier kort aandacht voor.⁴⁸ In de rangorde van de factoren kan dan ook gesteld worden dat de invloed op het openbare-ordebeleid van het moeten vergoeden van schade tot dusver nihil is.

6.4.7 *Civielrechtelijke aansprakelijkheid & verzekerbaarheid*

In de rangorde van de geïdentificeerde factoren is het na een vergelijking van de cases duidelijk dat civielrechtelijke aansprakelijkheid en een aansprakelijkheidsverzekering onderaan staan. Ondanks dat in alle cases, behalve bij de rellen in Ondiep, op enig moment een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeente en de politie plaatsvond, is in de beleidsstukken weinig geschreven over deze claims of over civielrechtelijke aansprakelijkheid in het algemeen. Waarom is dit geen aandachtspunt voor burgemeester en de politie? In de volgende paragraaf zal de rol van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid worden besproken aan de hand van de resultaten van het case study onderzoek.

42 Den Bosch: Interne notitie 16 december 2000, meldkamer 17 december 2000, draaiboek 'Bartjes' 11 t/m 17 april 2005, Infobulletin 1-2-3, 2005, Evaluatie SGB0 'Bartjes' mei 2005 politie Brabant Noord, Horrevorts 2001. Utrecht: draaiboek CHIN, draaiboek CHOP, algemeen draaiboek 15 maart, Evaluatie Thorbecke politie Utrecht. Jaarverslag 2002, 2003, 2005, 2006 en 2007 politie Groningen. Jaarverslag 2007, jaarplan 2008 politie Rotterdam-Rijnmond, jaarverslag 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 politie Utrecht.

43 Jaarverslag 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 politie Utrecht.

44 Jaarplan 2000, 2001, beleidsplan 2002, 2004, 2005, 2007, jaarverslag 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, jaarschil 2010, politie Groningen.

45 Jaarplan 2008, 2009, jaarverslag 2009 politie Rotterdam-Rijnmond.

46 Algemeen draaiboek 21 december 2000, jaarplan 2005, 2008, 2009, jaarverslag 2009 politie Brabant Noord.

47 Zie ook: Muller, Polak & Stolker 2006, p. 20-21, 36-42.

48 Jaarverslag 2006, 2007, 2008, 2009 politie Utrecht.

6.5 De rol van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid

In alle onderzochte cases was er een vorm van confrontatie met aansprakelijkheid naar aanleiding van een grootschalige ordeverstoring. Na de Oudejaarsrellen in 1997 in Groningen vond een confrontatie met aansprakelijkheid plaats door de claim van de familie Lammerts tegen de gemeente en politie, waarover tot aan de Hoge Raad is geprocedeerd. De burgemeester en politie zijn veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding. Eerder had de gemeente zonder erkenning van aansprakelijkheid al een deel van de schade vergoed aan de familie. In Den Bosch zijn na de rellen in de Graafsewijk in 2000 drie claims ingediend voor schade aan gebouwen. Welke afloop deze claims hadden, was niet gedocumenteerd en niet meer te achterhalen. In 2005 keerde de gemeente op eigen initiatief een vergoeding uit aan buurtbewoners die schade hadden ondervonden van de rellen. In Utrecht werden na de rellen in Ondiep in 2007 geen claims ingediend. Een confrontatie met aansprakelijkheid vond een jaar eerder wel plaats, nadat een werftrap instortte tijdens de Botenparade in 2006, maar dit had geen invloed op de handhaving tijdens de rellen in Ondiep. De gemeente erkende als eigenaar van de trap uiteindelijk verantwoordelijkheid, maar geen aansprakelijkheid voor de schade aan slachtoffers. Ten slotte werd de burgemeester in Rotterdam een jaar na de strandrellen van 2009 geconfronteerd met een claim van de organisator van het dancefeest. De claim werd na enkele maanden echter weer ingetrokken omdat de eigenaren van het organiserende bureau ieder hun eigen weg gingen en niet langer met de strandrellen geconfronteerd wilden worden.⁴⁹

In geen enkele van de geanalyseerde documenten in Groningen en Rotterdam werd civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie en/of burgemeester genoemd in het kader van de invloed op het openbare-ordebeleid na de rellen. In Den Bosch werd nog wel een melding gemaakt van het feit dat er een claim was ingediend na de rellen in de Graafsewijk in 2000, maar dit was geen onderwerp van de interne evaluatie.⁵⁰ De enige passage in Den Bosch met betrekking tot een aansprakelijkheidsverzekering, betrof een zin over de WA-verzekering voor de vervoersmiddelen van het korps.⁵¹ Ook in Utrecht is in één van de jaarverslagen een zinnetje opgenomen over de verzekering van het wagenpark.⁵² Bovendien is in Utrecht in alle jaarverslagen van 2006 en later de volgende passage te lezen: “Een interne afhandelingprocedure van schade en een op de situatie bij de Politie Utrecht toegesneden aansprakelijkheidsverzekering beperken het aansprakelijkheidsrisico.”⁵³ Dit zou kunnen duiden op enige invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid en past bij claimmanagement zoals dat in Hoofdstuk 3 werd beschreven.⁵⁴ Deze passage is echter te vinden in het financiële gedeelte van het jaarverslag en wordt nergens in verband gebracht met de handhaving van de openbare orde.

49 ‘Organisator trekt claim strandrellen in’, *AD* 17 januari 2011.

50 Horrevorts 2001.

51 Jaarverslag 2009 politie Brabant-Noord.

52 Jaarverslag 2006 politie Utrecht.

53 Jaarverslag 2006, 2007, 2008, 2009 politie Utrecht.

54 Zie paragraaf 3.3.6.

Met betrekking tot de organisatie van evenementen zijn zoals gezegd in zowel Utrecht als Rotterdam na respectievelijk de rellen in Ondiep en de strandrellen, eisen opgenomen in het evenementenbeleid met betrekking tot aansprakelijkheidsverzekeringen. De organisator of hoofduitvoerder van een evenement is verplicht om een evenementenaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten voor schade die kan ontstaan als gevolg van het evenement. In Utrecht en Rotterdam is dit een expliciete eis geworden om een vergunning te kunnen krijgen van de burgemeester.⁵⁵ Het risico voor schade als gevolg van een evenement komt daarmee voor rekening van de organisator. Deze schade valt in de ogen van zowel respondenten van de politie als van de burgemeester in alle regio's ook onder de verantwoordelijkheid van de organisator.⁵⁶ Mocht er schade ontstaan, dan is nu op voorhand duidelijk dat de organisator daar de verantwoordelijkheid voor draagt en ook in staat is de schade daadwerkelijk te vergoeden met behulp van een verzekering. Dit betreft niet de schade die kan ontstaan door optreden van de politie. Het benoemen van de plicht om een verzekering af te sluiten voor mogelijke aansprakelijkheid, was in ieder geval in Utrecht het resultaat van het rapport van de commissie Schutte naar het ongeval met de werftrap in 2006. Om te voorkomen dat er achteraf onduidelijkheid is over wie de schade draagt, is dit bij evenementen nu vooraf al bij de organisator neergelegd. Een nadere toelichting is niet opgenomen in het beleid.

Naast het feit dat in de schriftelijke stukken niets of weinig is geschreven over civielrechtelijke aansprakelijkheid, was het ook geen onderwerp dat door de respondenten zelf werd aangesneden in de interviews. Op de vraag naar de uitgangspunten of prikkels die zorgen voor het vormen of wijzigen van openbare-ordebeleid, werd door geen van de respondenten spontaan civielrechtelijke aansprakelijkheid genoemd.

Op mijn vraag naar de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid in het kader van de handhaving van de openbare orde, gaven alle respondenten aan dat dit geen invloed heeft. De respondenten bleken globaal te weten dat civielrechtelijke aansprakelijkheid inhoudt dat de politie of burgemeester veroordeeld kan worden tot het betalen van een schadevergoeding. In Den Bosch bleek er zowel bij de respondent van de gemeente als bij de respondenten van de politie iets meer juridische kennis te bestaan. Zij verwezen in de interviews in hun antwoord naar artikel 6:162 BW. Bij de politie in Utrecht en bij de gemeente Rotterdam werd door de respondenten aangegeven dat er tegenwoordig wel een notie is van aansprakelijkheid. Het kan zorgen voor "gedoe" en interne vragen van juridische aard. Maar zoals in Groningen en Den Bosch werd ook in Utrecht en Rotterdam gezegd dat civielrechtelijke aansprakelijkheid niet zorgt voor ander beleid of ander optreden. De respondenten van de politie Groningen gaven wel aan dat het korps uiteraard liever geen claims krijgt, omdat hier vragen over zullen worden gesteld.

55 Schutte e.a. 2006, p. 24-25, 27, 35, Brief B&W Utrecht 27 februari 2007, Notitie evenementenveiligheidsbeleid 20 februari 2007 gemeente Utrecht, Handreiking Publieksveiligheid bij evenementen 2011 politie Rotterdam-Rijnmond. In de Evenementennota Gemeente Tilburg 2007 p. 12, 45-46 en het Draaiboek evenementen van de Gemeente Amsterdam, p. 45, kwam ik dezelfde overwegingen tegen.

56 Er zijn uiteraard uitzonderingen in het geval dat bijvoorbeeld openbare werken/wegen een gebrek vertonen waar de overheid verantwoordelijkheid voor draagt.

Deze respondenten van de politie Groningen gaven wel spontaan aan dat zij een risico zien in civielrechtelijke aansprakelijkheid als niet het korps, maar een individu de rekening gepresenteerd zou krijgen. Zij denken en hopen niet dat het zover komt, maar zien hierin wel een verklaring voor het feit dat er nu (nog) geen invloed van aansprakelijkheid uitgaat. Een respondent van de gemeente Groningen gaf uit zichzelf aan dat het de verzekering is die het risico van aansprakelijkheid dempt. Zonder deze verzekering zou er wel invloed van aansprakelijkheid uit kunnen gaan. De respondenten van de politie Groningen beaamden dat de verzekering op dit moment de financiële prikkel wegneemt. In Rotterdam wezen de respondenten van de politie zelf op de verzekering die zij hebben. Zowel bij de politie als de gemeente Rotterdam werd de tendens gesignaleerd dat tegenwoordig sneller naar de overheid gewezen wordt, omdat daar wat te halen valt. Hun verwachting is echter dat de burgemeester of politie zich ook in de toekomst niet door aansprakelijkheid zal laten leiden. Deze zelfde reactie werd geuit in Utrecht. Maar bij de gemeente Den Bosch werd juist verteld dat een toename van claims en hogere kosten, aansprakelijkheid hoger op de agenda zouden kunnen zetten.

Uit alle interviews in de verschillende cases bleek dat zowel binnen de politie als bij de gemeentes andere afdelingen verantwoordelijk zijn voor de afwikkeling van schadeclaims.⁵⁷ Dit kan de afdeling Juridische zaken zijn, of een Bureau Schadebemiddeling, maar het is consequent niet de taak van de beleidsvormers en beleidsadviseurs op het gebied van de openbare-ordehandhaving. Deze afdelingen passen in de omschrijving van een vorm van claimmanagement, zie paragraaf 3.3.6. Dit personeel heeft mede als taak het afhandelen van schadegevallen. Het uitbreiden van deze taak (uit eigen beweging) naar het voorkomen van deze schade of het promoten van het naleven van regels is in de case study niet waargenomen. Vanuit de verschillende afdelingen die claims afhandelen, vindt tot op heden nergens terugkoppeling plaats over (de gevolgen van) de claims.⁵⁸ Hoewel dus in iedere regio claims worden ingediend, is de confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid door beleidsbepalers niet direct.

Uit de interviews kwam verder ook naar voren dat de beleidsbepalers en beleidsadviseurs civielrechtelijke claims niet wenselijk vinden. Naast de reacties die werden geuit over het ontbreken van invloed van aansprakelijkheid, gaven de verschillende respondenten desgevraagd aan dat verbeteringen doorvoeren op het terrein van de openbare orde reeds gebeurt op andere gronden. In de vorige paragraaf werd duidelijk dat dit met name het aspect van veiligheid en verantwoordelijkheid betreft. Daarnaast prikkelt het moeten afleggen van verantwoording, reputatie (beeldvorming) de aanpassing van openbare-ordebeleid. In Den Bosch en Rotterdam werd bovendien gezegd dat het in orde

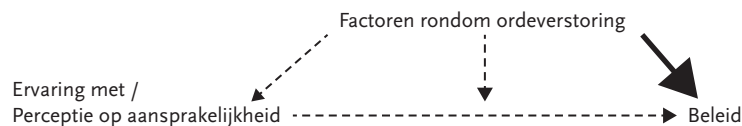
57 Zie ook: Muller, Polak & Stolker 2006, p. 33-34. Zie over het behoorlijk omgaan met deze schadeclaims door gemeenten het rapport van de Nationale ombudsman, Van der Bijl, Vegter & Verhoef 2011. In geen enkel geanalyseerd document of interview kwam dit rapport aan bod. Eerder verscheen al over rijksniveau Snijder e. a. 2009 en daarover Hoitink 2010.

58 Muller, Polak & Stolker zagen dat in sommige gevallen wel een terugkoppeling naar individuele agenten plaatsvindt, maar zij hebben geen directe inspraak in het openbare-ordebeleid, Muller, Polak & Stolker 2006, p. 35.

is dat bij het publiek en in de politiek een verwachting bestaat dat inspanningen worden geleverd voor de veiligheid. Wanneer bij de handhaving van de openbare orde onterecht schade wordt aangericht door de politie is het ook logisch dat deze schade moet worden vergoed. Maar het is onmogelijk om alle risico's te elimineren. Als aansprakelijkheid bij voldoende inspanning dan toch mogelijk is, zou dat te ver gaan in de ogen van de respondenten van zowel de politie als de gemeente.

6.6 Invloed van aansprakelijkheid?

Op basis van een vergelijking van de resultaten van de verschillende cases kan de vraag worden gesteld of er überhaupt wel gesproken kan worden van invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid van politie en burgemeester. Er zijn vrijwel geen aanwijzingen gevonden dat de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid op dit moment een rol speelt bij het vormen van openbare-ordebeleid. Toch gaven alle respondenten desgevraagd een aantal aspecten aan, die deze huidige beperkte rol zouden kunnen verklaren. Een goede verzekering, de frequentie en hoogte van de claims, het feit dat het individu de kosten niet draagt en het gebrek aan terugkoppeling over de afhandeling van de schadeclaims werden in de interviews genoemd. Daarnaast werd aangegeven dat claims voor aandacht vanuit de media en de politiek kunnen zorgen, waardoor het aspect van verantwoording afleggen zwaarder gaat wegen. De resultaten van het onderzoek tonen dan ook niet aan dat invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid in het geheel niet mogelijk is, maar in de dagelijkse praktijk zouden wel veel veranderingen moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld meer en veel hogere claims. Tot op heden gaat er geen noemenswaardige invloed van aansprakelijkheid uit. Het eerder besproken theoretische model, zou daarom als volgt weergegeven kunnen worden, waarbij invloed niet is uitgesloten, maar nu wel nihil is:



De stippellijnen in de figuur geven aan dat de invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid op het openbare-ordebeleid wel mogelijk is, maar dat dit nu vrijwel niet waargenomen is. De factoren rondom een ordeverstoring kunnen bovendien voor meer claims zorgen of een andere perceptie van aansprakelijkheid, bijvoorbeeld de beeldvorming, maar ook dat speelt nu geen rol van betekenis. De grote pijl geeft ten slotte aan dat het de andere factoren rondom

ordeverstoringen zijn die mechanismen vormen op basis waarvan het openbare-ordebeleid wordt gevormd en gewijzigd.

In het volgende en laatste Hoofdstuk 7 zal verder worden ingegaan op de preventieve werking van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Daarbij wordt teruggegrepen op de in Hoofdstuk 3 behandelende onderzoeken naar de preventieve werking van aansprakelijkheid en het in Hoofdstuk 4 beschreven oriënterende onderzoek. Ook worden de genoemde mechanismen besproken die wel invloed lijken te hebben op de burgemeester en politie als handhavers. In Hoofdstuk 7 volgen daarmee de uiteindelijke conclusies en zal een blik op de toekomst van overheidsaansprakelijkheid en de handhaving van de openbare orde worden geworpen.

7 | Invloed van aansprakelijkheid

7.1 Inleiding

De resultaten van de case study geven aan dat in het openbare-ordebeleid van burgemeester en politie in de onderzochte regio's tot dusver vrijwel geen rekening wordt gehouden met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Uit de documentanalyses en interviews kwam een aantal andere mechanismen naar voren, die wél een rol spelen bij het vormen en verbeteren van het openbare-ordebeleid. Deze mechanismen lijken de effecten te bereiken die in het algemeen met de preventieve werking van civielrechtelijke aansprakelijkheid worden beoogd. Ook voor civilisten is de werking van deze mechanismen mede daarom interessant en relevant. Dit geldt zowel voor de wetgever, advocaten en de rechter, als voor de discussies in de literatuur. Zie hierover paragraaf 7.6. In dit hoofdstuk zullen zowel deze mechanismen als mogelijke verklaringen voor de beperkte rol van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid worden besproken, respectievelijk in paragraaf 7.2 en paragraaf 7.3.

Daarnaast worden in dit hoofdstuk de resultaten van de case study vergeleken met de in Hoofdstuk 3 besproken bevindingen uit de literatuur en bestaande empirische onderzoeken naar de rol van aansprakelijkheid. Wat is de verhouding met deze eerdere studies en in hoeverre sluiten mijn onderzoeksresultaten aan op de bestaande kennis? Het inkaderen van de onderzoeksresultaten is het onderwerp van paragraaf 7.4. Met een beantwoording van de centrale probleemstelling in paragraaf 7.5 wordt tevens duidelijk dat de resultaten van mijn onderzoek ook betekenis hebben voor de juridische praktijk. In paragraaf 7.6 wordt dit ten slotte besproken. Wat de betekenis is van de uitkomsten van mijn onderzoek voor het huidige juridische debat wordt geïllustreerd aan de hand van de discussie over de effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het terrein van financiële toezichthouders.

7.2 Invloed van mechanismen op de handhaving van de openbare orde

Uit alle onderzochte cases en het oriënterende onderzoek kwam duidelijk naar voren dat de fysieke veiligheid van burgers, politieagenten en andere hulpverleners het primaire uitgangspunt vormt bij het opstellen en aanpassen van openbare-ordebeleid. Dit streven naar veiligheid past binnen de taak van de burgemeester en de politie om de openbare orde en veiligheid te handhaven. Uit

zowel de observaties in het oriënterende onderzoek in Breda, als uit de beleidsanalyse en de interviews in de cases bleek dat er een sterk plichtsbesef is ten aanzien van het uitvoeren van deze taak. Aanpassingen in het beleid om schadeveroorzakende ordeverstoringen in de toekomst te voorkomen, worden dan ook vooral genomen om de veiligheid zo goed mogelijk te waarborgen. In dat verband zou een aansprakelijkheidsstelling slechts een extra signaal voor de burgemeester en de politie kunnen zijn dat de veiligheid nog beter gewaarborgd moet worden. Bij een grootschalige ordeverstoring blijkt het incident op zichzelf dit inzicht mee te brengen voor de betrokken beleidsvormers.

Behalve dat het verantwoordelijkheidsgevoel van de burgemeester en politie zorgt voor het streven naar veiligheid, brengt deze verantwoordelijkheid ook mee dat de politie en met name de burgemeester zich zullen moeten verantwoorden over het al dan niet ingrijpen in de openbare orde.¹ Het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoording aan zowel de gemeenteraad als aan de samenleving geeft volgens de resultaten van de case study een duidelijke prikkel aan de burgemeester en de politie om het openbare-ordebeleid aan te scherpen.² Deze prikkel is er vooral voor de burgemeester, hoewel belangrijke beslissingen aangaande de openbare orde in de driehoek worden genomen en de korpschef of districtschef daar dus ook bij betrokken is. Het scherper maken van het beleid gebeurt door het vastleggen van verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van een evenement, maar ook door het uitschrijven van (bestaande) processen en draaiboeken. Bij planbare acties is het mogelijk om de voorbereiding schriftelijk vast te leggen. Wanneer het dan onverhoopt toch tot een ordeverstoring komt, hebben de burgemeester en de politie documentatie van de stappen die zij ter preventie genomen hebben.

Deze preventie, die door juristen vermoed werd als een gevolg van het zich indekken tegen claims, blijkt in de praktijk samen te hangen met zorg voor fysieke veiligheid en het moeten afleggen van verantwoording. Ordeverstoringen worden in dat kader geëvalueerd en processen worden tegen het licht gehouden. Aansprakelijkheidsstellingen lijken dan ook niet vereist om tot preventie te komen. In geen van de cases is waargenomen dat de ontwikkeling van vastleggen van verantwoordelijkheden en processen is doorgeslagen in teveel bureaucratie of een onwerkbaar situatie. Zo werd bij de politie Utrecht aangegeven dat er wel draaiboeken zijn, maar dat deze eerder korter dan langer worden. Bij de politie Rotterdam-Rijnmond worden processen wel uitgeschreven, maar niet alle verantwoordelijkheden worden tot in detail vastgelegd om zo de discussie met de veiligheidspartners op gang te houden.

De rol van politiek-bestuurlijke druk zal mede voortkomen uit het feit dat het de burgemeester als politiek figuur is, die eindverantwoordelijk is voor de openbare orde. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat deze verantwoordelijkheid niet bij de burgemeester zou behoren te liggen. Een kanttekening die daarbij

1 Zie ook: Muller e.a. 2008, p. 40, Tops e.a. 2010, p. 28.

2 Zie ook: Korsten 2010, p. 15-16, Engberts & Cornelisse 2010, p. 74: het is voor de burgemeester complexer, politiever en persoonlijker geworden doordat er minder begrip is voor onveilige situaties, er zich een vergroving en verharding van de maatschappij heeft voorgedaan en sprake is van verpersoonlijking van de politiek. Hennekens 2007, p. 32, HR 11 oktober 2005, *NJ* 2008, 207.

wel kan worden gemaakt, is dat het belangrijk is dat in de praktijk het beheer over de politie het gezag van de burgemeester zal volgen. De burgemeester heeft de uitvoerende politie nodig om daadwerkelijk te kunnen handhaven. In de onderzochte regio's is dat op dit moment geen probleem. De burgemeesters van de geselecteerde gemeentes waren ook de korpsbeheerders van de politieregio's, waardoor de regionale en lokale driehoeken vrijwel dezelfde samenstelling konden hebben en samen werd besloten over de inzet. Voor kleinere gemeenten kan er meer afstand zijn met de politie. Met het oog op de nationale politie, waarbij er nog slechts tien politieregio's zullen zijn, is het een punt van aandacht of de verantwoordelijke burgemeester alle middelen heeft om zijn verantwoordelijkheid te nemen.³ In Hoofdstuk 2 werd al aangegeven dat de lijnen tussen de burgemeester en de regiopolitie hierdoor minder kort kunnen worden.

Niet alleen vanuit de gemeenteraad, maar ook vanuit de media worden vragen gesteld over het al dan niet optreden van de burgemeester en politie. Deze vragen vanuit de media kunnen de politiek-bestuurlijke druk vergroten. Bij aanvang van het onderzoek werd verwacht dat een claim ook zou zorgen voor negatieve publiciteit en daarmee voor een prikkel om verantwoording af te leggen. Hoewel er soms wel het besef is dat een claim voor dergelijke negatieve publiciteit kan zorgen, bijvoorbeeld in Breda, is dit tot nu toe niet wat bij een ordeverstoring als oorzaak of gevolg van media-aandacht wordt gezien. Ook zonder veel aandacht voor een claim zorgt het mechanisme van politiek-bestuurlijke verantwoording afleggen aan de raad en in de media voor een preventieve werking op het terrein van de handhaving van de openbare orde.

Behalve dat aandacht van de media zorgt voor het moeten afleggen van verantwoording, dragen de media ook bij aan beeldvorming over de burgemeester en politie. De politie streeft naar een positief imago en ook voor de burgemeester als politiek en publiek figuur is een positieve reputatie belangrijk. Het gaat niet altijd om welke beslissingen precies genomen worden, maar ook over de manier waarop hierover wordt gecommuniceerd en welk beeld wordt gecreëerd.⁴ Dit kan vragen vanuit de gemeenteraad en de pers enigszins sturen. Bij het handhaven van de openbare orde wordt met het oog op het afleggen van verantwoording daarom rekening gehouden met de beeldvorming.⁵ Zo zal Burgemeester Rombouts van Den Bosch tijdens een mogelijke of te verwachte ordeverstoring zijn stad waarschijnlijk niet meer verlaten.⁶

De mechanismen van verantwoording afleggen in samenhang met de beeldvorming enerzijds en het garanderen van veiligheid in combinatie met een sterk plichtsbesef anderzijds zorgen er samen voor dat in de huidige praktijk van de handhaving van de openbare orde wordt gestreefd naar verbeteringen. Bij de aanvang van mijn onderzoek werd al aangegeven dat het beleid op het terrein van

3 Zie ook: Tops e.a. 2010, p. 39. *Kamerstukken II* 2006/07, 30 880, nr.1, 4, *Kamerstukken II* 2011/12, 30 880, nr. 14 en *Kamerstukken I* 2011/12, 30 880, B.

4 Respondent A gemeente Groningen.

5 Zie ook: Korsten 2010, p. 25-26. Zo sprak ook oud-burgemeester en oud-voorzitter van het NGB R.J.G. Bandell bij zijn jaarrede op 1 oktober 2009. Zie ook de rede van de minister van BZK tijdens datzelfde congres, p. 5.

6 Jong & Johannink 2005, p. 136-138.

de openbare orde wordt beïnvloed door vele factoren. In bestuurskundige literatuur wordt gesproken over de politieke, situationele, juridische, historische, technologische, economische, geografische en sociaal-culturele context.⁷ In dit onderzoek stond de invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid centraal, welke onder de juridische context geplaatst kan worden. Om die reden werd in het onderzoek gefocust op die factoren, die verband (konden) houden met de perceptie op aansprakelijkheid. Zij bleken zelfstandig invloed te hebben op het beleid. De volledige context van het samenstellen van beleid op het terrein van de openbare orde in kaart brengen, was niet het streven. Het doel was te achterhalen wat de invloed van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid is op het openbare-ordebeleid.

7.3 Beperkte invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid: verklaringen

Bij de vergelijking van de cases werd in Hoofdstuk 6 duidelijk dat van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid maar een beperkte invloed uitgaat op de handhaving van de openbare orde. De korte passages over een verplichte aansprakelijkheidsverzekering die opgenomen zijn in het evenementenbeleid in Utrecht en Rotterdam zijn de enige verwijzing in openbare-ordebeleid naar mogelijke aansprakelijkheid. Het gaat in dat geval echter om het vooraf regelen van een aansprakelijkheidsverzekering door de organisator van een evenement en niet om de aansprakelijkheid van het korps of de burgemeester. In het financiële gedeelte van het jaarverslag van de politie Utrecht is een korte aanwijzing gegeven over een interne afhandelingsprocedure van schade en een op de situatie bij de Politie Utrecht toegesneden aansprakelijkheidsverzekering die allebei zijn bedoeld om het aansprakelijkheidsrisico van het korps zelf te beperken.⁸ Een verband tussen deze bepaling en het vormgeven van het openbare-ordebeleid is er echter niet. Ook zijn geen andere aanwijzingen gevonden die duiden op invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid. De huidige rol van de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid op de burgemeester en politie als handhavers van de openbare orde kan op basis van dit onderzoek daarom beperkt of vrijwel nihil worden genoemd.

De in het bovenstaande besproken mechanismen van verantwoording afleggen en het garanderen van veiligheid lijken de belangrijkste prikkels te vormen op grond waarvan het openbare-ordebeleid wordt gecreëerd of gewijzigd. Wellicht dat door de werking van deze mechanismen minder ruimte is voor civielrechtelijke aansprakelijkheid om een rol van betekenis te spelen. Uit alle cases kwam ook een aantal andere verklaringen voor de beperkte invloed van aansprakelijkheid naar voren.⁹ Dit betreft ten eerste de geringe juridische kennis over het aansprakelijkheidsrecht bij de beleidsvormers; het feit dat niet een individu maar de organisatie de kosten van de claim draagt; de huidige verzekeringen; en ten

7 Bovens, 't Hart & Van Twist 2007, p. 127-134.

8 Jaarverslag 2006, 2007, 2008, 2009 politie Utrecht.

9 Zie ook: Van Boom 2006b.

slotte de beperkte hoeveelheid en hoogte van de huidige claims. In het onderstaande zal verder op deze verklaringen worden ingegaan.

7.3.1 *Geringe parate kennis*

In de eerste plaats bleek dat de geïnterviewde respondenten van zowel de gemeentes als de politie weinig parate kennis hebben over civielrechtelijke aansprakelijkheid. Claims zijn voor de handhavers van de openbare orde geen onderdeel van de dagelijkse praktijk en parate kennis over aansprakelijkheid is dan ook niet nodig om tot een goede taakvervulling te komen. Wanneer als gevolg van een (grootschalige) ordeverstoring toch vorderingen worden ingediend, zijn de beleidsvormers niet de personen die daar direct mee geconfronteerd worden. De afdeling Juridische zaken of een Bureau Schadebemiddeling draagt hier zorg voor. In de verschillende regio's was er wel enige bekendheid met de ingediende claim, zoals in Rotterdam, maar niet met de afwikkeling hiervan en de eventuele consequenties. Aangezien in geen van de cases terugkoppeling plaatsvond tussen de medewerkers die de aansprakelijkheidsstelling afhandelen en de beleidsvormers, kan dit verklaren dat er relatieve onbekendheid is met civielrechtelijke aansprakelijkheid. Ook omgekeerd lijkt bij de beleidsvormers geen belangstelling te zijn voor een terugkoppeling. Zij hebben op dit moment geen behoefte waarin voorzien zou kunnen worden. Hoewel in de beleidsdocumenten op verschillende wijzen aandacht is voor de mogelijkheden die het recht biedt voor het korps of slachtoffers om schade te verhalen op daders, ook na ordeverstoringen, wordt vrijwel nergens het verband gelegd met de mogelijkheid dat de gemeente of het korps zelf aangesproken kan worden. In deze waarneming en het feit dat parate kennis niet noodzakelijk is voor beleidsvormers kan een verklaring worden gevonden voor het feit dat aansprakelijkheid nu niet vooraan zit in de gedachten van beleidsvormers en geen factor vormt die invloed heeft op het aanpassen van het openbare-ordebeleid. De geringe kennis over aansprakelijkheid is evengoed een gevolg van het feit dat aansprakelijkheid in de dagelijkse praktijk een beperkte rol speelt. Parate kennis van aansprakelijkheid heeft voor beleidsbepalers nu geen urgentie.

7.3.2 *Individu en organisatie*

Het (financiële) risico dat civielrechtelijke aansprakelijkheid mee kan brengen, komt in de huidige situatie voor de rekening van een gemeente of een politiekorps. Ook wanneer een individuele agent wordt aangesproken, neemt het korps deze vordering altijd over op grond van de aansprakelijkheid voor ondergeschikten van artikel 6: 170 BW.¹⁰ De respondenten van de politie Groningen gaven aan een andere rol voor aansprakelijkheid te zien indien niet langer het korps, maar een individu de lasten van een claim zou moeten dragen. Dit zou in hun ogen voor meer invloed van aansprakelijkheid kunnen zorgen. In paragraaf 3.3.7 kwam al

¹⁰ In lid 3 van dat artikel is de uitzondering geformuleerd dat de ondergeschikte in de schadevergoeding moet bijdragen als sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid.

aan de orde dat ook Horwitz en Mead in hun onderzoek naar de aansprakelijkheid van vrijwilligers vaststelden dat individuen terughoudender worden om vrijwilliger te zijn als zij daarbij het risico lopen om aansprakelijk gesteld te worden. Daarnaast geeft de studie aan dat individuen zich sterker laten beïnvloeden door aansprakelijkheid dan organisaties, die in staat zijn om de kosten van aansprakelijkheid op te vangen binnen hun organisatie.¹¹ Het onderzoek van Horwitz en Mead naar vrijwilligers laat zien dat het aansprakelijkheidsrecht individuen kan prikkelen om meer zorg in acht te nemen of juist een bepaalde, risicovolle, activiteit te vermijden.¹² De individuen moeten dan wel degenen zijn die de kosten dragen en dat ervaren als een reëel risico.¹³ Dat is in de huidige praktijk van ordehandhaving niet het geval. De respondenten van de politie Groningen maakten daarbij wel de kanttekening dat ondanks dat een individu niet de kosten van een mogelijke claim draagt, hij wel consequenties kan ondervinden van het strafrecht of tuchtrecht. Dit laatste kan ook gelden voor beleidsvormers. Maar civielrechtelijke aansprakelijkheid heeft op dit moment geen invloed op individuele beleidsbepalers op het terrein van de openbare orde.

In het kader van schade die bij opsporing wordt toegebracht door de politie, hebben de politie en het OM al langer te maken met het vergoeden van deze schade. Zo zijn er schaderegelingen voor derden of verdachten die schade leiden als gevolg van strafvorderlijk optreden.¹⁴ Ook de schadevergoedingen die in verband hiermee worden betaald, waren geen thema in de beleidsstukken van de onderzochte politieregio's.

7.3.3 Verzekering

Op dit moment ondervinden de politieregio's en gemeenten geen zware financiële last van civielrechtelijke aansprakelijkheid.¹⁵ In zowel Groningen (gemeente) als Rotterdam (politie) werd door de respondenten uit zichzelf aangegeven dat het financiële risico van claims op dit moment wordt gedempt door de verzekering die zij hebben als organisatie. De respondenten van de politie Groningen beaamden dit desgevraagd. Muller, Polak en Stolker zagen in hun in paragraaf 3.3.8 besproken onderzoek naar aansprakelijkheidsmanagement dat het contact tussen de verzekeraars en de politieregio's goed verloopt.¹⁶ In geen van de onderzochte cases is waargenomen dat vanuit verzekeringen een signaal is gegeven aan de burgemeester of politie om rekening te houden met mogelijke claims of een verandering van de verzekeringspremie.

11 Horwitz & Mead 2009, p. 586.

12 Horwitz & Mead 2009, p. 627.

13 Zie: Thaler & Sunstein 2009, p. 212-213.

14 Kwakman 2003, p. 1-3, 413-440. *Kamerstukken II*, 2005/06, 29 271 nr. 3 en *Kamerstukken II* 2006/07, 29 271 nr. 5. Beoogd was dat het wetsvoorstel over dit onderwerp in juni 2009 zou worden ingediend, zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 86, p. 5. Zie ook Muller, Polak & Stolker 2006, p. 15. In het wetsvoorstel Wet hervorming herziening ten voordele is wel een bepaling over een schadevergoeding voor een gewezen verdachte opgenomen: *Kamerstukken II* 2008/09, 32 045, nr. 3, *Kamerstukken I* 2011/12, 32 045, A.

15 Zie ook: Muller, Polak & Stolker 2006, p. 27.

16 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 46-47.

7.3.4 *Omvang claims*

Het voorgaande houdt waarschijnlijk ook verband met het feit dat er op dit moment geen hoge frequentie van claims is en ook de geclaimde bedragen tot op heden geen aanleiding geven voor een terugkoppeling aan beleidsbepalers.¹⁷ Er kunnen meerdere verklaringen zijn voor de huidige omvang van de claims. Allereerst is de mogelijkheid om een civielrechtelijke claim in te dienen niet een optie die als eerste opkomt in de gedachten van een juridische leek. Met weinig kennis van juridische mogelijkheden zal niet direct worden overgegaan tot het starten van een civiele procedure.¹⁸ Verder leidt deze procedure altijd tot kosten, die wellicht niet opwegen tegen de opgelopen schade. In het geval van een ordeverstoring kan de schade verdeeld zijn over vele partijen, zogenoemde strooischade, waardoor zij slechts samen een grote schadepost hebben.¹⁹ Daarnaast zal de partij die de vordering indient de bewijslast dragen. Daar waar bij een onderzoeksrapport, het strafrecht of het tuchtrecht de middelen en mogelijkheden van de politie en het OM worden ingezet, zal het voor een particulier moeilijk zijn om een situatie te reconstrueren. Aangezien de schade tijdens een ordeverstoring veelal wordt aangericht door relschoppers en niet door de politie, is dat wellicht ook de partij waar een schadelijder zich het eerste toe zal richten. Ook de eigen verzekering van een schadelijder kan soms tot uitkering van een vergoeding overgaan. In Utrecht werd bij de gemeente het voorbeeld gegeven van een spoor van vernielingen dat was aangericht vanaf het stadion van FC Utrecht naar het centrum. De slachtoffers kregen de schade van hun eigen verzekeraar vergoed en klopten niet aan de bij de gemeente of de politie. Bovendien blijkt uit onderzoek van de Nationale Ombudsman dat een slachtoffer van handelen of nalaten van de politie vaak start met het indienen van een klacht. Wanneer deze klacht in de ogen van het slachtoffer goed wordt opgepakt, ziet hij geen reden om vervolgstappen te nemen in de vorm van een civiele claim. Wanneer schade soms uit coulance wordt vergoed door een korps of gemeente, heeft een slachtoffer daarnaast geen noodzaak meer om een claim in te dienen.²⁰ Ten slotte kan niet onvermeld blijven dat de onderzochte politieregio's en adviseurs van burgemeesters zorgvuldig te werk gaan bij de handhaving van de openbare orde. Ook dat kan een reden zijn dat er weinig claims worden ingediend.

Net zoals de burgemeester van Breda gaf de respondent van de gemeente Den Bosch aan dat een toename van het aantal en de hoogte van de claims zouden kunnen zorgen voor een (grotere) rol voor aansprakelijkheid. Het (financiële) risico zou civielrechtelijke aansprakelijkheid in hun ogen dan hoger op de agenda kunnen zetten. Toch werd in reactie daarop zowel bij de politie in Rotterdam als bij de politie en gemeente in Utrecht gezegd dat zelfs wanneer het aantal claims zou groeien, zij niet de verwachting hebben dat de burgemeester of de politie zich

17 Blijkt onder andere uit het claimoverzicht van de politie Groningen. Zie ook: Muller, Polak & Stolker 2006, p. 27.

18 Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010, p. 144. Dit is de Geschilbeslechtingdelta waar uit naar voren komt dat slechts 6,4 % van de mensen die een conflict hebben, voor een officiële civielrechtelijke procedure kiest.

19 Tzankova 2007, Tzankova 2005 over het rechtsfenomeen strooischade.

20 Van der Bijl, Vegter & Verhoef 2011.

in de toekomst zou laten leiden door civielrechtelijke aansprakelijkheid. Feit is dat de huidige invloed van aansprakelijkheid in de cases niet op een preventieve werking wijst op het terrein van de handhaving van de openbare orde.

7.3.5 *Nog andere verklaringen?*

Of de beperkte preventieve werking van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het gebied van de openbare-ordehandhaving ook te maken heeft met de wijze van attributie zoals Giesen dat omschrijft, kan niet precies uit mijn onderzoeksresultaten worden afgeleid.²¹ In paragraaf 3.2.2 werd al gewezen op de verbinding die Giesen maakt tussen attributie en de (mogelijk beperkte) invloed van aansprakelijkheid. Attributie heeft – kort gezegd – betrekking op het door mensen toerekenen van gebeurtenissen aan bepaalde oorzaken. Hoewel bij ordeverstoringen in beleidsdocumenten meerdere malen wordt gewezen op de rol van de primaire schadeveroorzakers, bijvoorbeeld hooligans (externe attributie), proberen politie en burgemeester ook zelf maatregelen te nemen waarmee een schadeveroorzakende ordeverstoring in de toekomst kan worden voorkomen. Of dit ook echt valt onder interne attributie, is de vraag. De preventieve maatregelen zijn in de situatie van ordehandhaving in ieder geval niet het gevolg van civielrechtelijke aansprakelijkheid.

In haar in 3.3.6 besproken onderzoek naar claimmanagement wees Schlanger ook op een aantal factoren die de preventieve werking van aansprakelijkheid zouden kunnen beperken. Zij beschreef naast de rol van verzekeringen ook sociale normen en de complexiteit van een civiel proces. Daarbij maakt zij de kanttekening dat bij een toename van claims, de premies voor verzekeringen omhoog zouden kunnen gaan of dat bepaalde verzekeringen niet langer verstrekt zouden worden en dat daardoor alsnog een prikkelende werking van aansprakelijkheid uit zou kunnen gaan.²² Zoals in het bovenstaande is aangegeven, is deze ontwikkeling bij verzekeringen in de huidige praktijk niet waargenomen.

7.3.6 *Tussenconclusie*

Hoe de cases ook van elkaar verschillen, zoals de aard van de ordeverstoring, de grootte en ervaring van de politieregio, een geslaagde of ingetrokken claim: aansprakelijkheid speelt in al deze cases dezelfde beperkte rol. Andere factoren lijken de echte prikkels te vormen op basis waarvan openbare-ordebeleid wordt gewijzigd. Het belang van deze andere factoren kan een (belangrijke) verklaring zijn dat civielrechtelijke aansprakelijkheid niet vooraan in de gedachten zit bij beleidsbepalers. Een eenmalige piek in aandacht voor aansprakelijkheid na een grootschalige ordeverstoring blijkt niet tot (blijvende) urgentie te leiden. Zelfs niet in dezelfde gemeente en politieregio, zoals bij de claims in 2000 na de rellen in de Graafsewijk in Den Bosch, waar in 2005 niet bij werd stilgestaan. De

21 Zie Giesen 2008, p. 181-208 voor een voor de jurist heldere uitleg over attributie en het verband met causaliteit.

22 Schlanger 2008, p. 3-6.

grootschalige verstoring van de openbare orde op zichzelf zorgt wél voor de urgentie voor aandacht voor het openbare-ordebeleid.

Het blijkt dat in de praktijk andere mechanismen invloed hebben op het aanpassen van openbare-ordebeleid. Deze in de vorige paragraaf besproken mechanismen lijken eigenlijk die vorm van preventie te bereiken die wordt vermoed van het aansprakelijkheidsrecht. Wat is de betekenis van deze kennis over de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het terrein van openbare-ordebeleid voor de eerder bestudeerde literatuur en bestaande studies?

7.4 Inkadering onderzoeksresultaten

7.4.1 *Inleiding*

De betekenis van de onderzoeksresultaten voor de bestaande kennis over de effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid wordt duidelijk wanneer deze resultaten tegenover de in Hoofdstuk 3 besproken juridische literatuur en eerdere empirische onderzoeken worden gezet. In deze paragraaf wordt teruggekoppeld naar de vermoedens die geuit werden in de literatuur en naar de resultaten van de bestaande onderzoeken. De resultaten van de vergelijkende case study naar de rol van aansprakelijkheid bij openbare-ordebeleid worden daarmee ingekaderd in het geheel van literatuur en onderzoek naar de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid.

7.4.2 *Verwachtingen over de preventieve functie ontkracht: veiligheid voorop!*

In Hoofdstuk 3 werd beschreven hoe in de juridische literatuur tegen de preventieve werking van aansprakelijkheid wordt aangekeken. Met name rechts-economen zien in het aansprakelijkheidsrecht een preventieve functie.²³ Maar ook civilisten vermoeden dat er effecten zijn van civielrechtelijke aansprakelijkheid.²⁴ In de eerste plaats kunnen dit positieve effecten zijn, waarbij schadeveroorzakers zich door (mogelijke) aansprakelijkheid geprikkeld voelen om het schadeveroorzakende gedrag niet langer te vertonen.²⁵ Dit kwam al aan bod in paragraaf 3.2.2. De burgemeester en politie zouden in dat geval om die reden rekening houden met het voorkomen van schade bij het handhaven van de openbare orde om aansprakelijkheid te voorkomen.²⁶ Uit de case study is gebleken dat dit niet de huidige praktijk is. Zowel de burgemeester als de politie streeft er naar om schade te voorkomen en er is zeker sprake van het streven naar verbeteringen, maar dit streven wordt gestuurd door andere factoren dan aansprakelijkheid.

23 Weterings 2004, p. 9, met vele verwijzingen naar relevante rechtseconomische literatuur. Zie ook Visscher 2005, p. 12, 13 en 17, Faure 2003, p. 19-20, Hartlief 1997, p. 19.

24 Hartlief 1997, p. 20-21 en Nieuwenhuis 1997, p. 11, Hartlief 2010, p. 8-9, 51.

25 Giesen 2005a, p. 146-149, Hartlief 2005a, p. 831, Nieuwenhuis 1997, p. 13.

26 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 106-107, Van Twist & Ten Heuvelhof 2001, p. 1667.

Van Dam had de verwachting dat effect van aansprakelijkheid kan uitgaan bij handelingen waar vooraf ruimte is om na te denken over de veiligheid en ook controle kan plaatsvinden tijdens de uitvoering.²⁷ Dit leek precies toepasbaar op de situatie van de handhaving van de openbare orde. Toch komt ook dit niet overeen met de onderzochte praktijk. Het vermoeden dat zogenaamde ‘repeat players’ een leereffect kunnen ondervinden van aansprakelijkheid, gaat dan ook niet op voor de burgemeester en de politie.²⁸ Ondanks dat bij korpsen en gemeenten vaker dan eens claims worden ingediend, voelen zij tot dusver geen (financiële) prikkel van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Zo werd in Den Bosch in 2000 een aantal claims ingediend na de rellen in de Graafsewijk, maar in 2005 werd daar niet naar verwezen. De organisatie kan dus wel een repeat player zijn, maar het hangt onder meer af van de terugkoppeling aan de beleidsbepalers of zij zich bewust zijn van de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Met betrekking tot civielrechtelijke aansprakelijkheid is er binnen de organisaties niet zoiets als een collectief geheugen. Op dit moment is er geen groot belang dat aan civielrechtelijke aansprakelijkheid wordt gehecht, dus is er ook geen behoefte aan een documentatie met dat doel. Maar zelfs wanneer zittende beleidsvormers ervaring hebben met een ingediende claim, bleek dit bij zowel de verschillende gemeentes als bij de politie niet tot zichtbare veranderingen te leiden.

Naast positieve effecten worden in de tweede plaats ook negatieve effecten verwacht van civielrechtelijke aansprakelijkheid. De vrees voor deze negatieve effecten zou zelfs de ontwikkeling van de onrechtmatige overheidsdaad in de weg kunnen staan,²⁹ al zijn Nederlandse rechters daar in hun oordeel zelden expliciet over.³⁰ De negatieve effecten die in literatuur worden besproken, betreffen in hoofdlijnen de vrees voor een vloedgolf aan claims³¹ aan het adres van de overheid bij een te ruime aansprakelijkheid en daarnaast zogenoemd defensief gedrag³² waarbij het verdedigen tegen claims belangrijker wordt dan het uitvoeren van de eigenlijke taak. In dat verband wordt ook wel gesproken over ‘defensive bureaucracy’,³³ ‘defensive conduct’³⁴ of in de medische wereld ‘defensive medicine’.³⁵ Deze negatieve effecten zijn besproken in paragraaf 3.2.3 en 3.2.4.

27 Van Dam 1989, p. 226, Visscher 2005, p. 17, Spier e.a. 2009, p. 7.

28 Giesen 2008, Van Boom 2006a, p. 288-292.

29 Van Maanen & De Lange 2005, p. 53-54, Asser/Vranken*** 2005, nr. 45, HR 22 februari 2002, *NJ* 2002, 240 (*Taxibus*).

30 Asser/Vranken*** 2005, nr. 24-38.

31 Hartlief 2010, p. 68, Tzankova 2007, p. 24, 70, 85, Kroeze 2005, p. 1-3, Hartlief 2005a, p. 830-831, 834, Markesinis, Deakin & Johnston 2003, p. 377, Fairgrieve 2003, p. 64, Fairgrieve 2002a, p. 89, Surma 2002, p. 380, 388, 391, Fairgrieve 2002b, p. 484, Faure & Hartlief 1999. *Kamerstukken II* 1998-1999, 26 630, nr. 1, nr. 2, *Kamerstukken II* 2003-2004, 29 279, nr. 12, p. 9, 25, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 654, nr. 2, p. 28, *Kamerstukken II* 2011/12, 32 320, nr. 4, p. 4, 18-19, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 126, nr. 5, p. 4, 6.

32 Van Dam 2010, p. 232, 244, Giesen 2005a, p. 156, Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 108-109, Van Twist & Ten Heuvelhof 2001, p. 1667, Markesinis e.a. 1999, p. 46-49. HR 20 juni 2008, *RvdW* 2008, 649. Zie ook Kroeze 2005 over de oorzaken van ‘bange bestuurders’, waaronder (te) ruime aansprakelijkheid.

33 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 105-106, 108-109.

34 Giesen 2005a, p. 156-157, Fairgrieve 2003, p. 64, Surma 2002, p. 388-390, Fairgrieve 2002b, p. 483-484.

35 Stolker, Levine & De Bel 2001, p. 108-109, Hartlief 2005a, p. 831, Visscher 2005, p. 292-293, Visscher 2002, p. 65-66.

Over een vloedgolf aan claims op het terrein van de overheid als handhaver van de openbare orde kan op basis van het verrichte onderzoek niet worden gesproken. Hoewel claims worden ingediend bij zowel de gemeentes als de politiekorpsen, heeft dit tot nu toe geen buitenproportionele omvang. Dit bleek al uit de studie van Muller, Polak en Stolker, maar ook het bij de politie Groningen geraadpleegde overzicht van claims en de reacties van de respondenten in alle cases bevestigden dit.³⁶ Dit is een feitelijke vaststelling van de vier onderzochte cases en daarmee kan dan ook geen uitspraak worden gedaan over het punt of in de huidige praktijk door rechters een te ruime of te enge opvatting van overheidsaansprakelijkheid wordt gehanteerd. De uitspraak van de Hoge Raad met betrekking tot de Oosterparkrellen heeft in ieder geval niet tot een vloedgolf aan claims geleid, terwijl daar duidelijk werd dat de burgemeester en politie succesvol aangesproken kunnen worden op het niet tijdig ingrijpen tijdens een ordeverstoring.

In het kader van defensief gedrag werd in Hoofdstuk 3 beschreven dat medewerkers van de gemeente en de politie zich mogelijk zouden gaan verschuilen achter formuleren, om daarmee het zelf nemen van verantwoordelijkheden te vermijden. Een aantal aspecten van ‘defensief’ gedrag was waar te nemen in de verschillende cases. In Hoofdstuk 6 werd beschreven dat na grootschalige ordeverstoringen de meeste verantwoordelijkheden op het terrein van de openbare orde scherper vast komen te liggen. De eindverantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde is duidelijker afgebakend. Dit hangt samen met het ingevoerde dualisme binnen gemeenten. Sindsdien is alleen de burgemeester en geen wethouder verantwoordelijk voor dit thema. De onderzochte grootschalige verstoringen hebben deze (nieuwe) rol van de burgemeester benadrukt. Daarnaast was er, behalve bij de politie Utrecht, een toename van het aantal draaiboeken en vastgelegde processen. Dit werd door geen van de geïnterviewde respondenten in verband gebracht met bureaucratie. Ook het aangehaalde voorbeeld van het voortaan snel en ruim inzetten van de ME om escalatie te voorkomen was van toepassing op alle vier de cases. Deze beleidswijzigingen, die omschreven zouden kunnen worden als ‘defensief’, waren echter niet het gevolg van een civielrechtelijke claim. Andere mechanismen, zoals het moeten afleggen van verantwoording aan de politiek en het publiek en het streven naar veiligheid van burgers en agenten liggen ten grondslag aan deze wijzigingen van het beleid. Kortom, met betrekking tot de vermoedens over de preventieve werking van civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid kan gesteld worden dat de waargenomen vormen van preventie het gevolg lijken van andere waargenomen mechanismen.

7.4.3 *Brandweer, therapeuten, toezichthouders en artsen*

De resultaten van de vergelijkende case study kunnen ook worden geplaatst tegenover de resultaten van eerdere empirische onderzoeken naar de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid op andere terreinen. Een vergelijking met het

36 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 27.

onderzoek van Hartshorne, Smith en Everton dat besproken is in paragraaf 3.3.2, naar het effect van aansprakelijkheid op de praktijk bij brandweerkorpsen laat zien dat zowel bij de brandweer als bij de politie en burgemeester vrijwel niets verandert in de praktijk van alledag als gevolg van een claim of veroordeling tot schadevergoeding.³⁷ De concrete aanpassing die na de *Hampshire*-case werd gedaan, was dat voortaan in een handboek is opgenomen dat sprinklers tijdens een brand niet moeten worden uitgeschakeld. De concrete lering die werd getrokken door therapeuten uit de zaak *Tarasoff* was dat therapeuten potentiële slachtoffers van cliënten dienen te waarschuwen.³⁸ Deze onderzoeken werden besproken in paragraaf 3.3.4. In beide gevallen werd niet gekeken naar de abstracte les dat er een mogelijkheid is om aansprakelijk gesteld te worden voor het bijdragen aan de grootte van de schade of de risico's van een gevaarlijke patiënt. Wel werd gekeken naar het gedrag dat concreet voor schade had gezorgd en dat was hetgeen voortaan moest worden vermeden. Dit is vergelijkbaar met de gedachte "dit nooit weer" bij de politie en burgemeester na een grootschalige ordeverstoring, zoals de impact die de strandrellen hadden op de veiligheid van eigen agenten. Het concrete voorval wil men in de toekomst vermijden.

De constatering van Hartshorne, Smith en Everton dat waarschijnlijk andere factoren dan aansprakelijkheid invloed hebben op het aanpassen van procedures en het handelen in de praktijk, wordt bevestigd in mijn case study. Zij noemden bij wijze van voorbeeld de veiligheid van brandweerlieden als factor van betekenis. Uit de resultaten van mijn onderzoek bleek dat veiligheid van burgers, waaronder ook de veiligheid van politieagenten, inderdaad een belangrijk uitgangspunt is bij het vormen en aanpassen van het openbare-ordebeleid. De praktijk van alledag veranderde in een aantal cases namelijk wel, bijvoorbeeld op het terrein van de voorbereiding van evenementen, maar zoals gezegd is geen verband gevonden met civielrechtelijke aansprakelijkheid. In het geval van de Engelse brandweer werd ten slotte in een aantal districten een verbeterde verzekering afgesloten. In mijn case study werd het aspect van de verzekering door een aantal respondenten wel genoemd, maar dat had geen betrekking op het veranderen van de bestaande verzekering.

In mijn onderzoek was de insteek om in interviews te starten met de vraag naar welke prikkels er zijn om openbare-ordebeleid aan te passen. In de beantwoording van deze vraag werd civielrechtelijke aansprakelijkheid nergens spontaan genoemd. Na mijn vraag wat de rol van aansprakelijkheid is bij het vormen van openbare-ordebeleid, kwam van alle respondenten de reactie dat dit geen, of vrijwel geen rol speelt in de hedendaagse praktijk. In het onderzoek van Van Dam van 2006 naar de aansprakelijkheid van toezichthouders werd direct gevraagd naar de rol van aansprakelijkheid. Hoewel dit de respondenten zou kunnen beïnvloeden, was ook in dat onderzoek in grote lijn de reactie dat er geen (negatieve) invloed van aansprakelijkheid uit gaat. Deze survey liet zien dat een aantal jaren geleden door toezichthouders zelf werd verklaard dat zij geen

37 Hartshorne, Smith & Everton 2000, p. 503, 511, Vranken 2006, p. 40 en Asser/Vranken*** 2005, nr. 42-43.
38 Givelber, Bowers & Blitch 1984, p. 484.

invloed ondervonden van civielrechtelijke aansprakelijkheid.³⁹ Sinds de kredietcrisis is de rol van aansprakelijkheid voor financiële toezichthouders opnieuw ter discussie gekomen in de literatuur. Hoewel uit het onderzoek van Giesen e.a. uit 2009 blijkt dat de kans nog steeds zeer klein is dat een toezichthouder succesvol aansprakelijk wordt gesteld, is de huidige minister van Financiën met een aantal juristen van mening dat beperking van aansprakelijkheid van financiële toezichthouders een serieuze optie moet zijn.⁴⁰ In paragraaf 7.6 zal ik ter illustratie van het belang van mijn onderzoek voor het juridisch debat nader ingaan op de discussie over de aansprakelijkheid van (financiële) toezichthouders.

Een terugblik op het bestaande empirische onderzoek naar de aansprakelijkheid van artsen dat is besproken in paragraaf 3.3.5 laat zien dat het defensieve gedrag dat in een aantal onderzoeken is gevonden als gevolg van het aansprakelijkheidsrisico,⁴¹ tot nu toe niet is waargenomen bij zware ingrepen, zoals een bypass- of heupoperatie.⁴² Zware operaties zijn onvermijdelijk in een aantal gezondheids-situaties. Dus bepaalde risico's zullen genomen blijven worden. Ook acute openbare-ordeverstoringen kunnen onvermijdelijk zijn en niet te voorzien of te voorkomen. De politie en burgemeester zullen op dat moment ook maatregelen moeten nemen die risico's op schade meebrengen, net als artsen bij zware medische ingrepen. In vergelijking met de resultaten van het onderzoek van Baicker en Chandra over zware medische ingrepen is het dan ook minder verrassend dat ook bij de handhaving van de openbare orde geen invloed van aansprakelijkheid is waar te nemen. Door een aantal onderzoekers op het gebied van medical malpractice wordt bovendien gesuggereerd dat de effecten die nu toegeschreven worden aan aansprakelijkheid, wellicht te maken hebben met andere oorzaken, zoals de reputatieschade van artsen.⁴³

In een verkennend onderzoek onderscheidt Keren-Paz reputatieschade voor artsen die los staat van aansprakelijkheid en reputatieschade die het gevolg is van een juridische procedure. In het eerste geval kunnen collega's en 'peers' een slechte indruk krijgen wanneer een arts fouten maakt, wat effect kan hebben op een verdere carrière. Ook tegenover patiënten kan een slechte reputatie gevolgen hebben voor de toekomst van de arts.⁴⁴ Keren-Paz gaat er vanuit dat het indienen van een claim tegen een arts zeer waarschijnlijk ook reputatieschade oplevert en dat deze schade zelfs groter kan zijn dan de schade die veroorzaakt is bij de onderliggende gebeurtenis. De reputatieschade hangt in zijn ogen samen met publiciteit over de zaak, omdat zonder media-aandacht de vraag is hoeveel aandacht het publiek zal hebben voor een claim.⁴⁵ Om de invloed van de reputatie

39 Van Dam 2006, p. 66, 71-72, 159-160.

40 Wibier 2011, Busch 2011, Wibier & Du Perron 2011, Hartlief 2010, Van Dam 2010, Giesen e.a. 2009, Dijkstra & Visscher 2007.

41 Chen 2010, Dhankhar & Khan 2009, Currie & MacLeod 2008, Iizuka 2007, Dubai, Kaestner & Waidmann 2001, Dubai, Kaester & Waidmann 1999, Sloan et al. 1997, Kim 2007, Localio et al. 1993, Baldwin et al. 1995, Kessler & McClellan 1996.

42 Baicker & Chandra 2005, p. 30-31.

43 Sage 2004, p. 163, 179, Quinn 1998, p. 471. Zie voor twijfels over het 'deterrent effect': Thaler & Sunstein 2009, p. 212-213.

44 Keren-Paz 2010, p. 364-365.

45 Keren-Paz 2010, p. 367-369.

op het gedrag van artsen feitelijk vast te stellen, geeft Keren-Paz aan dat empirisch onderzoek gewenst is.⁴⁶ In vergelijking met de resultaten van mijn onderzoek kan in ieder geval gesteld worden dat op het terrein van de openbare orde zeker een belangrijke rol is weggelegd voor de perceptie van de bedreiging van de reputatie. Gezien de politiek-bestuurlijke rol van de burgemeester als persoon weegt zijn reputatie en het afleggen van verantwoording voor hem zwaarder dan voor de politie als organisatie.

7.4.4 *Claimmanagement*

In paragraaf 3.3.6 is het onderzoek van Schlanger besproken waarin zij ‘deterrence’ (de preventieve werking van aansprakelijkheid) wilde operationaliseren om te zien hoe organisaties met claims omgaan en of dit claimmanagement uiteindelijk leidt tot risicomijdend handelen.⁴⁷ Schlanger heeft bij het operationaliseren van de preventieve werking van aansprakelijkheid een onderscheid gemaakt tussen vier vormen van claimmanagement. Dit zijn het stroomlijnen van informatie over claims (1), het aannemen van gespecialiseerd personeel om te helpen het uitbetalen van vergoedingen te reduceren (2), het stimuleren van bureaucratische processen om schade te beperken (3) en het benadrukken van de rol van claims aan verschillende personen binnen de organisatie (4).⁴⁸

Het verzamelen van informatie als bewijs tegen een claim is in geen enkele van de door mij onderzochte cases waargenomen. In de ogen van Schlanger zou dit bewijsmateriaal ook gebruikt kunnen worden bij het ontwerpen van interventies om schade en gevaar te voorkomen of te reduceren, waardoor gesproken kan worden van preventie. Niet de informatie die verzameld wordt als bewijs tegen een claim, maar de informatie die boven tafel komt als gevolg van evaluaties en rapporten, wordt in de verschillende cases gebruikt om schade en gevaar in de toekomst te voorkomen en te reduceren bij de handhaving van de openbare orde.⁴⁹ In Rotterdam, Utrecht, Den Bosch en Groningen is wel degelijk sprake van preventieve maatregelen, maar niet als direct gevolg van een claim.

Het professioneel personeel dat zich zou specialiseren in het omgaan met claims bestaat bij gemeentes en politieregio’s uit juristen die werkzaam zijn voor een afdeling Juridische zaken, of een Bureau Schadebemiddeling. Hoewel dit personeel al vóór de rellen aanwezig was binnen de onderzochte gemeentes en korpsen, koppelen zij vrijwel niet terug naar beleidsbepalers op het gebied van de openbare orde wat de betekenis van claims is voor de organisatie. De verwachting van Schlanger dat dit personeel zijn taken uit zou breiden naar het voorkomen van schade is tot op heden in de onderzochte cases niet gebruikelijk binnen de praktijk van de openbare-ordehandhaving.

Het stimuleren van bureaucratische processen om schade te beperken kan volgens Schlanger een gevolg zijn van het omgaan met claims. Zij constateert in

46 Keren-Paz 2010, p. 388.

47 Schlanger 2008, p. 1-2.

48 Schlanger 2008, p. 9-19.

49 Muller e.a. 2009, Van den Brink & Bruinsma 2009, Schutte e.a. 2006, Otten e.a. 2001.

haar case over ziekenhuizen dat artsen soms de voorkeur hebben voor een behandeling waarbij schriftelijke verslaglegging plaatsvindt met het oog op mogelijke aansprakelijkheid.⁵⁰ Hoewel in Groningen, Den Bosch en Rotterdam waargenomen is dat er meer draaiboeken en uitgeschreven processen zijn gekomen na de verschillende grootschalige ordeverstoringen, is dit niet terug te herleiden tot de ingediende claims. Het vastleggen van verantwoordelijkheden en het uitwerken van procedures en checklists, zoals de Handreiking Publieksveiligheid Evenementen, werd bijvoorbeeld in Rotterdam al in gang gezet voordat een claim was ingediend in het kader van de strandrellen. In Groningen en Den Bosch werd ook niet verwezen naar de claims, maar naar het uitgangspunt van veiligheidsverbetering en het moeten afleggen van verantwoording aan de politiek en de samenleving. Het aanbrengen van structuur en standaarden in procedures kan gezien worden als bureaucratisering, maar dit is in de verschillende regio's niet ingezet als gevolg van claims of met oogmerk om claims te voorkomen. Risicomijdend handelen lijkt dus wel te bestaan, maar niet als gevolg van claims, maar juist uit plichtsbesef. Dit handelen zou als onbedoeld neveneffect wel (succesvolle) claims kunnen voorkomen door de gedegen documentatie van voorbereidingen.

Het benadrukken van de rol van claims door verschillende personen binnen de organisatie gebeurt tot nu toe in geen van de onderzochte politieregio's en gemeenten. Dit zou zelfs één van de verklaringen kunnen zijn voor het feit dat civielrechtelijke aansprakelijkheid tot dusver een zeer beperkte of geen invloed heeft op het openbare-ordebeleid. Meer juridische kennis over aansprakelijkheid bij beleidsbepalers en informatie over ingediende claims en de kosten en moeite die deze claims met zich brengen, zou de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid kunnen vergroten. De vraag is of dit nodig is, aangezien andere mechanismen al voor preventie zorgen en aansprakelijkheid tot nu toe geen probleem vormt voor de burgemeester en politie.

Hoewel de verschillende ontwikkelingen in de onderzochte cases, zoals het oprichten van een Projectgroep Evenementen en het ontwikkelen van risicoanalyses in Breda, het oprichten van een Evenementenbureau bij de politie Rotterdam-Rijnmond, het aannemen van adviseurs op het terrein van de openbare orde in Groningen en Den Bosch en het verscherpte evenementenbeleid in Utrecht als gevolgen van claimmanagement zouden kunnen worden gezien zoals Schlanger dat beschrijft, is geen van deze ontwikkelingen en wijzigingen te herleiden tot een civielrechtelijke claim. Bij grote media-aandacht, die inherent is aan een grootschalige ordeverstoring zijn de adviseurs van de burgemeester en politie-medewerkers wel op de hoogte van een ingediende claim, maar de follow-up komt niet onder hun aandacht. Het claimmanagement dat Schlanger beschrijft, is dan ook niet als zodanig waarneembaar bij de politie en gemeentes.

50 Schlanger 2008, p. 38.

7.4.5 Aansprakelijkheidsmanagement politie

Specifiek voor de politie werden in het onderzoek van Muller, Polak en Stolker door de auteurs een aantal vormen van aansprakelijkheidsmanagement geschetst, die in paragraaf 3.3.8 zijn besproken.⁵¹ Dit zijn in de eerste plaats inspanningen van de politie die erop gericht zijn om zo min mogelijk feitelijke handelingen te verrichten en regelgeving en beschikkingen te produceren die door de rechter als onrechtmatig worden beschouwd. Verder noemden zij ook voorzieningen binnen politiekorpsen om juridische procedures die voortvloeien uit aansprakelijkheidsstelling te kunnen begeleiden, een goede verzekering en het zich concreet en systematisch afvragen welke organisatorische en inhoudelijke wijzigingen nodig zijn om aansprakelijkheid in de toekomst te voorkomen. Ten slotte hebben zij in hun onderzoek aandacht besteed aan het voorkomen van ongewenste neveneffecten van aansprakelijkheid.⁵²

De auteurs beschreven echter niet of deze vormen van aansprakelijkheidsmanagement zich ook daadwerkelijk voordeden in de politiepraktijk. Zij constateerden op basis van gesprekken met medewerkers die betrokken zijn (geweest) bij de afhandeling van claims, dat er geen ‘sense of urgency’ was binnen de organisatie van de politie op het terrein van aansprakelijkheid.⁵³ Het beperkte aantal claims zou daar aan ten grondslag kunnen liggen.⁵⁴ De afwezigheid van urgentie voor aansprakelijkheid zag ik ook terug bij zowel de politie als gemeente. Om toch goed op de toekomst voorbereid te zijn, gaven Muller, Polak en Stolker een aantal suggesties voor de politieorganisatie. In de eerste plaats zou in het kader van preventie volgens de auteurs gedacht kunnen worden aan het werken met protocollen met zorgvuldigheidseisen voor feitelijke handelingen en het vooraf laten uitvoeren van een juridische check om geen feitelijke handelingen te verrichten die tot aansprakelijkheid zouden kunnen leiden. Daarnaast noemden zij het vergroten van de juridische kennisinfrastructuur binnen en tussen korpsen, en een gelijke wijze van omgaan met claims in de verschillende politieorganisaties. Ten slotte wezen zij op de mogelijkheid een conflict te dejuridiseren door een fout toe te geven en uit eigen beweging een schadevergoeding te betalen.⁵⁵

In het empirische gedeelte van mijn onderzoek kwam naar voren dat de politie op verschillende terreinen, zoals evenementen, inderdaad werkt met protocollen en draaiboeken. In de bovenstaande paragraaf werd echter ook al aangegeven dat deze uitgeschreven processen niet het gevolg zijn van claims en ook niet bedoeld zijn om claims te voorkomen. Aspecten van veiligheid en verantwoording afleggen spelen in dat verband een rol. Dat dit onbedoeld leidt tot aansprakelijkheidsmanagement, kan als positief neveneffect gezien worden. De juridische kennis van civielrechtelijke aansprakelijkheid bleek bij beleidsmedewerkers en adviseurs op het terrein van de openbare orde vrij beperkt te zijn. Dit zegt echter niets over de juridische expertise binnen politieorganisaties bij afdelingen als

51 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 7.

52 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 9-10, 46-47.

53 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 55-56.

54 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 27.

55 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 56-60.

Juridische Zaken of een Bureau Schadebemiddeling. Communicatie tussen deze afdelingen die zich bezig houden met het afhandelen van claims en de beleidsbepalers op het terrein van de openbare orde blijkt daarentegen minimaal. Op dit moment lijkt er binnen de onderzochte gemeentes en politieregio's geen behoefte te zijn aan het delen van kennis op dit terrein. Voor beleidsbepalers heeft civielrechtelijke aansprakelijkheid geen urgentie en zij vragen ook niet om kennis hierover.

7.4.6 Conclusie

De vermoedens van juristen en rechtseconomen over de preventieve werking van civielrechtelijke aansprakelijkheid worden niet bevestigd door mijn vergelijkende case study. Het uitgangspunt dat civielrechtelijke aansprakelijkheid prikkelt en dé factor is bij uitstek die een één op één relatie heeft met gedragsveranderingen of beleidswijzigingen blijkt een incorrecte gedachte. Wanneer alleen gekeken wordt naar het feit dat een claim is ingediend en er vervolgens veranderingen zijn in de dagelijkse praktijk van bijvoorbeeld de ordehandhaving, dan kan op grond daarvan niet gesteld worden dat er een causale relatie is. Bij het causale denken van juristen op het terrein van het aansprakelijkheidsrecht kunnen dus vraagtekens worden gezet. De preventieve maatregelen die in de verschillende cases genomen zijn om (grootschalige) ordeverstoringen in de toekomst te voorkomen, komen namelijk voort uit andere beweegredenen en mechanismen. Op grond van de hypothese dat er een direct verband zou bestaan tussen de perceptie op aansprakelijkheid en beleidswijzigingen, werden in de literatuur een aantal indicatoren geïdentificeerd die zouden kunnen wijzen op de preventieve werking van aansprakelijkheid. Deze indicatoren, waaronder het documenteren van handelingen in protocollen en het willen voorkomen van schadeveroorzakende ordeverstoringen, zijn in de praktijk ook waargenomen. Dit bleken echter de gevolgen van andere factoren, zoals het moeten afleggen van verantwoording aan de politiek en de samenleving en het sterke plichtsbesef om te streven naar het garanderen van veiligheid in de openbare ruimte. De in bestaande onderzoeken gesuggereerde vormen van claim- en aansprakelijkheidsmanagement blijken dan ook het gevolg van andere prikkels dan civielrechtelijke aansprakelijkheid. Deze bevinding uit de vergelijkende case study is van betekenis voor andere gebieden binnen de aansprakelijkheid van de overheid en van toezichthouders. Daar wordt in de discussie over aansprakelijkheidsbeperking ook het uitgangspunt genomen dat er een directe relatie bestaat tussen aansprakelijkheid en gevolgen voor de dagelijkse werkzaamheden. Maar ook in die situatie kunnen andere factoren, zoals plichtsbesef, reputatie, verantwoordelijkheid en verantwoording afleggen een rol spelen. In de laatste paragraaf wordt afgesloten met de betekenis van mijn onderzoek voor de praktijk van de wetgever, advocaten, rechters en de juridische literatuur, waarbij het debat op het terrein van financiële toezichthouders als voorbeeld wordt gehanteerd.

7.5 Beantwoording probleemstelling

Op basis van de resultaten van de vergelijkende case study en het inkaderen van die resultaten in de bestaande literatuur en onderzoeken kan een antwoord worden gegeven op de centrale probleemstelling:

Leidt de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid van de politie en/of burgemeester, voor schade die zij veroorzaakt in het kader van haar taak als handhaver van de openbare orde, tot voor de aansprakelijkheid relevante effecten met betrekking tot de invulling van het openbare-ordebeleid en zo ja, tot welke effecten en onder welke omstandigheden?

Om een antwoord op deze vraag te geven, leek de case van de Oudejaarsrellen in de Groningse Oosterparkwijk 'ideaal' om te toetsen of de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid invloed heeft op de burgemeester en politie bij het vormen van het openbare-ordebeleid.⁵⁶ Aangezien het de Hoge Raad was die zich uiteindelijk uitsprak over de aansprakelijkheid van de burgemeester en de politie voor het niet tijdig ingrijpen in de openbare orde, was het vermoeden dat aansprakelijkheid daar in toekomstige gevallen zeker een rol zou spelen. Maar net zoals in Den Bosch, Utrecht en Rotterdam, werd in Groningen geen duidelijke invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid gevonden. Of er nu wel of geen (succesvolle) claim was ingediend tegen de burgemeester en/of politie, de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid was in de cases niet van dien aard dat zij werd meegenomen in het aanpassen van het openbare-ordebeleid na een grootschalige ordeverstoring. Dit gebeurde niet in Groningen ondanks het arrest van de Hoge Raad en ook niet in Den Bosch toen daar voor de tweede keer rellen plaatsvonden in de Graafsewijk. Slechts het vastleggen van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor de organisator van een evenement in Utrecht en Rotterdam en de bepaling over een eigen aansprakelijkheidsverzekering van de politie in Utrecht zijn aanpassingen die in verband staan met civielrechtelijke aansprakelijkheid.

Dit neemt niet weg dat in de verschillende cases wel degelijk sprake is van preventie om schadeveroorzakend gedrag en (grootschalige) ordeverstoringen in de toekomst te voorkomen. Bij aanvang van het onderzoek werden deze preventieve maatregelen in één van de geschetste scenario's gezien als mogelijke effecten van het aansprakelijkheidsrecht. De resultaten van het empirische onderzoek brachten echter aan het licht dat dit gevolgen blijken te zijn van andere mechanismen. Deze mechanismen zijn het moeten afleggen van verantwoording als gevolg van politiek/bestuurlijke druk, media-aandacht en beeldvorming en het primaire streven naar fysieke veiligheid van burgers en politieagenten waarvoor een sterk plichtsbefef wordt gevoeld. Hoewel een aantal indicatoren van preventieve werking, zoals Schlanger die bijvoorbeeld operationaliseerde, waarneembaar

56 Gerring 2007, p. 115-122.

zijn in de praktijk is dit niet de preventieve werking van aansprakelijkheid, maar van andere mechanismen.

Zoals in paragraaf 7.2 en 7.3 werd besproken, kan de beperkte rol van aansprakelijkheid op basis van de cases te verklaren zijn door de frequentie en hoogte van de huidige claims, de huidige verzekering, het feit dat de organisatie en niet een (beleidsbepalend) individu de kosten draagt, de beperkte juridische kennis bij beleidsvormers en het ontbreken van terugkoppeling over de afhandeling van de schadeclaims. (De laatste twee kunnen ook een gevolg van de beperkte rol van aansprakelijkheid zijn.)

Verruiming of beperking aansprakelijkheid van burgemeester en politie?

Op het terrein van de openbare orde lijkt vanuit het perspectief van de burgemeester en de politie dan ook geen leemte op het gebied van preventie te zijn die door het civielrechtelijke aansprakelijkheidsrecht ingevuld zou moeten worden, bijvoorbeeld door een verruiming van overheidsaansprakelijkheid.

De resultaten van mijn onderzoek pleiten echter ook niet voor een beperking van aansprakelijkheid van de overheid in het kader van de openbare-ordehandhaving. Negatieve neveneffecten van aansprakelijkheid zijn immers ook niet waargenomen. Deze paragraaf bevat vanuit het oogpunt van preventie dan ook geen aanbeveling voor de wetgever of rechter om overheidsaansprakelijkheid bij openbare-ordeverstoringen te beperken of uit te breiden. Het feit dat er een mogelijkheid is om de gemeente en politie aan te spreken wanneer zij daadwerkelijk onrechtmatig gehandeld hebben, werd door geen van de respondenten als onredelijk beschouwd. Zolang de rechter rekening blijft houden met de beleidsvrijheid en beperkte middelen van de burgemeester en politie bij de handhaving van de openbare orde, worden in de huidige praktijk (nog) geen problemen voorzien. Een rechter hoeft op basis van de preventieve invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid dan ook geen andere lijn te gaan volgen dan de huidige praktijk van omgaan met overheidsaansprakelijkheid.

Voor de compensatiefunctie van het aansprakelijkheidsrecht kunnen andere argumenten aangevoerd worden in een discussie over het verruimen of beperken van aansprakelijkheid. Normen, zoals rechtszekerheid of rechtsgelijkheid, kunnen tot andere uitspraken over overheidsaansprakelijkheid leiden, ook wanneer vaststaat dat het moeten compenseren van schade niet tot prikkels leidt voor de schadeveroorzaker. Het perspectief was in dit onderzoek gericht op de preventieve effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op de handhavers van de openbare orde. Daarbij werd zijdelings ingegaan op de mogelijkheden die slachtoffers en derden hebben om schade van een ordeverstoring vergoed te krijgen. Vanuit het perspectief van de schadelijder, die gecompenseerd wil worden, zouden wellicht andere mogelijkheden dan een aansprakelijkheidsstelling in het leven kunnen worden geroepen. Op dit moment vergoeden de onderzochte regio's en gemeenten schade soms al uit coulance en bieden zij slachtoffers ondersteuning in de vorm van schadebemiddeling. Ook bestaat er een Schadefonds Geweldsmisdrijven waar slachtoffers van bijvoorbeeld zware mishandeling, diefstal met geweld of een gewapende overval terecht kunnen als zij letselschade hebben. Hier kunnen ook

agenten een beroep op doen.⁵⁷ Voor de schadelijders is het probleem dat de primaire daders, bijvoorbeeld hooligans, niet traceerbaar of insolvabel zijn. Het vergt een ander onderzoek om hier passende oplossingen voor aan te dragen. Met compensatie als uitgangspunt zou civielrechtelijke aansprakelijkheid een oplossing kunnen bieden, maar wat betreft preventieve werking zouden die oplossingen op basis van de resultaten van dit onderzoek niet in de sfeer van civielrechtelijke overheidsaansprakelijkheid gezocht moeten worden. Mijn onderzoek biedt op het terrein van de openbare-ordehandhaving geen empirische ondersteuning voor het inzetten van aansprakelijkheid als preventief reguleringsinstrument door de wetgever, welke rol soms aan aansprakelijkheid wordt toebedeeld.⁵⁸

7.6 Betekenis voor de juridische praktijk

7.6.1 Kennis voor praktijk en literatuur

De zeer beperkte invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het terrein van openbare-ordehandhaving, de afwezigheid van defensief gedrag en het bewustzijn dat andere mechanismen, zoals het afleggen van verantwoording, de rol van beeldvorming en sterk plichtsbesef, preventieve werking hebben, levert relevante informatie op voor verschillende actoren in de juridische praktijk. Kennis over de preventieve werking van deze mechanismen kan voor de wetgever nuttig zijn bij het ontwerpen van regelgeving waarbij preventie een doel is. Een oplossing hoeft niet in het aansprakelijkheidsrecht gevonden te worden; andere mechanismen kunnen de beoogde doelen bereiken. In het kader van openbare-ordehandhaving bleek dat bijvoorbeeld het sterke plichtsbesef om veiligheid te garanderen. Dat zou zich ook op andere gebieden en bij andere organisaties kunnen voordoen. Het aspect van verantwoording moeten afleggen, aan de politiek, maar ook aan het publiek, is ook waar te nemen bij multinationals, die onder meer om die reden steeds meer streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen.⁵⁹ Dit hangt tevens samen met hun reputatie en de beeldvorming daarover. Kennis over de werking van deze mechanismen geeft de wetgever inzichten en handvatten bij het zoeken naar creatieve oplossingen.⁶⁰ Dat is bovendien in lijn met het streven naar minder regeldruk.⁶¹

Daarnaast kan de wetgever met de inzichten uit mijn onderzoek vragen stellen over de noodzaak van een beperking van aansprakelijkheid op een bepaald terrein als er slechts vermoedens zijn van defensief gedrag of een vloedgolf aan claims. Vermoedens over defensief gedrag bleken niet onderbouwd te kunnen worden door de resultaten van de case study. Als het opstellen van checklists

57 Muller, Polak & Stolker 2006, p. 21-22.

58 Engelhard e.a. 2009, Cafaggi 2006.

59 Van der Heijden 2011.

60 Nader onderzoek naar de werking en manipuleerbaarheid van mechanismen als het moeten afleggen van verantwoording en reputatie zou een vervolg op mijn onderzoek kunnen zijn.

61 Zie onder meer *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, nr. 9, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 731, nrs. 1-3, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 731 nrs. 4-7.

en draaiboeken wel gedefinieerd zou worden als defensief gedrag, dan was dat bovendien niet een gevolg van mogelijke aansprakelijkheid.

Ook advocaten kunnen met deze kennis in een zaak het argument van de wederpartij weerleggen dat bij het toekennen van een vordering gevreesd moet worden voor negatieve invloed van aansprakelijkheid op een organisatie. Zonder empirische onderbouwing van dit argument door de wederpartij zou een advocaat de rechter kunnen overtuigen om het niet te laten meewegen. In de praktijk kan de invloed van aansprakelijkheid immers veel beperkter zijn dan in eerste instantie wordt verwacht. De rechter weet dan op zijn beurt dat argumenten over de preventieve werking van aansprakelijkheid onderbouwd zouden moeten worden met feitelijke gegevens. Ook kan een rechter bij de toe- of afwijzing van een vordering rekening houden met de mogelijke preventieve werking van andere mechanismen. Een vordering kan dan evengoed worden toe- of afgewezen met het oog op compensatie, maar niet om via de schadeclaim gedragsveranderingen af te dwingen of te voorkomen.

Met betrekking tot de literatuur die de handhaving van de openbare orde tot onderwerp heeft, is het relevant dat op dit terrein een aantal mechanismen bestaat dat voor beleidswijzigingen zorgt, zoals de invloed van verantwoording afleggen, het willen garanderen van veiligheid en het belang van de reputatie. Korpsen en gemeenten kunnen op het terrein van ordehandhaving bovendien onderling van elkaar leren over best practices.⁶² Eén van de uitkomsten van mijn onderzoek is dat bij het creëren en wijzigen van openbare-ordebeleid een belangrijke rol is weggelegd voor het moeten afleggen van verantwoording. Dit impliceert dat de burgemeester een belangrijke actor is op dit gebied. Bij de vorming van de nieuwe Politiewet zou het goed zijn om met deze wetenschap rekening te houden. Het veranderen van de structuur van verantwoordelijkheden rondom ordeverstoringen, kan er voor zorgen dat de nu werkende mechanismen van verantwoording afleggen, reputatie en plichtsbesef van de burgemeester opnieuw uitgekristalliseerd moeten worden, waardoor een goed functioneerde aanpak verloren kan gaan. Aandacht voor de ordehandhaving en de rol van de burgemeester daarin is belangrijk bij het vormen en invoeren van de nieuwe Politiewet.⁶³

Wat betreft andere gebieden waar eerder al onderzoek plaatsvond naar de preventieve werking van aansprakelijkheid, zoals bij aansprakelijkheid van artsen, de brandweer, toezichthouders en vrijwilligers, roepen de uitkomsten van mijn onderzoek ook op tot vervolgonderzoek. Welke indicatoren die wijzen op preventieve werking of defensief gedrag zijn daadwerkelijk het gevolg van aansprakelijkheid, of van andere mechanismen? Hoe werkt het mechanisme van verantwoording afleggen, reputatie en verzekeringen op een terrein waar geen politiek-bestuurlijke druk bestaat? En hoe werkt deze politiek-bestuurlijke druk op andere terreinen van overheidsaansprakelijkheid, zoals bij toezichthouders? Wanneer is er een relatie tussen reputatieschade en het moeten betalen van een schadevergoeding? Welke rol speelt media-aandacht bij schadeclaims en eventuele reputatieschade op andere

62 Zie over deze aanbevelingen ook Adang 2010, p. 9 en Adang e.a. 2009.

63 Ook Tops e.a. 2010 wijzen op het belang van 'tanden' voor de burgemeester op het gebied van lokaal gezag over veiligheid, Tops e.a. 2010, p. 34.

terreinen, zoals bij medical malpractice? De uitkomsten van de vergelijkende case study geven aanknopingspunten voor nader onderzoek.

In de juridische literatuur wordt op verschillende gebieden gediscussieerd over de mogelijke gevolgen die aansprakelijkheid kan hebben voor de praktijk. In meerdere van deze discussies komt ook het argument naar voren dat eventuele negatieve gevolgen een reden zouden moeten zijn om civielrechtelijke aansprakelijkheid op dat terrein te beperken. Even zo vaak wordt ook het argument gegeven dat de positieve prikkelende werking van aansprakelijkheid juist niet beperkt zou moeten worden. Deze discussies zijn er onder andere over bestuurders en commissarissen van BV's of NV's, zoals grote woningcorporaties.⁶⁴ Ook is er discussie over verschillende toezichthouders, zoals de overheid in het kader van toezicht op de naleving van vergunningen bij de Vuurwerkcramp in Enschede⁶⁵ en de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk,⁶⁶ of over de aansprakelijkheidsbeperking van de financiële toezichthouders DNB en AFM. De categorie van toezichthouders betreft net als de handhaving van de openbare orde een vorm van overheidsaansprakelijkheid.

Aangezien de vergelijkende case study heeft plaatsgevonden op het specifieke terrein van de openbare-ordehandhaving kan op basis van de resultaten niet zonder meer een lijn doorgetrokken worden naar andere terreinen van overheidsaansprakelijkheid. Nader empirisch onderzoek naar de rol van aansprakelijkheid op andere terreinen zou zeer wenselijk zijn voor een completer beeld. Toch valt er wel degelijk een vergelijking te maken van overheidsaansprakelijkheid met andere terreinen, aangezien ook daar wordt gespeculeerd over de mogelijke gevolgen van aansprakelijkheid. Zo kan de lijn van mijn onderzoek bijvoorbeeld worden doorgetrokken naar de huidige discussie over de beperking van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de financiële toezichthouders De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Om te illustreren op welke wijze de inzichten uit mijn vergelijkende case study kunnen bijdragen aan het juridisch debat op andere terreinen, wordt in het onderstaande ingegaan op de actuele discussie over de beperking van aansprakelijkheid van financiële toezichthouders. In deze discussie worden argumenten gehanteerd die zijn te herleiden tot vermoedens over de preventieve werking van aansprakelijkheid, terwijl een empirische ondersteuning van deze argumenten meestal ontbreekt. De resultaten van mijn onderzoek naar de burgemeester en politie kunnen geen uitsluitsel geven over de invloed van aansprakelijkheid op het terrein van financiële toezichthouders, maar mijn onderzoek laat wel zien dat de vooraf verwachte rol van aansprakelijkheid in de praktijk anders bleek. Door middel van empirisch onderzoek zou ook over de invloed van aansprakelijkheid bij financiële toezichthouders nuttige informatie voor en over de praktijk verkregen kunnen worden.

64 Kroeze 2005, over bestuurdersaansprakelijkheid.

65 HR 9 juli 2010, RvdW 2010, 898 (*Vuurwerkcramp: verzekeraar Grolsch/Staat*), Van Maanen 2007.

66 Hof 's-Hertogenbosch 2 augustus 2011, L/JN BR3933.

7.6.2 Juridische argumenten

Een aantal argumenten in de discussie over de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders, zowel voor als tegen een beperking, heeft geen betrekking op de gevolgen van de aansprakelijkheid. Deze argumenten zijn niet gebaseerd op de mogelijke preventieve werking van aansprakelijkheid. Dat deel van het debat gaat in op argumenten van juridische aard, zoals de huidige rechtspraak, rechtsnormen en rechtsvergelijking.

Dit betreft in de eerste plaats het argument dat de Nederlandse rechter in zijn uitspraken tot nu toe terughoudend omgaat met het aannemen van toezichthouders-aansprakelijkheid.⁶⁷ Bij het invullen van de vereisten van artikel 6:162 BW wordt onder meer rekening gehouden met de aan de toezichthouder toekomende beleidsvrijheid. Ook stond het relativiteitsvereiste in bijvoorbeeld HR *Duwbak Linda* in de weg aan een succesvolle claim, omdat de zorgplicht van de toezichthouder niet strekte tot bescherming van de vermogensschade van het slachtoffer.⁶⁸ Een aantal juristen ziet in de terughoudendheid van de rechter een argument tegen een beperking van aansprakelijkheid, omdat op basis van de rechtspraak daartoe geen noodzaak blijkt te zijn.

Ten tweede wordt ook het feit dat de toezichthouder niet de primaire dader is, maar dat slechts sprake is van een afgeleide aansprakelijkheid, niet gezien als een reden om aansprakelijkheid te beperken.⁶⁹ Daarnaast wordt het argument aangevoerd dat het voor het vertrouwen in de rechtsstaat belangrijk is om rechtssubjecten, dus ook de overheid en alle toezichthouders, gelijk te behandelen volgens de regels van het aansprakelijkheidsrecht als er geen aanleiding is voor een uitzondering.⁷⁰ In het verlengde daarvan geeft Van Dam aan dat ook het vertrouwen dat de samenleving en de markt hebben in goed toezicht, gesteund wordt door de mogelijkheid om een toezichthouder aan te spreken wanneer hij faalt.⁷¹

Vóór een beperking van de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders wordt er op gewezen dat toezichthouders worstelen met het toezichthoudersdilemma. Bij de keuzes in het nemen van maatregelen kan zowel openbaarmaking als geheimhouding van het falen van een financiële dienstverlener voor schade zorgen.⁷² Aangezien in een dergelijke situatie iedere beslissing van een toezichthouder tot schade kan leiden, zou het volgens dit argument niet redelijk zijn om een toezichthouder hiervoor aansprakelijk te kunnen stellen.⁷³ Ook wordt aangevoerd dat in dit kader niet blindelings kan worden vertrouwd op de huidige terughoudendheid van de rechter.⁷⁴

67 Wibier & Du Perron 2011, p. 78, Giesen e.a. 2009, p. 43, 82, Hartlief 2005b, p. 1130, Van Rossum 2005, p. 94, 122-123, Van Dijk 2003, p. 195-196.

68 HR 7 mei 2004, *NJ* 2006, 281 (*Duwbak Linda*).

69 Van Dam 2010, p. 225, Van Maanen 2007, p. 127, 139, Hartlief 2005b, p. 1127, Giesen 2005, p. 187, Van Rossum 2005, p. 91-92.

70 Van Dam 2010, p. 244, Van Dam 2006, p. 153-154, Hartlief 2005b, p. 1128-1129.

71 Van Dam 2010, p. 245, Van Dam 2006, p. 154-155, Van Maanen 2007, p. 128.

72 Giesen 2005, p. 140-142, Van Maanen 2007, p. 128, Giesen e.a. 2009, p. 40.

73 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 3, p. 1-2 (MvT), Wibier 2011, p. 32-33.

74 Wibier 2011, p. 33-34, Wibier & Du Perron 2011, p. 76.

Kleine spaarders en beleggers vallen met hun schade onder de depositogarantiestelling, zodat zij zeer waarschijnlijk geen claims zullen indienen. Maar de partijen die wél met een claim kunnen komen, kunnen een te vergoeden schade vorderen die in de financiële sector betrekkelijk snel van zeer grote omvang kan zijn.⁷⁵ Dat is een argument voor beperking. Een ander argument voor de beperking van aansprakelijkheid is het aansluiten bij de wetgeving in de landen om ons heen, waar financiële toezichthouders nog maar beperkt aansprakelijk zijn.⁷⁶ Volgens de huidige minister van Financiën zou een beperking van aansprakelijkheid daarom in Europees verband voor meer evenwicht zorgen tussen de Nederlandse en buitenlandse toezichthouders.⁷⁷ Een beperking sluit bovendien aan bij de aanbevelingen van het Basil Committee on Banking Supervision en de Commissie De Wit.⁷⁸ De Raad van State heeft zich in zijn advies aangesloten bij de Memorie van Toelichting van het voorstel van wet tot aansprakelijkheidsbeperking voor DNB en de AFM. Hij voegt daaraan toe dat het goed verdedigbaar is dat de balans doorschiet naar een beperking van de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders, als er een keuze moet worden gemaakt tussen het dragen van een omvangrijke schadepost door de samenleving dan wel door een grote, wellicht buitenlandse instelling. Gezien de bescherming van de depositogarantieregeling voor de kleine spaarders is het in de ogen van de Raad van State aannemelijk dat dit de keuze is waar men voor staat.⁷⁹

De in het bovenstaande genoemde argumenten geven een deel van het debat over de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders weer. Op basis van deze argumenten kan de juridische discussie gevoerd worden over de eventuele beperking van de aansprakelijkheid van toezichthouders. Het debat blijft echter niet beperkt tot deze argumenten. Veelal wordt een beroep gedaan op vermoedens over de (preventieve) invloed van aansprakelijkheid op de toezichthouders.

7.6.3 *Vermoede invloed van aansprakelijkheid*

Een groot deel van het debat gaat over de problemen die de effecten van aansprakelijkheid kunnen veroorzaken bij DNB en de AFM. De vermoedens over de invloed van aansprakelijkheid in de toezichthouderpraktijk worden zowel door voor- als tegenstanders van een beperking van aansprakelijkheid gebruikt om hun standpunt te verdedigen.

Tegen een beperking van aansprakelijkheid wordt aangevoerd dat de verplichting om iemands schade te vergoeden de toezichthouder kan prikkelen en daarmee kan bijdragen aan de kwaliteit van het toezicht. Dit argument doet een beroep op de mogelijke preventieve werking van het aansprakelijkheidsrecht en gaat er

75 Wibier 2011, p. 33, 35, Busch 2011, Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011, nr. 134, Giesen e.a. 2009, p. 16, 118.

76 Wibier 2011, p. 35, Wibier & Du Perron 2011, p. 77, Giesen e.a. 2009, p. 87, Van Rossum 2005, p. 108-123. Als de beperking van aansprakelijkheid bedoeld is voor een bescherming van de Nederlandse toezichthouders, ziet Du Perron ook andere juridische oplossingen.

77 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 3, p. 2 (MvT).

78 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 3, p. 3 (MvT), *Kamerstukken II* 2009/10, 31 980, nrs. 3-4, p. 24 (Rapport Commissie De Wit over het financieel stelsel), Wibier 2011, p. 35.

79 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 4, p. 2 (Advies Raad van State).

vanuit dat de toezichthouder de primaire veroorzakers nog beter aan zal pakken door de prikkel van zijn eigen aansprakelijkheid.⁸⁰ In 2005 stelde de toenmalige minister van Financiën het belang van de preventieve werking van aansprakelijkheid voor toezichthouders centraal bij de beslissing om de aansprakelijkheid niet te beperken.⁸¹ Hartlief geeft bovendien aan dat aansprakelijkheid vrijwel het enige mechanisme is waarvan preventieve werking is te verwachten. Hij is niet optimistisch over de werking van andere mechanismen op het specifieke terrein van de overheid en toezichthouders.⁸² Dit lijkt in het licht van mijn onderzoeksresultaten een onterechte gedachte.

Voor de beperking van de aansprakelijkheid van toezichthouders wordt ook een beroep gedaan op de preventieve werking van aansprakelijkheid. Op basis van hetzelfde argument is echter aangegeven dat deze preventieve werking zou moeten liggen bij de primaire dader. Daarnaast is er aandacht voor een mogelijke vloedgolf van claims die ontstaat als het relatief eenvoudig is om de zichtbare toezichthouder aan te spreken in plaats van de insolvabele dader. Verder wordt het standpunt ingenomen dat voorkomen moet worden dat toezichthouders zich defensief zullen gedragen uit angst voor claims.⁸³ Het indekken tegen een claim zou dan ten koste gaan van intensief en kwalitatief goed toezicht.

Uit het onderzoek van Giesen e.a. uit 2009 komt naar voren dat de laatste twee argumenten van defensief gedrag en een vloedgolf aan mogelijke claims ook in de landen om ons heen zijn gebruikt bij het beperken van de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders.⁸⁴ De huidige minister van Financiën ziet de noodzaak dat de AFM en DNB snel en doortastend moeten kunnen handelen in (crisis) situaties en dat zij daarbij niet gehinderd moeten worden door de dreiging van aansprakelijkheid.⁸⁵ Hij geeft aan dat in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat van de mogelijkheid van aansprakelijkheid prikkels uitgaan om zorgvuldig en efficiënt te werk te gaan. Om die reden wordt nu ook niet gekozen voor een gehele immuniteit voor aansprakelijkheid van financiële toezichthouders. Maar een beperking is in zijn ogen nodig ter bescherming van de kwaliteit van het toezicht. DNB en de AFM hebben daar bovendien zelf om gevraagd.⁸⁶

Dijkstra & Visscher benadrukken dat het argument van de preventieve werking voortkomt uit de rechtseconomie en dat juist die rechtseconomie in het geval van toezichthouders pleit voor een beperking van aansprakelijkheid. Ook bij de preventiegedachte streeft de rechtseconomie naar maximale welvaart. Daarbij is niet op voorhand duidelijk wie schade zal moeten dragen om tot deze maximale welvaart te komen: de veroorzaker of de schadelijder. In het geval van de

80 Van Dam 2010, p. 244-245, Hartlief 2010, p. 63-64, Van Maanen 2007, p. 127-128, Hartlief 2005b, p. 1128, Van Rossum 2005, p. 93-94.

81 Brief 11 oktober 2005 van de Minister van Financiën, zie ook: Dijkstra & Visscher 2007, p. 140.

82 Hartlief 2005b, p. 1130, Hartlief 2010, p. 63-64.

83 Hartlief 2005b, p. 1127. Zie ook Van Maanen 2007, p. 128, Van Dam 2010, p. 243-244 en Van Dam 2006, p. 148-153, die deze argumenten weerlegt op basis van zijn onderzoek en Van Rossum 2005, p. 93 die de bovenstaande drie argumenten niet sterk vindt.

84 Giesen e.a. 2009, p. 13.

85 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 3, p. 2 (MvT), *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 9, p. 9. Zie ook: Wibier 2011, p. 36.

86 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 9. Zie ook: Rapport Commissie Scheltema over onderzoek DSB bank van 23 juni 2010, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 432, nr. 1.

financiële toezichthouder wijzen Dijkstra & Visscher erop dat juist bij financiële toezichthouders de schade niet door deze toezichthouders moet worden gedragen om 'overpreventie' te voorkomen. De zorgvuldigheidsnorm van een behoorlijk en zorgvuldig handelend toezichthouder is in hun ogen te vaag, wat leidt tot onzekerheid over het vereiste zorgniveau van de toezichthouder. Hierdoor zou in het algemeen excessieve zorg of 'overpreventie' ontstaan.⁸⁷ Wibier ziet de beperkingen van de rechtseconomische benadering, maar beargumenteert dat de resultaten van het onderzoek van Dijkstra & Visscher in ieder geval aantonen dat er geen positieve prikkel van aansprakelijkheid uitgaat op de kwaliteit van toezicht.⁸⁸

7.6.4 Ondersteuning argumenten?

De empirische gegevens die de bovenstaande argumenten kunnen ondersteunen of ontkrachten, zouden gevonden kunnen worden in het rapport van Van Dam uit 2006 of het rapport van Giesen e.a. uit 2009. Uit het rapport van 2006 bleek dat landelijke toezichthouders zich niet lieten leiden door civielrechtelijke aansprakelijkheid. Een beperking van aansprakelijkheid was volgens de uitkomsten van het onderzoek volgens Van Dam niet nodig. De minister van Justitie nam het standpunt van het rapport in 2007 over, maar gaf wel de opdracht naar een onderzoek met een internationale dimensie.⁸⁹ Het rapport van Giesen e.a. volgde in 2009 met de conclusie dat er geen onmiddellijke noodzaak voor Nederland was om een beperking van civielrechtelijke aansprakelijkheid voor toezichthouders vast te leggen. In de eerste plaats omdat toezichthouders in de landen om ons heen niet of nauwelijks worden geconfronteerd met claims en nergens aansprakelijkheid is aanvaard. Ook zijn er tot nu toe ook zelden vorderingen ingediend met een internationale dimensie. Daarnaast is DNB tot op heden niet door de hoogste rechter aansprakelijk gehouden.⁹⁰ Maar zowel DNB als de AFM geven aan bevreesd te zijn voor een (omvangrijke) claim met internationale dimensie. Bovendien vinden beide toezichthouders het betrokken worden in gerechtelijke procedures een punt van zorg, want deze procedures zijn altijd kostbaar. Een beperking van de aansprakelijkheid blijkt in omliggende landen echter niet tot meer of minder rechtszaken te leiden.⁹¹ Opnieuw onderschreef de minister van Financiën, gesteund door de minister van Justitie, de uitkomsten van het rapport in 2009 en ging niet over tot een beperking van aansprakelijkheid.⁹²

Toch is de huidige minister van Financiën naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie De Wit over het opnemen van een aansprakelijkheidsbeperking voor financiële toezichthouders gekomen tot een voorstel van wet.⁹³ Uit de nota

87 Dijkstra & Visscher 2007, p. 144, Van Boom 2006b, p. 43.

88 Wibier 2011, p. 34, Wibier & Du Perron 2011, p. 76.

89 Van Dam 2010, p. 239, *Kamerstukken II* 2006/07, 31 123, nr. 1, p. 9.

90 Zie recentelijk: HR 23 december 2011, *RvdW* 2012, 89.

91 Giesen e.a. 2009, p. 119-122.

92 Van Dam 2010, p. 240, Brief 13 november 2009: Beleidsvisie over aansprakelijkheid financiële toezichthouders vanuit de internationale dimensie.

93 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 2, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 980, nrs. 3-4, p. 24 (Rapport Commissie De Wit).

naar aanleiding van het verslag blijkt dat DNB zelf heeft aangegeven niet te beschikken over een specifiek overzicht van ontvangen aansprakelijkheidsstellingen. Daar vindt nu dus geen actief monitoren plaats. De AFM krijgt ongeveer tien tot twintig claims op jaarbasis, waarbij de meeste vorderingen na een afwijzing door de AFM niet worden doorgezet.⁹⁴ In het jaarverslag van de AFM van 2011 valt te lezen dat: “Naast claims waarvoor de AFM een voorziening heeft getroffen, is de AFM tevens in een aantal zaken aansprakelijk gesteld. Op grond van de nu beschikbare informatie en/of gesterkt door de adviezen van de betrokken juridische adviseurs is de AFM van mening dat het zeer onwaarschijnlijk is dat deze zaken zullen leiden tot een materiële uitstroom van middelen.”⁹⁵

Toch kan een geslaagde omvangrijke vordering niet worden uitgesloten en komt de rekening in een dergelijk geval voor de Nederlandse belastingbetaler. De Raad van State drukte dit duidelijk uit in zijn advies. De eerder genoemde argumenten vóór een beperking lijken voor de wetgever dan ook de doorslag te hebben gegeven, aangezien het voorstel van wet is aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer en op 1 juli 2012 in werking is getreden.⁹⁶ Bij een claim tegen een financiële toezichthouder wordt niet langer getoetst aan artikel 6:162 BW, maar aan artikel 1:25d Wft dat de aansprakelijkheid beperkt tot gevallen waarin sprake is van opzettelijke onbehoorlijke taakuitoefening, opzettelijk onbehoorlijke uitoefening van bevoegdheden of schade die in belangrijke mate te wijten is aan grove schuld.

7.6.5 *Vergelijking met de resultaten van de case study*

Wat in de eerste plaats opvalt, is dat zowel Hartlief als Dijkstra & Visscher er vanuit gaan dat er voor toezichthouders geen andere drijfveren zijn dan kosten en baten en dat civielrechtelijke aansprakelijkheid om die reden voor (over)preventie zorgt. Dit terwijl Van Dam in zijn onderzoek in 2006 al constateerde dat professioneel handelen voor de landelijke toezichthouders heel belangrijk is bij het nemen van beslissingen.⁹⁷ Niet alleen aansprakelijkheid, maar ook andere mechanismen kunnen net als bij de burgemeester en politie, voor financiële toezichthouders een rol spelen. Een verdere verdieping in welke mechanismen dat zijn voor financiële toezichthouders zou interessant zijn voor onder meer de wetgever.

Uit de gebruikte argumenten blijkt dat, net als op andere terreinen van overheidsaansprakelijkheid, in de discussie over de financiële toezichthouders het vermoeden bestaat dat aansprakelijkheid als op zichzelf staande factor invloed kan hebben op een toezichthouder.⁹⁸ Ook bij aanvang van mijn onderzoek was de eerste hypothese dat er een directe causale relatie zou zijn tussen de perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid en veranderingen in openbare-ordebeleid. De resultaten van de vergelijkende case study hebben echter aangetoond dat dit op het terrein van de overheid als ordehandhaver uitdrukkelijk niet het geval is. De

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 9.

⁹⁵ AFM Jaarverslag 2011, p. 132, <<http://www.afm.nl/~media/Files/Jaarverslag/2011/jv-2011.ashx>>.

⁹⁶ Brief 15 februari 2012 Overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, *Kamerstukken I* 2011/12, 33 058, B, Wet van 7 juni 2012 tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht, *Stb.* 2012, 265.

⁹⁷ Van Dam 2006, p. 72.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 058, nr. 9, p. 8.

werkelijkheid is veel complexer dan een simpele causale relatie. Het in een juridische discussie inzetten van het argument dat aansprakelijkheid tot problemen leidt voor de praktijk, zou dan ook niet vanzelfsprekend moeten zijn. Empirische gegevens zijn nodig om dit soort argumenten te kunnen onderbouwen. Hoewel mijn case study geen feitelijke gegevens geeft over de situatie van financiële toezichthouders, maakt mijn onderzoek wel duidelijk dat deze feitelijke gegevens wel nodig zijn om bewijs te leveren voor de stelling dat effecten van aansprakelijkheid een argument zijn om aansprakelijkheid te beperken (of te verruimen). De gevolgen van aansprakelijkheid kunnen immers heel anders zijn dan in eerste instantie wordt gedacht. In andere woorden: met het uitvoeren van empirisch onderzoek kunnen contra intuïtieve uitkomsten worden gevonden. De daadwerkelijke rol van aansprakelijkheid kan zichtbaar worden en dat kan ook op andere terreinen dan die van ordehandhaving zorgen voor nuttige inzichten voor en over de praktijk. Empirisch onderzoek geeft daarmee niet een direct of sluitend antwoord op vragen van juridische aard, maar met de inzichten over de invloed van aansprakelijkheid kan wel een vertaalslag worden gemaakt naar het recht. Dat heeft een toegevoegde waarde. Fundamentele aannames over de werking van het aansprakelijkheidsrecht zijn niet meer automatisch houdbaar.

In de vergelijkende case study kwam naar voren dat niet de perceptie op aansprakelijkheid maar andere factoren samen mechanismen vormen die tot gevolgen voor het openbare-ordebeleid leiden. In zijn studie in 2006 noemde Van Dam ook dat de toezichthouders in interviews verklaarden dat een zeer belangrijke “basis voor het nemen van beslissingen de eigen professionaliteit is. Kwaliteit van toezicht en handhaving staat bij de hier aan de orde zijnde toezichthouders hoog in het vaandel”.⁹⁹ Een aansprakelijkheidsclaim gaf destijds in de ogen van de toezichthouders geen aanleiding om het beleid aan te passen, maar werd gezien als “een leermoment in een continu proces van kwaliteitsbevordering en professionalisering”. Dit is vergelijkbaar met het waargenomen sterke plichtsbesef bij de burgemeester en politie in hun streven naar het garanderen van veiligheid. De huidige stand van zaken waarin DNB zelf aangeeft last te hebben van de dreiging van civielrechtelijke aansprakelijkheid is een aanwijzing zijn dat er enige invloed van aansprakelijkheid uit gaat, maar de redenering van een directe causale relatie vraagt om een nadere bestudering van de feitelijke praktijk. Pas dan kan dit een doorslaggevend argument vormen in het juridische debat. Een kanttekening blijft dat met empirische gegevens niet direct iets wordt gezegd over de normen die in het recht zouden moeten worden gehanteerd, wanneer andere rechtsbeginselen dan de invloed van aansprakelijkheid op de praktijk het uitgangspunt zijn. Mijn onderzoek maakt daarmee wel des te duidelijker dat een juridische discussie over mogelijke positieve of negatieve effecten van aansprakelijkheid steeds weer vraagt om een empirische onderbouwing van argumenten. Met inzichten uit de praktijk wordt een waardevolle toevoeging gegeven aan het juridisch debat, zeker als de gebruikte argumenten gaan over vermoedens van aansprakelijkheid. Feitelijke gegevens kunnen immers

99 Van Dam 2006, p. 72.

argumenten over effecten van aansprakelijkheid ondersteunen of ontkrachten, zowel in de literatuur, de Eerste of Tweede Kamer als in de rechtszaal.

7.6.6 *Afsluiting*

Met de resultaten van de vergelijkende case study is de rol van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het beleid van de burgemeester en politie als handhavers van de openbare orde in kaart gebracht. Deze rol bleek vrijwel nihil te zijn en ook bleek dat andere mechanismen op dit terrein zorgen voor preventie en beleidswijzigingen. Het causale denken van juristen dat civielrechtelijke aansprakelijkheid effect kan hebben op de overheid is in ieder geval op het gebied van ordehandhaving niet houdbaar gebleken. Dit inzicht past in de benaderingswijze van de civilologie: er zijn meer perspectieven en invalshoeken van toepassing op het vermogensrecht en alternatieve denkrichtingen verdienen het om aandacht te krijgen in discussies en onderzoek.¹⁰⁰

100 Zie ook: Drion 2012, p. 1093, Van Boom, Giesen & Smit 2012, Van Boom, Giesen & Verheij 2008.

Summary

Introduction

In the night of 31 December 1997, 65 young hooligans attacked a residence in the Oosterpark-neighbourhood in the Dutch city of Groningen. At the time of the attack, the owner and his wife were at home and felt terrified. During that night they repeatedly called the police, but it took at least 4,5 hours for the Riot Police to arrive in the neighbourhood. The court in first instance considered the failure of the police to properly respond to the owner's call for help to be a case of wrongful negligence. This judgement was upheld on appeal by the Dutch Supreme Court.¹

The failure or omission of the government to act as a guardian of law and order, can thus result in (state) liability under civil law. The police are part of the government and, moreover, the most important upholders of law and order in the Netherlands. In accordance with Article 2 of the Police Act 1993, the task of the police is to maintain law and order in accordance with the law and to provide help to those who are in need. This task comprises both criminal law enforcement and the enforcement of public order. Only the enforcement of public order is subject of this research.

Legal Basis of Liability under Civil Law

When the police are negligent in their task of enforcer of public order, the liability of the police can be based on the wrongful act (*onrechtmatige daad*) of Article 6:162 of the Dutch Civil Code or on the principle of equality of public expenses. In this context, the discretionary power of the police and mayor always has to be taken into consideration. The leading principle is that the discretionary power can only be subject to judicial review, with the reasonableness test being the dominant test. It depends on the circumstances of the case how the judge in practice will test the discretionary power.

The policy plan with regard to the maintenance of public order is the ultimate responsibility of the regional police force manager, at least in The Netherlands. However, the mayor has the authority over and responsibility for the maintenance of public order. In a police region, consultation on authority takes place between the mayor, the commissioner of the police (the day-to-day manager) and the public prosecutor. This so-called "tripartite consultation body" decides on the deployment, interference and actions of the police force. While exercising authority over the police, the tripartite consultation body has a discretionary power. Additionally, it is also dependent on the possibilities the policy plan has to

¹ HR 9 July 2004, *NJ* 2005, 391(New Year's Eve Riots Oosterpark).

offer. In practice, it is the commissioner of the police who decides on the acts and omissions of the police force in his region.

In early case law, much discretionary power was given to the police or the tripartite consultation body in cases of maintenance of the public order. The court has been reticent to hold the police liable under civil law. Nowadays, the discretionary power is subject to more extensive consideration. Nonetheless, the discretionary power of the mayor and police will continue to play a significant role when the court has to decide about the liability of the police and mayor under civil law.

Wrongful Act

The general requirements set by the unlawful government act can be found in Article 6:162 of the Dutch Civil Code, the requirements are described in chapter 2. Although the conditions of this provision have to be applied unconditionally, they are coloured by the fact that it is the government that is the subject of the liability assessment. After all, the government, and therefore the police and mayor, have a special task with regard to the public interest. Foreseeability plays an important role with regard to acting with due care while carrying out the task of maintaining public order. In the case of concrete, reliable evidence of the possible occurrence of a harmful event, the failure to act might give rise to a wrongful act.

Lawful, but disproportionate

The failure of the government to act as enforcer is not necessarily unlawful. Sometimes the negligence is considered not to be unlawful, but still there is a violation of the principle of *égalité devant les charges publiques*. In the terms of this principle, the failure of the government to act causes disproportionate harm to the aggrieved (third) party. The damage sustained will then fall outside the scope of the generally acceptable risk. Therefore, a party is still entitled to claim compensation of the government. Accordingly, the 'bads' that are caused by any public intervention, are divided equally among the public.

Effects of (civil) liability of the police

If the police or mayor were negligent, victims can claim damages. The purpose of claiming damages is not solely to compensate the injured parties. In addition, damages are also meant to be an incentive for wrongdoers/tortfeasors to prevent them of causing (more) damage in the future. This is the so-called preventive or deterrent effect of liability law. Consequently, the possibility to claim damages can be regarded as an incentive to the police and mayor to change their policy in order to act adequately with regard to the disturbance of public order. As a result, harmful events can be prevented.

However, it is reasoned in case law as well as in national and international literature, that a possible obligation to compensate for damages will lead to a defensive attitude of governments, i.e. precautionary interference in the public order at an early stage merely in order to avoid liability. A negative side-effect of this possible defensive behaviour could be that it leads to early interference and presence of the police, which may have a provocative effect, causing the situation

to get out of control or escalate. Moreover, the focus on liability can lead to a distraction from the actual duty of the police and mayor to create and carry out a solid policy which benefits the public order. Instead, the possibility of liability could lead to a focus on covering against and avoidance of this liability. Therefore, it is assumed that these potential side-effects are an important obstacle for allowing claims against the government (police). The potential effects and the research field were discussed in chapter 3.

Research Field

One would assume that legal scholars have been addressing the assumption of liability causing negative side-effects. Legal scholarship, at least in the Netherlands, however, has predominantly focused on describing and interpreting the applicable law.

The existing research regarding government liability under civil law mainly concerns studies that are aimed at the government in general (and not the police or mayor). Furthermore, this literature concentrates on actions of governments; not on their omissions.

In the United Kingdom, more attention has been paid to the liability of the government and the police in case of a failure to act. Like in the Netherlands, the research consists of descriptions of the current law and relevant case law. Decisions of the English courts have been compared with comparable judgements of Germany and France. In comparison, the English courts are very hesitant when it comes to the acceptance of government liability, including the liability of the police. The arguments that courts have brought forward to accept or decline the liability of a fire department were the subject of examination in the research of Hartshorne, Smith en Everton. This research was conducted with the use of empirical research methods. The research focused on the relationship between the ruling of a court, in which the possible impact of government liability in (legal) practice was taken into consideration, and the actual impact of government liability in practice. The results of the research made it clear that the court's decision did not lead to the assumed defensive behaviour of the fire department in point. Compared to the Netherlands, in England more research has been carried out as regards the underlying (in)correct line of reasoning to accept or decline government liability (in case of a failure to act).

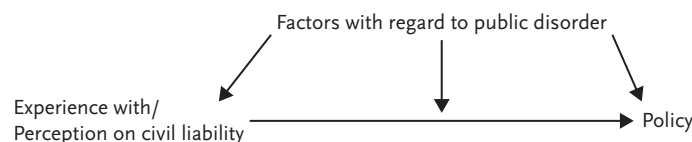
Research on governmental supervisors in the Netherlands conducted by Van Dam in 2006 pointed out that there was no influence of civil liability on the policy of these supervisors. In interviews, the supervisors themselves declared to have no fear of liability claims. In their view, liability claims were a test of their own professional capacity. To improve this professional expertise supervisors considered judicial decisions to be helpful guidelines. However, the 2007-2009 credit crisis has changed the view of financial supervisors. There is no empirical evidence of defensive behaviour of these supervisors, but they now declare to prefer to be immune for reasons of public policy. The question is what such responses really teach us, considering the self-interest that is involved in obtaining immunity for civil liability. Nonetheless, the Dutch legislator recently accepted a law which excludes financial supervisors of civil liability.

In the US, research has been conducted on how psychotherapists, volunteers and physicians are influenced by potential liabilities. The results of these empirical studies differ with regard to regulatory effects of civil liability. Some studies show positive effects (i.e. physicians requesting more tests), while others point out that claims cause negative behaviour (i.e. doctors avoid certain treatments, decreasing volunteer rates when volunteers are exposed to a high liability risk). In brief, these studies give no clear overview on the possible effects of civil liability. The existing research does suggest a difference in perception of civil liability between individuals and organisations. The aspect of perception and the difference between individuals and organisations was a relevant result to take into account in the current research. So was the conclusion of several of the existing studies that factors like reputation, media-attention, professional expertise, and moral awareness also play a role with regard to effects of civil liability.

Theory and methods

The current research challenges the assumptions of the effects of civil liability by examining the impact of liability under civil law of the police and mayor empirically. The focus is on the perception of liability. Actual knowledge of liability and perception on liability will determine how the police and mayor will experience liability and therefore how civil liability will influence their public order policy. By deploying an empirical approach, this research provides evidence-based results on the effects of holding the government (i.e. police and mayor) liable for negligence in maintaining public order. The central research question was therefore: *Does the perception on liability of the police and mayor under civil law (wrongful act or principle of égalité) in case of a failure to act as an enforcer of public order lead to relevant effects with regard to civil liability within the task of maintaining public order, and if yes, in what way?* In chapter 4, the theory and methods of research were discussed.

The first phase of the empirical research was constituted by an orientation in the city and police district of the Dutch city of Breda. The assumptions in the literature and case law could be summarized as a direct influence of the perception of civil liability on public order policy. The existing empirical research and the orientation in Breda showed other factors to also play a role with regard to public order policy. The results of this orientation, combined with the results of the study on literature and case law that were described in chapter 3, were the foundation of a conceptual model, which can be depicted by this figure:



To test this conceptual model, the main empirical research consisted of case study research. This is a suitable method for a subject that has not been researched yet (as it allows the researcher to give a 'thick' description of the case at hand).

Moreover, a case study creates the possibility to focus in depth on the process of, in this case, defining public order policy and the possible influence of civil liability. As a result, an adequate picture can be received of the situation of disturbance of public order in connection with the liability of the police.

In addition, case study research is the most suitable research method in order to discover the implicit role of liability. Defensive behaviour and other effects of liability could have an explicit appearance in policy documents, tripartite consultations, or other policy meetings on public order of the police. However, the influence of liability could also be hidden under the surface. One cannot always observe the influence of civil liability in a direct way, although it can very well be in the mind of the police officers. The implicit presence of, for example, defensive behaviour was hard to discover, but by in-depth interviews and systematic document-analysis the lines of influence could eventually be disentangled.

Four cases of massive public disorder were selected to conduct case study research. The cases were carefully chosen. The four selected cases were the riots in the Oosterparkwijk (neighbourhood) in Groningen in 1997, the riots in the Graafsewijk in Den Bosch in 2000 and 2005, the riots in the Ondiep neighbourhood in Utrecht in 2007, and the so called 'Beach riots' at the beach of Hoek van Holland (Rotterdam) in 2009. These cases represent a mix of bigger and smaller cities and police forces with different experiences, and presence or absence of liability claims.

The starting point of the research was a systematic and extensive document analysis of the existing written documents with regard to the police policy on maintenance of public order of before and after a disturbance of public order. Analysing these documents lead to a good insight in the relevant content of the policy. The policy content gave a clear impression of the influence of liability on the enforcement of the maintenance of public order. This was a so-called 'before and after the event study'. The second step of the case study research concerned the conducting of semi-structured, in-depth interviews with key-persons, like policy-making officials and police officers in policy positions. The interviews were aimed at discovering the knowledge the police and policy advisors of a mayor have of liability law, whether liability is a subject of consideration in case of decision-making on maintenance of public order, and if yes, what the influence of liability is on the policy decisions. In addition, the key-persons were asked afterwards to check the results from the document-analysis and interviews. Consequently, the key-persons also served as a checking mechanism.

During the case study research, the whole decision process has been observed, i.e. from the moment the policy plan is created until the actual maintenance of public order during disturbances. This approach could clarify how the police and mayor use their discretionary power and how and under which circumstances liability influences the enforcement of this policy. Finally, the case study research had a comparative component. The results of the four selected cases were compared to be able to answer the research question.

Cases

In chapter 5 the facts of the public disorder in the four cases have been described in a separated section for each case. The research results of the four cases have

been presented in that chapter for each case as well. In chapter 6 the results of the cases have been compared. The different cases showed matching results with regard to the impact of civil liability. The most important outcome of the research is the observation that there is little or no influence of civil liability on public order policy. The perception of liability does not give a sense of urgency to the police and mayor. It is not the first aspect to consider for the police and policy advisors of a mayor while making decisions with regard to maintaining public order and with regard to policy change.

This does not mean public order policy will not be changed after a massive public disorder for which liability is incurred. Other factors, like (political) responsibility, awareness of their duty of care, reputation, media-attention, and most of all safety of civilians and police officers are important aspects that are leading mechanisms for the police and mayor with regard to public order policy. These mechanisms accomplish the deterrent effect of civil liability which was assumed. Although the research results showed no deterrent effect of civil liability, great effort is made by the police and mayor to prevent disturbance of public order. However, defensive behaviour of the police or policy advisors of a mayor as a result of claims has not been identified in my research.

Conclusion

The comparative case study shows little or no influence on the discretionary power of the police and mayor in the field of public order maintenance. What are the implications of this result for the application of (civil) liability? The assumptions of the effects of civil liability were not identified in the field of public order maintenance. This implies that assumptions of defensive behaviour and influence of civil liability cannot be used unconditionally as arguments to restrict or extent liability in other areas without knowledge of the impact of liability in practice. Assumptions appeared to be inaccurate and should therefore not be treated as true by definition (absolute) in a court of law or by legislators. Actual empirical evidence can be instrumental to exposing the impact of civil liability in real life. In the area of public order maintenance the research results also show which other factors are important with regard to deterrence and preventive measures in the day-to-day practice of a government agency and this information can be relevant in this area as well.

Verkort aangehaalde literatuur

Abel 2002

R.L. Abel, 'Judges Write the Darnest Things: Judicial Mystification of Limitations on Tort Liability', *Texas Law Review* (80) 2002, p. 1547–1575.

Adang 2008

O.M.J. Adang, 'Leren van en voor openbare-ordehandhaving: ervaringen met peer review-evaluatieteams', *Het Tijdschrift voor de Politie* 2008-12, p. 29–33.

Adang e.a. 2009

O.M.J. Adang (red.), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede en W.A.J. van Oorschot, *Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland*, Apeldoorn: Politieacademie 2009.

Adang 2010

O.M.J. Adang, 'Grootschalige ordehandhaving in Nederland', *Het Tijdschrift voor de Politie* (72) 2010-1, p. 6–9.

Albers 2005

C.L.G.F.H. Albers, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en ontoereikende handhaving. De geest uit de fles?', *NTBR* (80) 2005, p. 482–496.

Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-II) 2009

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, 6-II, De verbintenis in het algemeen, tweede gedeelte*, Deventer: Kluwer 2009.

Asser/Hartkamp & Sieburgh (6-IV) 2011

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, 6-IV, De verbintenis uit de wet*, Deventer: Kluwer 2011.

Asser/Vranken*** 2005

J.B.M. Vranken, *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht, Algemeen Deel***, Een vervolg*, Deventer: Kluwer 2005.

Baicker & Chandra 2005

K. Baicker & A. Chandra, 'Defensive Medicine and Disappearing Doctors?', *Regulation* 2005, p. 24–31.

Bailey & Bowman 2000

S.H. Bailey & M.J. Bowman, 'Public Authority Negligence Revisited', *Cambridge Law Journal* 2000, p. 85–132.

Baldwin et al. 1995

L.M. Baldwin, L.G. Hart, M. Lloyd, M. Fordyce, R.A. Rosenblatt, 'Defensive Medicine and Obstetrics', *The Journal of the American Medical Association*, (274) 1995, p. 1606–1610.

Barkhuysen & Van Emmerik 2005

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Overheidsaansprakelijkheid voor falend toezicht en ontoereikende handhaving. Nadere lessen uit de uitspraak van de Grote Kamer van het EHRM inzake Öneriyildiz tegen Turkije?', *Overheid en aansprakelijkheid* 2005-3, p. 76–88.

Beerepoot e.a. 2007

A. Beerepoot, A. Doornbos, A. van Hoek, M. de Laat, F. Prior, G.J. Slump en G. Walraven, *Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?*, Apeldoorn/Den Haag: Politie & Wetenschap 2007.

Bekkers 2007

V. Bekkers, *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Lemma 2007.

Van Bennekom 2009a

R. van Bennekom, 'De burgemeester als alleskunner', *Burgemeestersblad* 2009-54, p. 13.

Van Bennekom 2009b

R. van Bennekom, 'De opgetuigde burgemeester', *Burgemeestersblad* 2009-54, p. 14–15.

Beunders & Muller 2005

H. Beunders & E. Muller, *Politie en media: feiten, fictie en imagopolitiek*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2005.

Biezeveld 2006

G.A. Biezeveld, 'Het handhavingsbeleid voor de ordeningswetgeving: te veel verscheidenheid, te weinig eenheid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 221 e.v.

Van der Bijl, Vegter & Verhoef 2011

N. van der Bijl, B.J. Vegter & J. Verhoef, *Behoorlijk omgaan met schadeclaims door gemeenten, Rapport van de Nationale ombudsman 2011/025*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2011.

Boele 2010

K. Boele, *Don't look a gift horse in the mouth. The influence of international and European law regarding the right to work on the requirement of 'relativity' to establish state liability for compensation of lost income resulting from wrongful denial for refugee status*, Utrecht: Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University 2010.

Boeije 2005

H. Boeije, *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*, Amsterdam: Boom onderwijs 2005.

Bloembergen 1982

A.R. Bloembergen, *Schadevergoeding: algemeen, deel 1, Monografie Nieuw BW B34*, Deventer: Kluwer 1982.

Bloembergen/Lindenbergh 2001

A.R. Bloembergen/S.D. Lindenbergh, *Schadevergoeding: algemeen, deel 1, Monografie Nieuw BW B34* (bewerkt door S.D. Lindenbergh), Deventer: Kluwer 2001.

Bomhoff & Bij de Vaate 2002

J. Bomhoff, I. Bij de Vaate, *Facetten van overheidsaansprakelijkheid: bundel naar aanleiding van het Mordenate congres: 'Overheidsaansprakelijkheid: een trend van deze tijd?'*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

Van Boom 2006a

W.H. van Boom, 'Compensating and preventing damage: is there any future left for tort law?', in: *Festschrift till Bill W. Dufwa – Essays on Tort, Insurance Law and Society in Honour of Bill W. Dufwa*, Volume I, Stockholm: Jure 2006, p. 287–293.

Van Boom 2006b

W.H. van Boom, *Efficacious Enforcement in Contract and Tort* (oratie Rotterdam), Den Haag: BJU 2006.

Van Boom, Giesen & Smit 2012

W.H. van Boom, I. Giesen & M. Smit (red.), *Civilologie: opstellen over empirie en privaatrecht*, Den Haag: BJU 2012.

Van Boom, Giesen & Verheij 2008

W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht: over gedragpresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: BJU 2008.

Bovens, 't Hart & Van Twist 2007

M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007.

Brady & Collier 2004

H.E. Brady & D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2004.

Van den Brink 2010

G. van den Brink, *Empathie en handhaven*, Apeldoorn: Politieacademie 2010.

Van den Brink & Bruinsma 2009

G. van den Brink & M. Bruinsma (red.), *Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2009.

Brodie 2002

D. Brodie, 'Compulsory Altruism and Public Authorities', in: D. Fairgrieve, M. Andenas & J. Bell, *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, British Institute of International and Comparative Law 2002, p. 541–558.

Bron & Zannoni 2010

R. Bron & M. Zannoni, 'De burgemeester in crisistijd; schakelen tussen bestuurlijke moed en terughoudendheid', *Justitiële verkenningen* (36) 2010-3, p. 99–113.

Bryman 2008

A. Bryman, *Social Research Methods. Third edition*, New York: Oxford University Press 2008.

Burton 2009

M. Burton, 'Failing to Protect: Victims' Rights and Police Liability', *MLR* (72) 2009, p. 283–295.

Busch 2011

D. Busch, *Naar een beperkte aansprakelijkheid van financiële toezichthouders?* (oratie Nijmegen), Deventer: Kluwer 2011.

Cachet 2007

L. Cachet, 'Spagaat zonder dualisme. Over burgemeesters en hun verantwoordelijkheden in een tijd van regionalisering', *Het Tijdschrift voor de Politie* 2007-5, p. 22–26.

Cachet & Prins 2010

L. Cachet & R. Prins, 'Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar verschil', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010, p. 60–72.

Cachet & Verhagen 2010

L. Cachet & C.E.J. Verhagen, 'Politie hoeft gezag niet te verdienen. Interview met Ahmed Aboutaleb', *Het Tijdschrift voor de Politie* (72) 2010-3, p. 12–15.

Cafaggi 2006

F. Cafaggi, 'A Coordinated Approach to Regulation and Civil Liability in European Law: Rethinking Institutional Complementarities', in: F. Cafaggi (ed.), *The Institutional Framework of European Private Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 191–243.

Campbell & Stanley 1966

D.T. Campbell & J.C. Stanley, *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*, Chicago: Rand McNally College Publishing Company 1966.

Cane & Kritzer 2010

P. Cane & H.M. Kritzer, *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, New York: Oxford University Press 2010.

Chen 2010

B.K. Chen, 'Defensive Medicine under Enterprise Insurance: Do Physicians Practice Defensive Medicine, and can Enterprise Insurance mitigate this Effect?', *5th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper* 2010, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1640955.

Collier, Brady & Seawright 2004

D. Collier, H.E. Brady & J. Seawright, 'Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology', in: H.E. Brady & D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2004, p. 229–266.

Collier, Seawright & Munck 2004

D. Collier, J. Seawright & G.L. Munck, 'The Quest for Standards: King, Keohane and Verba's *Designing Social Inquiry*', in: H.E. Brady & D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2004, p. 21–50.

Currie & MacLeod 2008

J. Currie & W.B. MacLeod, 'First do no Harm? Tort Reform and Birth Outcomes', *Quarterly Journal of Economics* (123) 2008-2, p. 795–830.

Van Dam 1989

C.C. van Dam, *Zorgvuldigheidnorm en aansprakelijkheid: een rechtsvergelijkend onderzoek naar plaats, inhoud en functie van de zorgvuldigheidnorm*

- bij de aansprakelijkheid voor letsel- en zaakschade* (diss. Universiteit Utrecht), Deventer: Kluwer 1989.
- Van Dam 1995
C.C. van Dam, *Aansprakelijkheid voor nalaten. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar plaats en inhoud van zorgvuldigheidsnormen die verplichten tot een doen*, Deventer: Kluwer 1995.
- Van Dam 2003
C.C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht: een grensoverschrijdend handboek*, Den Haag: BJu 2003.
- Van Dam 2006
C.C. van Dam, *Aansprakelijkheid van toezichthouders. Een analyse van de aansprakelijkheidsrisico's voor toezichthouders wegens inadequaate handhavingstoezicht en enige aanbevelingen voor toekomstig beleid*, Ministerie van Justitie, WODC 2006.
- Van Dam 2010
C.C. van Dam, 'Aansprakelijkheid voor falend toezicht in tijden van financiële cholera – over coma-bankieren, vuvuzela-juristerij en De Nederlandsche Bank', *NTBR* 2010, p. 224–246.
- Damen 1996
L.J.A. Damen, 'Moet pech weg? Alle pech voor risico van de overheid?', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Voor risico van de overheid?*, Rotterdam: Sanders Instituut EUR/Gouda Quint 1996.
- Dane 2009
N.M. Dane, *Overheidsaansprakelijkheid voor schade bij legitiem strafvorderlijk handelen* (diss. Universiteit Leiden), Tilburg: Celsus Juridische Uitgeverij 2009.
- Devlin 1999
R.A. Devlin, 'No Fault Automobile Insurance and Accident Severity: Lessons Still to be Learned', in: G. Dionne & C. Laberge-Nadeau (eds.), *Automobile Insurance: Road Safety, New Drivers, Risks, Insurance Fraud and Regulation*, Boston: Kluwer Academic Publishers 1999, p. 267–282.
- Dhankhar & Khan 2009
P. Dhankhar & M.M. Khan, 'Threat of Malpractice Lawsuit, Physician Behavior and Health Outcomes: A re-evaluation of practice of "Defensive Medicine" in Obstetric Care', *SSRN Working Paper Series* 2009, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443555.
- Van Dijck 2011
G. van Dijck, 'Empirical Legal Studies', *WPNR* (6912) 2011, p. 1105–1112.
- Van Dijk 2003
C.H. van Dijk, 'Aansprakelijkheid voor falend toezicht op banken en verzekeraars', *NTBR* 2003-4, p. 188–196.
- Dijkstra & Visscher 2007
R.J. Dijkstra & L.T. Visscher, 'Een pleidooi voor beperkte aansprakelijkheid van financieel toezichthouders wegens falend toezicht', *Tijdschrift voor financieel recht* 2007-5, p. 140–147.

Docters Van Leeuwen & Korte 2006

A.W.H. Docters Van Leeuwen & H.W.O.L.M. Korte, 'Toezichtsautoriteiten, in het bijzonder de AFM', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 335 e.v.

Van der Does & Sniijders 2001

J.A.E. van der Does & G. Sniijders, *Overheidsprivaatrecht. Monografieën Nieuw BW A26*, Deventer: Kluwer 2001.

Drion 2012

C. Drion, 'Achteruit de toekomst in', *NJB* 2012, p. 1093.

Drayer & Suyver 2000

J.M.H. Drayer & J.J.H. Suyver, *Politie in de rechtsorde*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

Dubay, Kaestner & Waidmann 1999

L. Dubay, R. Kaestner & T. Waidmann, 'The impact of malpractice fears on caesarean section rates', *Journal of Health Economics* (18) 1999, p. 491–522.

Dubay, Kaestner & Waidmann 2001

L. Dubay, Kaestner & Waidmann, 'Medical malpractice liability and its effect on prenatal care utilization and infant health', *Journal of Health Economics* (20) 2001-4, p. 591–611.

Eenhoorn 2010

H.B. Eenhoorn, 'Hoe het licht valt. Een persoonlijke visie op het burgemeesterschap', *Justitiële verkenningen* (36) 2010-3, p. 50–60.

Ellickson 2000

R.C. Ellickson, 'Trends in Legal Scholarship: a Statistical Study', *Journal of Legal Studies* 2000, p. 517.

Engberts & Cornelisse 2010

A.B. Engberts & H.G.M. Cornelisse, 'Swiebertje en Superman. De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid', *Justitiële verkenningen* (36) 2010-3, p. 73–85.

Engelhard e.a. 2009

E.F.D. Engelhard, I. Giesen, C.B.P. Mahé & M.Y. Schaub, *Handhaving van en door het privaatrecht. Vijftien bijdragen over handhaving van het privaatrecht en privaatrechtelijke handhaving*, Den Haag: BJu 2009.

Engelhard & Van Maanen 2008

E.F.D. Engelhard & G.E. van Maanen, *Aansprakelijkheid voor schade: contractueel en buitencontractueel. Monografieën BW A15*, Deventer: Kluwer 2008.

Fairgrieve 2002a

D. Fairgrieve, 'The Human Rights Act 1998, Damages and English Tort Law', in: D. Fairgrieve, M. Andenas & J. Bell, *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, British Institute of International and Comparative Law 2002, p. 81–106.

Fairgrieve 2002b

D. Fairgrieve, 'Pushing Back the Boundaries of Public Authority Liability', in: D. Fairgrieve, M. Andenas & J. Bell, *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, British Institute of International and Comparative Law 2002, p. 475–498.

Fairgrieve 2003

D. Fairgrieve, *State Liability in Tort. A Comparative Law Study*, New York: Oxford University Press 2003.

Fairgrieve, Andenas & Bell 2002

D. Fairgrieve, M. Andenas & J. Bell, *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, British Institute of International and Comparative Law 2002.

Faure 2003

M. Faure (ed.), *Deterrence, insurability, and compensation in environmental liability: future developments in the European Union*, Wenen: Springer 2003.

Faure & Hartlief 1999

M. Faure & T. Hartlief, 'Over de (onbezonnen) Hollandse vrees voor Amerikaanse toestanden of het Hollands medicijn voor Amerikaanse ziektes', *NJB* 1999, p. 2007–2015.

Fijnaut 2010

C. Fijnaut, 'Neem voortouw in beschaafd bestuur', *Brabants Dagblad* 17 juli 2010.

Flyvbjerg 2006

B. Flyvbjerg, 'Five Misunderstandings About Case-Study Research', *Qualitative Inquiry* 2006, p. 219–245.

Geddes 2003

B. Geddes, *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Michigan: The University of Michigan Press 2003.

George & Bennett 2005

A.L. George & A. Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press 2005.

Gerring 2007

J. Gerring, *Case Study Research. Principles and Practices*, New York: Cambridge University Press 2007.

Giard 2005

R.W.M. Giard, 'De pretenties en de prestaties van het aansprakelijkheidsrecht', *NJB* 2005, p. 1401.

Giesen 2004

I. Giesen, *Aansprakelijkheid na een nalaten*, Deventer: Kluwer 2004.

Giesen 2005a

I. Giesen, *Toezicht en aansprakelijkheid. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rechtvaardiging voor de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van toezichhouders ten opzichte van derden*, Deventer: Kluwer 2005.

Giesen 2005b

I. Giesen, *Handle with care!: de waarschuwingsplicht in het buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht* (oratie Utrecht), Den Haag: BJu 2005.

Giesen 2008

I. Giesen, 'Attributie, juridische causaliteit en preventieve werking. Over causaliteitstoerekening vanuit psychologisch perspectief en de mogelijke gevolgen daarvan voor (de preventieve werking van) het aansprakelijkheidsrecht', in: W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht*:

over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken, Den Haag: BJu 2008, p. 181–208.

Giesen 2009

I. Giesen, 'Handhaving in, via, door en met het privaatrecht: waar staan we nu?', in: E.F.D. Engelhard, I. Giesen, C.B.P. Mahé & M.Y. Schaub, *Handhaving van en door het privaatrecht. Vijftien bijdragen over handhaving van het privaatrecht en privaatrechtelijke handhaving*, Den Haag: BJu 2009, p. 307–329.

Giesen e.a. 2009

I. Giesen, E. de Kezel, C.C. van Dam en E. du Perron, *Aansprakelijkheid in internationaal verband. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de aansprakelijkheid van de Nederlandse financiële toezichthouders gezien vanuit de internationale dimensie*, Ministerie van Financiën 2009.

Giesen & Tjong Tjin Tai 2008

I. Giesen & T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Proportionele tendensen in het verbintenisrecht. Preadvies 2008 uitgebracht voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht*, Deventer: Kluwer 2008.

Genn, Partington & Wheeler 2006

D.H. Genn, M. Partington & S. Wheeler, 'Law in the Real World: Improving Our Understanding of How Law Works', Final Report and Recommendations, London: The Nuffield Foundation 2006.

Givelber, Bowers & Blich 1984

D.J. Givelber, W.J. Bowers & C.L. Blich, 'Tarasoff, Myth and Reality: an Empirical Study of Private Law in Action', *Wisconsin Law Review* 1984, p. 443–497.

Goldberg 2006

J.C.P. Goldberg, 'What Are We Reforming? Tort Theory's Place in Debates over Malpractice Reform', *Vanderbilt Law Review* (59) 2006-4, p. 1075–1084.

Halliday, Ilan & Scott 2011

S. Halliday, J. Ilan & C. Scott, 'The Public Management of Liability Risks', *Oxford Journal of Legal Studies* (31) 2011, p. 527–550.

Hartlief 1997

T. Hartlief, *Ieder draagt zijn eigen schade. Enige opmerkingen over de fundamente van en ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 1997.

Hartlief 2005a

T. Hartlief, 'Leven in een claimcultuur: wie is er bang voor Amerikaanse toestanden?', *NJB* 2005, p. 830–834.

Hartlief 2005b

T. Hartlief, 'Aansprakelijkheid van toezichthouders: vertrouwen is goed, controle beter? Bespreking van het preadvies van A.A. van Rossum', *NJB* 2005, p. 1126–1130.

Hartlief 2010

T. Hartlief, *Anno 2010. Beschouwingen over Aansprakelijkheid en Verzekering*, Amsterdam: Uitgeverij deLex 2010.

Hartshorne, Smith & Everton 2000

J. Hartshorne, N. Smith & R. Everton, 'Caparo Under Fire: a Study into the Effects upon the Fire Service of Liability in Negligence', *MLR* 2000, p. 502–522.

Havinga 2010

T. Havinga, 'Draagt aansprakelijkheidsrecht bij aan de voedselveiligheid? Over de preventieve werking van schadeclaims en aansprakelijkheidsverzekering', *Recht der Werkelijkheid* (30) 2010-1, p. 6–28.

Van der Heijden 2011

M.J.C. van der Heijden, *Transnational corporations and human rights liabilities: linking standards of international public law to Dutch civil litigation proceedings* (diss. Tilburg University), Antwerpen: Intersentia 2011.

Heise 2002

M. Heise, 'The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism', *University of Illinois Law Review* 2002, p. 819–850.

Hennekens 2001

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Overheidsaansprakelijkheid op de weegschaal*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Hennekens 2004

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2004.

Hennekens 2007

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare-orderecht*, Deventer: Kluwer 2007.

Hoitink e.a. 2002

J.E. Hoitink, G.E. van Maanen, B.P.M. van Ravels en B.J. Schueler, *Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad*, Den Haag: BJu 2002.

Hoitink 2010

J. Hoitink, 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims: wees coulant, maar met verstand', *Overheid en Aansprakelijkheid* 2010-1, p. 4–14.

Holmes 1897

O.W. Holmes, 'The Path of the Law', *Harvard Law Review* 1897, p. 457.

Horrevorts 2001

A.A.M. Horrevorts, *Ervaringen en lessen. Interne evaluatie van het politieoptreden rond de ongeregelde heden in 's-Hertogenbosch op 16, 17 en 18 december 2000*, Den Haag: 2001.

Horwitz & Mead 2009

J.L. Horwitz & J. Mead, 'Letting Good Deeds Go Unpunished: Volunteer Immunity Laws and Tort Deterrence', *Journal of Empirical Legal Studies* (6) 2009-3, p. 585–635.

Huberts e.a. 2004

L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel, *Paradoxaal politiebestedel: burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2004.

Hupe 2007

P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek: over de grondslagen van beleid*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2007.

Hyman 2002

D.A. Hyman, 'Medical Malpractice and the Tort System: What Do We Know and What (If Anything) Should We Do About It?', *Texas Law Review* (80) 2002, p. 1639–1655.

Iizuka 2007

T. Iizuka, 'Do higher malpractice pressure deter medical errors?', *Working paper*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1001848.

Innes 2010

M. Innes, 'The Art, Craft, and Science of Policing', in: P. Cane & H.M. Kritzer, *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*, New York: Oxford University Press 2010, p. 11–36.

Jansen 2006

K.J.O. Jansen, *Het kennisvereiste bij gevaarzetting. Een onderzoek naar de invloed van de kennis van de laedens op het onrechtmatigheidsoordeel in gevaarzettingsituaties*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2006.

Jansen 2012

K.J.O. Jansen, *Informatieplichten. Over kennis en verantwoordelijkheid in contractenrecht en buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht* (diss. Universiteit Leiden), Deventer: Kluwer 2012.

De Jong 2004

M.A.D.W. de Jong, 'De opgetuigde burgemeester', *Gst.* 2004-7219, 169.

Jong 2007

W. Jong, 'De trap, de kraan', *Burgemeestersblad* 2007-45, p. 4–7.

Jong & Johannink 2005

W. Jong & R. Johannink, 'Als dat maar goed gaat', *bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede: Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing 2005.

Keren-Paz 2010

T. Keren-Paz, 'Liability regimes, reputation loss and defensive medicine', *Medical Law Review* (18) 2010, p. 363–388.

Kessler & McClellan 1996

D. Kessler & M. McClellan, 'Do Doctors Practice Defensive Medicine?', *The Quarterly Journal of Economics* (111) 1996-2, p. 353–390.

Kessler & McClellan 2002

D.P. Kessler & M.B. McClellan, 'How liability law effects medical productivity', *Journal of Health Economics* (21) 2002-6, p. 931–955.

De Kezel 2009

E. de Kezel, 'Handhaving door toezicht op maat', in: E.F.D. Engelhard, I. Giesen, C.B.P. Mahé & M.Y. Schaub, *Handhaving van en door het privaatrecht. Vijftien bijdragen over handhaving van het privaatrecht en privaatrechtelijke handhaving*, Den Haag: BJU 2009, p. 213–227.

Kim 2007

B. Kim, 'The impact of malpractice risk on the use of obstetrics procedures', *Journal of Legal Studies* (36) 2007, p. s79–s119.

King, Keohane & Verba 1994

G. King, R.O. Keohane & S. Verba, *Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press 1994.

Korsten 2010

A.F.A. Korsten, 'Gedwongen vertrek van burgemeesters', *Justitiële verkenningen* (36) 2010-3, p. 10–31.

Kortmann 2006

C.N.J. Kortmann, *Onrechtmatige overheidsbesluiten*, Deventer: Kluwer 2006.

Kortmann 2009

J. Kortmann, *The Tort Law Industry* (oratie Amsterdam), Amsterdam: Vossiuspers UvA 2009.

Kortmann & Faber 2003

S.C.J.J. Kortmann & N.E.D. Faber, 'Aansprakelijkheid van de staat voor het optreden van politie en justitie (de Begaclaim)', in: C.J.M. Klaassen, R.J.N. Schlössels, G. van Solinge & L. Timmerman, *Aansprakelijkheid in beroep, bedrijf of ambt*, Deventer: Kluwer 2003.

Kroeze 2005

M.J. Kroeze, *Bange bestuurders* (oratie Rotterdam), Deventer: Kluwer 2005.

Kwakman 2003

N.J.M. Kwakman, *Schadecompensatie in het strafprocesrecht* (diss. Rijksuniversiteit Groningen), Rijksuniversiteit Groningen 2003.

Landes 1982

E.M. Landes, 'Insurance, Liability, and Accidents: A Theoretical and Empirical Investigation of the Effects of No-Fault Accidents', *Journal of Law and Economics* (25) 1982, p. 49–65.

Leferink 2010

S. Leferink, m.m.v. R. Sardemann, *Kramp na de ramp. Een kritische beschouwing op de hulpverlening bij rampen*, Utrecht: Slachtofferhulp Nederland 2010.

Van Leiden, Arts & Ferweda 2009

I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts & H.B. Ferweda, *Rellen om te rellen*, Apeldoorn 2009: Politie & wetenschap.

Leopold 2009

F. Leopold, 'Aansprakelijkheid bij medebezit: een 'relatief' complex vraagstuk', *TVP* 2009-2, p. 49–62.

Lindenbergh 2008

S.D. Lindenbergh, *Schadevergoeding: algemeen, deel 1, Monografie Nieuw BW B34*, Deventer: Kluwer 2008.

Localio et al. 1993

A.R. Localio, A.G. Lawthers, J.M. Bengston, L.E. Hebert, S.L. Weaver, T.A. Brennan, J.R. Landis, 'Relationship between Malpractice Claims and Cesarean Delivery', *The Journal of the American Medical Association* (269) 1993-3, p. 366–373.

Van Loon 2008

S.M.I. van Loon, 'Een nieuw overheidsaansprakelijkheidsrecht', *NTB* 2008-3, p. 77–82.

Lord Bingham 2010

Lord Bingham of Cornhill, 'The Uses of Tort', *JETL* 2010, p. 3–15.

Lubach 2004

R.D. Lubach, 'De Groninger Oudejaarsrellen: in hoeverre is de gemeente aansprakelijk voor het optreden van de politie?', *NBBW* 2004-10, p. 142–146.

Van Maanen 1986

G.E. van Maanen, *Onrechtmatige daad. Aspecten van de ontwikkeling en structuur van een omstreden leerstuk* (diss. Rijksuniversiteit Groningen), Deventer: Kluwer 1986.

Van Maanen 2007

G.E. van Maanen, 'Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht. Weging van argumenten en juridische technieken naar aanleiding van de Enschedese vuurwerkramp', *RM Themis* 2007-4, p. 127–140.

Van Maanen 2008

G.E. van Maanen, 'De Nederlandse kelderluikarresten. Al meer dan honderd jaar – rechtseconomisch (!) – op de goede weg in Europa!', *NTBR* 2008-1, 5, p. 42–49.

Van Maanen & De Lange 2005

G.E. van Maanen & R. de Lange, *Onrechtmatige overheidsdaad. Rechtsbescherming door de burgerlijke rechter*, Deventer: Kluwer 2005.

Markesinis 2003

B.S. Markesinis, *Comparative Law in the Courtroom and Classroom. The Story of the Last Thirty-Five Years*, Oxford: Hart Publishing 2003.

Markesinis et.al. 1999

B.S. Markesinis, J-B. Auby, D. Coester-Waltjen & S.F. Deakin, *Tortious Liability of Statutory Bodies: A Comparative and Economic Analysis of Five English Cases*, Oxford: Hart Publishing 1999.

Markesinis, Deakin & Johnston 2003

B.S. Markesinis, S.F. Deakin & A. Johnston, *Markesinis and Deakin's Tort law*, New York: Oxford University Press 2003.

Markesinis & Fedtke 2007

B.S. Markesinis & J. Fedtke, 'Damages for the Negligence of Statutory Bodies: The Empirical and Comparative Dimension to an Unending Debate', *Public Law* 2007, p. 299–330.

Markesinis & Stewart 2002

B.S. Markesinis & A.R. Stewart, 'Tortious Liability for Negligent Misdiagnosis of Learning Disabilities: A Comparative Study of English and American Law', in: D. Fairgrieve, M. Andenas & J. Bell, *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, British Institute of International and Comparative Law 2002, p. 209–269.

McAdams & Ulen 2002

R.H. McAdams & T.S. Ulen, 'Introduction to the Symposium on Empirical and Experimental Methods in Law', *University of Illinois Law Review* 2002, p. 1–10.

McIvor 2010

C. McIvor, 'Getting Defensive about Police Negligence: The Hill Principle, the Human Rights Act 1998 and the House of Lords', *The Cambridge Law Journal* (69) 2010, p. 133–150.

Mein 2010

A. Mein, 'Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester?', *Tijdschrift voor Veiligheid* 2010, p. 34–44.

Mello & Brennan 2002

M.M. Mello & T.A. Brennan, 'Deterrence of Medical Errors: Theory and Evidence for Malpractice Reform', (80) *Texas Law Review* 2001-2002, p. 1595–1637.

Mertens e.a. 2003

F.J.H. Mertens, R. Pieterman, C.J.M. Schuyt, G. de Vries e.a., *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.

Michiels 2006

F.C.M.A. Michiels, 'Handhavingsrecht en handhavingsbeleid', in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 7 e.v.

Michiels & Muller 2006

F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller, *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006

Miles & Huberman 1994

M.B. Miles & A.M. Huberman, *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook*, Thousand Oaks: SAGE Publications 1994.

De Mot 2001

J. De Mot, 'Overheidsaansprakelijkheid voor toezicht: een economische analyse', *NJB* 2001, p. 1670–1674.

Mullender 2009a

R. Mullender, 'Negligence, Public Bodies, and Ruthlessness', *MLR* (72) 2009, p. 961–983.

Mullender 2009b

R. Mullender, 'Negligence, Human Rights, and Public Bodies', *Law Quarterly Review* (125) 2009, p. 384–388.

Muller e.a. 2008

E.R. Muller, L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling, R. Dammen, R.P. Bron, A.J. Th. Woltjer en V.C. Kalkhoven, *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag: BJu 2008.

Muller e.a. 2009

E.R. Muller, U. Rosenthal, M. Zannoni, H. Ferweda en S.D. Schaap, *Strandellen in Hoek van Holland. Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement 2009.

Muller, Polak & Stolker 2006

E.R. Muller, J.E.M. Polak & C.J.J.M. Stolker, *Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking*, Apeldoorn/Leiden: Politie & Wetenschap/Universiteit Leiden 2006.

Muller & Stolker 2001

E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (ed.), *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Leiden: Meijers Instituut, Den Haag: BJu 2001.

Munck 2004

G.L. Munck, 'Tools for Qualitative Research', in: H.E. Brady & D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2004, p. 105–121.

Nieuwenhuis 1997

J.H. Nieuwenhuis, *De ramp op het Pikmeer: bezwaren tegen de geest van het postmoderne aansprakelijkheidsrecht*, Deventer: Kluwer 1997.

Nolan 2007

D. Nolan, 'New Forms of Damage in Negligence', *MLR* 2007, p. 59–88.

Otten e.a. 2001

M.H.P. Otten, E.J. van der Torre, A.G.W. Ruitenbergh, M. Schilstra & U. Rosenthal, *Bossche avonden. Onderzoek naar het optreden van bestuur, justitie en politie tijdens de ongeregelde heden in 's-Hertogenbosch (16–18 december 2000)*, Leiden: COT Universiteit Leiden 2001.

Polak e.a. 2002

J.E.M. Polak, B.J. Schueler, B.P.M. van Ravels, R.J.G.M. Widdershoven, A.A. van Rossum en C. Waling, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2002: de stand van de rechtsontwikkeling', *Overheid en aansprakelijkheid* 2002-1, p. 2–14.

Prins & Cachet 2011

R. Prins & L. Cachet, 'Integrale veiligheidszorg en de burgemeester', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011-1, p. 43–58.

Quinn 1998

R. Quinn, 'Medical Malpractice Insurance: The Reputation Effect and Defensive Medicine', *The Journal of Risk and Insurance* (65) 1998-3, p. 467–484.

Ragin & Becker 1992

C.C. Ragin & H.S. Becker, *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge: Cambridge University Press 1992.

Van Ravels 2005

B.P.M. van Ravels, *Grenzen van voorzienbaarheid. De betekenis van het begrip voorzienbaarheid voor verplichtingen tot schadevergoeding wegens rechtmatige overheidsdaad*, Deventer: Kluwer 2005.

Van Ravels 2007

B.P.M. van Ravels, 'Kroniek overheidsaansprakelijkheidsrecht 2005/2006', *AV&S* 2007, p. 126–135.

Van Ravels 2010

B.P.M. van Ravels, 'Kroniek Overheidsaansprakelijkheid 2006-2009 (deel 2)', *AV&S* 2010-11.

Riley 1963

M.W. Riley, *Sociological Research. I. A Case Approach*, New York: Harcourt, Brace & World, Inc. 1963.

Ritchie, Spencer & O'Connor 2003

J. Ritchie, L. Spencer & W. O'Connor, 'Carrying out Qualitative Analysis', in: J. Ritchie & J. Lewis (eds.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*, Londen: SAGE Publications 2003, p. 219–262.

Van Roosmalen 2007

H.J.Th.M. van Roosmalen, *Overheidsaansprakelijkheid in Engeland en Nederland* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Sdu uitgevers 2007.

Roosendaal 1998

B.J.P.G. Roosendaal, *Overheidsaansprakelijkheid in Duitsland, Frankrijk en Nederland* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Gouda Quint 1999.

Van Rossum 2005

A.A. van Rossum, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht', in: A.A. van Rossum, L.F.M. Verhey en N. Verheij, *Toezicht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 1–133.

Sackers 2010a

H.J.B. Sackers, *Herder, hoeder, en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht* (oratie Nijmegen), Radboud Universiteit Nijmegen 2010.

Sackers 2010b

H.J.B. Sackers, 'De burgemeester als veiligheidsbaas', *Justitiële verkenningen* (36) 2010-3, p. 86–98.

Sage 2004

W.M. Sage, 'Reputation, Malpractice Liability, and Medical Error', in: V.A. Sharpe (ed.), *Accountability. Patient Safety and Policy Reform*, Washington: Georgetown University Press 2004, p. 159–183.

Scheltema & Scheltema 2008

M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht* (Tweede druk), Deventer: Kluwer 2008.

Schlanger 2008

M. Schlanger, 'Operationalizing Deterrence: Claims Management (In Hospitals, a Large Retailer, and Jails and Prisons)', *Journal of Tort Law* (2) 2008-1, p. 1–50.

Schuck 1989

P.H. Schuck, 'Why Don't Law Professors Do More Empirical Research?', *Journal of Legal Education* 1989, p. 323–336.

Schueler 2006

B. Schueler, 'Tussen pech en onrecht. Treedt de overheidsaansprakelijkheid buiten haar oevers?', in: K.J. de Graaf e.a. (red.), *Op tegenspraak. Opstellen voor prof. mr. L.J.A. Damen*, Den Haag: BJu 2006.

Schutgens 2009

R.J.B. Schutgens, *Onrechtmatige wetgeving* (diss. Radboud Universiteit Nijmegen), Deventer: Kluwer 2009.

Schutte e.a. 2006

G.J. Schutte, F.C.M.A. Michiels, R.B.M. Mul en J.J.H. Pop, *De bezweken werftrap. Rapport van de onderzoekscommissie trapongeval Utrecht*, Utrecht: 2006.

Schwartz 1994

G.T. Schwartz, 'Reality in the Economic Analysis of Tort Law: Does Tort Law Really Deter?', *UCLA Law Review* (42) 1994, p. 377–444.

Segers 1999

J. Segers, *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*, Assen: Van Gorcum 1999.

Singleton & Straits 2005

R.A. Singleton Jr. & B.C. Straits, *Approaches to Social Research*, New York: Oxford University Press 2005.

Sloan et.al. 1997

F.A. Sloan, S.S. Entman, B.A. Reilly, C.A. Glass, G.B. Hickson & H.H. Zhang, 'Tort liability and obstetricians' care levels', *International Review of Law and Economics* (17) 1997-2, p. 245–260.

Sloan & Shadle 2009

F.A. Sloan & J.H. Shadle, 'Is there empirical evidence for "Defensive Medicine"? A reassessment', *Journal of Health Economics* (28) 2009, p. 481–491.

Snijders 2011

G. Snijders, *Overheidsprivaatrecht, algemeen deel, Monografieën BW A26a*, Deventer: Kluwer 2011.

Snijder e.a. 2009

S.J.P. Snijder, N. van der Bijl, W. Molijn & M. Dadi, *Behoorlijk omgaan met schadeclaims. Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van schadeclaims door de ministeries. Rapport van de Nationale ombudsman 2009/135*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2009.

Spencer 2009

J.R. Spencer, 'Suing the Police for Negligence: Orthodoxy Restored', *The Cambridge Law Journal* 2009, p. 25–27.

Spier e.a. 2009

J. Spier, T. Hartlief, G.E. van Maanen & R.D. Vriesendorp, *Verbindenissen uit de wet en Schadevergoeding*, Deventer: Kluwer 2009.

Stolker, Levine & De Bel 2001

C.J.J.M. Stolker, D.I. Levine & C.L. de Bel, 'Defensive bureaucracy? Rampen, de overheid en de preventieve rol van het aansprakelijkheidsrecht', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (ed.), *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Leiden: Meijers Instituut, Den Haag: BJu 2001.

Stutterheim 1991

R.H. Stutterheim, 'Pech moet weg. Risicoaansprakelijkheden bij onrechtmatige daden en zorgvuldigheidsnormen', *Rechtshulp* 1991-12, p. 2–7.

Surma 2002

R.A. Surma, 'A Comparative Study of the English and German Judicial Approach to the Liability of Public Bodies in Negligence', in: D. Fairgrieve, M. Andenas & J. Bell, *Tort Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, British Institute of International and Comparative Law 2002, p. 355–402.

Swanborn 2008

P.G. Swanborn, *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?*, Den Haag: Boom Onderwijs 2008 (4^e druk).

Terpstra 2010

J. Terpstra, *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*, Den Haag: BJu 2010.

Thaler & Sunstein 2009

R.H. Thaler & C.R. Sunstein, *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, London: Penguin Books 2009.

Tijssen 2009

H.E.B. Tijssen, *De juridische dissertatie onder de loep. De verantwoording van methodologische keuzes in juridische dissertaties* (diss. Universiteit van Tilburg), Den Haag: BJu 2009.

Tjepkema 2010

M.K.G. Tjepkema, *Nadeelcompensatie op basis van het égalité-beginsel. Een onderzoek naar nationaal, Frans en Europees recht* (diss. Universiteit Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

Tjong Tjin Tai 2010

T.F.E. Tjong Tjin Tai, 'Kroniek van het vermogensrecht. Ontwikkelingen in het vermogensrecht', *NJB* 2010, p. 2175–2182.

Tops e.a. 2010

P.W. Tops, M. van Duin, P. van Os & S. Zouridis, *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, Apeldoorn/Den Haag: Politieacademie/VNG 2010.

Van Twist & Ten Heuvelhof 2001

M.J.W. van Twist & E.F. ten Heuvelhof, 'De ramp na de ramp door aansprakelijkheid voor toezicht', *NJB* 2001, p. 1666–1669.

Tzankova 2005

I.N. Tzankova, *Strooischade. Een verkennend onderzoek naar een nieuw rechtsfenomeen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005.

Tzankova 2007

I.N. Tzankova, *Toegang tot het recht bij massaschade* (diss. Universiteit van Tilburg), Tilburg: Universiteit van Tilburg 2007.

Ulen 2002

T.S. Ulen, 'A Nobel Prize in Legal Science: Theory, Empirical Work, and the Scientific Method in the Study of Law', *University of Illinois Law Review* 2002, p. 875–920.

Van Velthoven & Klein Haarhuis 2010

B.C.J. van Velthoven & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: BJu/WODC 2010.

Visscher 2002

L.T. Visscher, 'De preventieve werking van het onrechtmatige daadsrecht', *Recht der Werkelijkheid* 2002, p. 59–74.

Visscher 2005

L.T. Visscher, *Een rechtseconomische analyse van het Nederlandse onrechtmatigedaadsrecht* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Den Haag: BJu 2005.

Vlaardingerbroek e.a. 2001

P. Vlaardingerbroek, W.H. van Boom, F.J.L. Pennings en I.J.F.A. van Vijfeiken, *Via het vrijwilligersstatuut naar een betere status voor de vrijwilligers*, Tilburg: Faculteit der Rechtsgeleerdheid 2001.

Van der Vlugt 2011

Y.M. van der Vlugt, *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

Vranken 2006

J.B.M. Vranken, *Exploring the jurist's frame of mind: constraints and preconceptions in civil law argumentation*, Deventer: Kluwer Law International 2006.

Vranken 2011

J.B.M. Vranken, 'Een nieuw rechtsrealisme in het privaatrecht', *WPNR* 2011-6912, p. 1113–1122.

Weterings 2004

W.C.T. Weterings, *Efficiëntere en effectievere afwikkeling van letselschadeclaims. Een studie naar schikkingsonderhandelingen in de letselschadepraktijk, normering en geschiloplossing door derden* (diss. Universiteit van Tilburg), Den Haag: BJu 2004.

Wibier 2011

R.M. Wibier, 'Het wordt hoog tijd voor een wettelijke beperking van de aansprakelijkheid van DNB', *AA* 2011-1, p. 32–36.

Wibier & Du Perron 2011

R.M. Wibier & C.E. du Perron, 'Waarom de aansprakelijkheid van financiële toezichthouders wel/niet beperkt zou moeten worden', *Tijdschrift voor Toezicht* 2011-2, p. 75–78.

Wilberg 2010

H. Wilberg, 'Defensive practice or conflict of duties? Policy concerns in public authority negligence claims', *Law Quarterly Review* (126) 2010, p. 420–447.

Yin 2003

R.K. Yin, *Case Study Research. Design and Methods*, California: Sage Publications 2003.

Zippro 2009

E.-J. Zippro, *Privaatrechtelijke handhaving van mededingingsrecht* (diss. Universiteit Leiden), Kluwer: Deventer 2009.

Zippro 2010

E.-J. Zippro, 'Drie stellingen. Privaatrechtelijke handhaving van mededingingsrecht', *WPNR* 2010-6838, p. 283–286.

Parlementaire stukken

Kamerstukken I 2008/09, 31 467, A
Kamerstukken I 2011/12, 30 880, B
Kamerstukken I 2011/12, 30 880, E
Kamerstukken I 2011/12, 32 045, A
Kamerstukken I 2011/12, 32 621, A

Kamerstukken II 1998/99, 26 630, nr. 1
Kamerstukken II 1998-1999, 26 630, nr. 2
Kamerstukken II 2002/03 – 2009/10, 28 684, nr. 1 – 278
Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9
Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 12
Kamerstukken II 2004/05, 29279, nr. 18
Kamerstukken II 2005/06, 29 271 nr. 3
Kamerstukken II 2006/07, 29 271 nr. 5
Kamerstukken II 2006/07, 31 123, nr. 1
Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 1
Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 4
Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 2
Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 212
Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 86
Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nrs. 1 – 3
Kamerstukken II 2008/09, 32 045, nr. 3
Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 250
Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 241
Kamerstukken II 2009/10, 31 731 nrs. 4 – 7
Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nrs. 3-4
Kamerstukken II 2009/10, 32 432, nr. 1
Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 3
Kamerstukken II 2010/11, 32 621, nr. 6
Kamerstukken II 2010/11, 32 654, nr. 2
Kamerstukken II 2011/12, 30 880, nr. 14
Kamerstukken II 2011/12, 32 320, nr. 4
Kamerstukken II 2011/12, 33 126, nr. 5
Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 2
Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 3
Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 4
Kamerstukken II 2011/12, 33 058, nr. 9

Bijlage 1 Analyse van beleidsdocumenten

Datamanagement

Om de beleidsdocumenten te analyseren is gebruik gemaakt van een thematische inhoudsanalyse. Deze systematische werkwijze is uiteen gezet door Ritchie, Spencer en O'Connor.¹ Met ondersteuning van de software van Framework en later NVivo zijn alle documenten en later de interviewresultaten op een zelfde standaardwijze geanalyseerd.

Bij de door Ritchie, Spencer en O'Connor beschreven methode van analyse is het uitgangspunt dat de onderzoeker eerst bekend raakt met de begrippen die worden gehanteerd in gesprekken én in documenten.² Voor de bekendheid met begrippen op het terrein van de openbare-ordehandhaving en de resultaten van bestaande onderzoeken naar de rol van aansprakelijkheid, is mijn onderzoek aangevangen met een literatuurstudie en een oriënterende voorfase van empirisch onderzoek. Uit de literatuurstudie en de oriënterende studie kwamen een aantal factoren naar voren die leken samen te hangen met de perceptie op aansprakelijkheid. Dit zijn het garanderen van veiligheid, verantwoordelijkheid, verantwoording afleggen, plichtsbesef, beeldvorming (media-aandacht en reputatie), verzekerbaarheid en vergoeden van schade. Deze begrippen zijn als aanknopingspunten genomen bij de eerste bestudering van de beleidsdocumenten. Daarnaast is rekening gehouden met de vormen van claimmanagement zoals deze in Hoofdstuk 3 werden besproken.

Bij het doorlezen van een aantal van de verzamelde beleidsdocumenten bleek dat daarin termen voorkomen die samenhangen met de in het bovenstaande genoemde geïdentificeerde factoren. Deze factoren of thema's werden op dezelfde of soms op een andere wijze geformuleerd. Aangezien het bij de thematische inhoudsanalyse de bedoeling is om vooral in het begin dicht bij de bewoordingen te blijven die in de beleidsdocumenten worden gebruikt, zijn deze gehanteerde termen zoveel mogelijk gevolgd bij de vervolgstap van de analyse. Deze volgende stap is het maken van een index om daarmee de relevante tekstfragmenten te coderen. Ondanks dat is gekozen voor termen die dicht bij de tekst bleven, vertonen deze termen veel gelijkenis met de eerder geïdentificeerde factoren. Later in de analyse zijn deze begrippen en termen dichter bij elkaar gebracht door herformulering of samenvoeging van enkele begrippen. Deze (tekstuele) aanpassing van de index werd ook aangeraden door Ritchie, Spencer en O'Connor.

¹ Ritchie, Spencer & O'Connor 2003.

² Ritchie, Spencer & O'Connor 2003, p. 221. Zie ook Miles & Huberman 1994, Yin 2003, p. 109-140 en George & Bennett 2005, p. 89-124 over het uitvoeren van een case study en het omgaan met de resultaten daarvan.

Om de index samen te stellen zijn bij het doornemen van een aantal beleidsplannen en jaarverslagen al lezende de voor het onderzoek relevante en terugkerende termen genoteerd. Dit betrof termen die samenhangen met civielrechtelijke aansprakelijkheid, termen die raakvlakken hadden met de eerder geïdentificeerde factoren, termen die betrekking hadden op de openbare orde en de handhaving daarvan en termen die samenhang vertoonden met beleidswijzigingen en de aanleidingen daartoe. Om met deze termen aan de slag te kunnen, was de volgende stap het maken van een hanteerbare index. Daartoe moesten de termen gerangschikt worden naar onderwerp. Op basis van de gevolgde methoden zijn overkoepelende begrippen uit de teksten gekozen om de categorieën en subcategorieën weer te geven. Door Ritchie, Spencer en O'Connor werd de tip gegeven om hierbij te werken met 'post it' briefjes.³ Alle gevonden termen zijn op post its geschreven en vervolgens is bekeken welke termen samen onder een hoofdcategorie konden vallen. Dit bleek een praktische manier om al puzzelend tot een hanteerbare en duidelijke index te komen. Zoals gezegd bleef de index gedurende de eerste analyses open voor verdere aanscherping. Uiteindelijk is de volgende index gebruikt voor de analyses, waarbij de aantekening moet worden gemaakt dat het coderen met de software slechts mogelijk was met de subcategorieën, maar de resultaten ook voor een overkoepelend thema konden worden geraadpleegd:

Index Effecten van aansprakelijkheid op de handhaving van de openbare orde

- 1 – Veiligheid
 - 1.1 – veiligheid burgers
 - 1.2 – gevoelens van onveiligheid
 - 1.3 – veiligheid agenten
 - 1.4 – leefbaarheid
 - 1.5 – overlast/hinder
- 2 – Openbare orde
 - 2.1 – handhaving openbare orde
 - 2.2 – toezicht
 - 2.3 – controle
 - 2.4 – evenementen
 - 2.5 – incident/calamiteit/ramp
- 3 – Dienstbaar en klantgericht opstellen
 - 3.1 – bereikbaarheid
 - 3.2 – beschikbaarheid
 - 3.3 – aanspreekbaarheid
 - 3.4 – zichtbaarheid
 - 3.5 – aanwezig zijn na melding
 - 3.6 – communiceren (over verwachtingen)
 - 3.7 – transparant

³ Ritchie, Spencer & O'Connor 2003, p. 222.

- 3.8 – klachten
- 3.9 – klantgericht
- 4 – Imago
 - 4.1 – imago
 - 4.2 – beoordeling publiek / waardering klanten / tevredenheid
 - 4.3 – begrip en vertrouwen van bevolking/burger
 - 4.4 – door burgers ervaren behoeften
- 5 – Media
 - 5.1 – media
- 6 – Maatschappij
 - 6.1 – (maatschappelijke) integriteit
 - 6.2 – waardering maatschappij
 - 6.3 – legitimiteit
- 7 – Bedrijf
 - 7.1 – gewenste (bedrijfs)cultuur
 - 7.2 – waardering personeel
- 8 – Plichten
 - 8.1 – verantwoordelijkheid / verantwoording afleggen
 - 8.2 – plichtsbesef
- 9 – Procesverbetering
 - 9.1 – efficiënt / doelmatig
 - 9.2 – effectief / doeltreffend
 - 9.3 – standaardisatie
 - 9.4 – lerende houding
 - 9.5 – preventie
 - 9.6 – procesverbetering
- 10 – Beleid
 - 10.1 – prioriteit
 - 10.2 – capaciteit
 - 10.3 – beleidskeuzes / beleidsthema's
 - 10.4 – informatie
- 11 – Samenwerking
 - 11.1 – samenwerking
 - 11.2 – driehoek(overleg)
- 12 – Schade
 - 12.1 – schadebemiddeling / schaderegeling
 - 12.2 – schade
 - 12.3 – slachtofferzorg
- 13 – Aansprakelijkheid
 - 13.1 – aansprakelijkheid
 - 13.2 – claims
 - 13.3 – verzekeraarbaarheid / verzekering
 - 13.4 – schadevergoeding

De eerstvolgende stap in de analyse was het coderen van de beleidsdocumenten en interviews. Alle relevante fragmenten zijn gecodeerd met behulp van de index.

Daarbij bestond de mogelijkheid om elk relevant tekstfragment te voorzien van de code van één of meerdere subthema's. De documenten zijn door middel van het coderen in het geheel systematisch tot in detail bekeken.

Na het coderen was de volgende fase het doornemen van alle fragmenten van elk beleidsdocument per subthema. De opdracht bij deze methode van thematische inhoudsanalyse was om de originele fragmenten vervolgens in te korten tot de kern en per subcategorie zijn de data van één beleidsstuk ook zoveel als mogelijk samengevat.⁴ Aangezien de tekstfragmenten en de daarop gebaseerde samenvattingen uit de originele beleidsstukken waren gehaald, kon in de software met één druk op de knop teruggekeerd worden naar de originele context. Hierdoor ging het verband met de bron niet verloren.

Met het bestuderen van de kernachtige samenvattingen per document, maar ook per subthema werd inzicht verkregen in de gehanteerde termen in de beleidsstukken en het verband met de eerder geïdentificeerde factoren. De software maakte het mogelijk de tekstfragmenten per (sub)thema in een overzicht te plaatsen. Een aantal 'codes', zoals die met betrekking tot veiligheid, imago, media, plichten, schade en aansprakelijkheid konden rechtstreeks aan deze factoren worden gekoppeld. Andere codes gaven aanvullende informatie over welke beleidswijzigingen werden genomen, wat nog meer beweegredenen zijn, zoals behandelde klachten, de capaciteit en welke maatregelen werden genomen, bijvoorbeeld in de vorm van standaardisatie. Alle codes gaven daarmee samen inzicht in de (beperkte) rol van aansprakelijkheid.

Patronen en verklaringen

De vervolgstap in deze methode van thematische inhoudsanalyse is het ontdekken van patronen in de aanwezigheid van (sub)categorieën. Wanneer worden thema's wel en niet besproken? Waar zitten in de beleidsdocumenten en interviews de overeenkomsten en verschillen? Het ontdekken van patronen werd gevolgd door het achterhalen van verklaringen voor deze patronen. Waarom komen onderwerpen aan bod? Wat zijn redenen voor overeenkomsten en verschillen tussen beleid van voor en na ordeverstoringen? Wanneer worden claims vermeld?

De verklaringen volgden ofwel expliciet uit de tekstfragmenten, of zij kwamen voort uit het logisch doorredeneren op basis van de beleidsteksten of interviews.⁵ Zo werd in verschillende regio's bij een ordeverstoring gekozen voor de inzet van de ME in plaats van agenten in normaal uniform met als expliciete reden de veiligheid van agenten. Een ander voorbeeld is dat in het kader van verantwoordelijkheid in één van de beleidsdocumenten werd beschreven dat de politie "beweegt binnen duidelijke kaders, zodat ongewenste neveneffecten van keuzen zoveel mogelijk voorkomen worden". Met het perspectief van aansprakelijkheid in gedachten, zouden de 'ongewenste neveneffecten' daar op kunnen wijzen. Maar in het interview met respondenten van de politie Groningen bleek met deze passage bedoeld te worden op het aanreiken van kaders zodat ondanks de

4 Ritchie, Spencer & O'Connor 2003, p. 224-237.

5 Ritchie, Spencer & O'Connor 2003, p. 237-257.

keuzevrijheid toch een rode draad in het optreden zit. Aansprakelijkheid was niet wat werd bedoeld.

De kenmerken van een case kunnen een achtergrond vormen bij het ontdekken van patronen en verklaringen. Op welk moment vond een ordeverstoring plaats? Was er een confrontatie met civielrechtelijke aansprakelijkheid? Hoe groot was de schade? Hoeveel (landelijke) aandacht was er voor de ordeverstoring en/of de claim? In alle cases is in interviews gevraagd naar achterliggende motieven en verklaringen voor beleidswijzigingen. De resultaten van deze gesprekken vormden een hulpmiddel bij de interpretatie van de patronen.

Door het meerdere malen op systematische wijze doornemen van alle beleidsdocumenten en interviewresultaten is de analyse voltooid. In Hoofdstuk 5 is per case een uitgebreide beschrijving gegeven van de resultaten van deze inhoudsanalyse. In Hoofdstuk 6 zijn de resultaten per case met elkaar vergeleken om uiteindelijk in Hoofdstuk 7 een antwoord te kunnen formuleren op de centrale probleemstelling.

Bijlage 2 Geanalyseerde documenten

Groningen

Beleidsplan 2002 politie Groningen
Beleidsplan 2003 politie Groningen
Beleidsplan 2004 politie Groningen
Beleidsplan 2005 politie Groningen
Beleidsplan 2006 politie Groningen
Beleidsplan 2007 politie Groningen
Beleidsplan 2008-2011 politie Groningen ('Op weg naar Gronings Goud')
Jaarplan 2000 politie Groningen
Jaarplan 2001 politie Groningen
Jaarplan 2002 politie Groningen
Jaarplan 2003 politie Groningen
Jaarplan 2005 politie Groningen
Jaarplan 2006 politie Groningen
Jaarplan 2007 politie Groningen
Jaarschil 2010 politie Groningen
Jaarverslag 2002 politie Groningen
Jaarverslag 2003 politie Groningen
Jaarverslag 2004 politie Groningen
Jaarverslag 2005 politie Groningen
Jaarverslag 2006 politie Groningen
Jaarverslag 2007 politie Groningen
Jaarverslag 2008 politie Groningen
Jaarverslag 2009 politie Groningen
Spreektekst Korpschef Dros december 2009
Werkwijze voetbalunit en evenementenbureau 2010 politie Groningen

Den Bosch

Kaders Grootchalig Optreden 1998 politie Brabant-Noord
Verslag driehoeksoverleg 16 december 2000
Dagjournaal algemeen commandant 16 december 2000 politie Brabant-Noord
Interne notitie 1 16 december 2000 politie Brabant-Noord
Interne notitie 2 16 december 2000 politie Brabant-Noord
Verslag driehoeksoverleg 17 december 2000
Dagjournaal FC Den Bosch 17 december 2000

Journaal secretaris korpsleiding december 2000
Meldkamer 17 december 2000
Verslag driehoeksoverleg 18 december 2000
Dagjournaal FC Den Bosch 18 december 2000
Interne notitie 18 december 2000 politie Brabant-Noord
PR en voorlichting 18 december 2000 politie Brabant-Noord
Verslag driehoeksoverleg 19 december 2000
Dagjournaal FC Den Bosch 19 december 2000
Dagjournaal algemeen commandant 19 december 2000 politie Brabant-Noord
Interne notitie 1 19 december 2000 politie Brabant-Noord
Interne notitie 2 19 december 2000 politie Brabant-Noord
Interne notitie 3 19 december 2000 politie Brabant-Noord
Verslag driehoeksoverleg 20 december 2000
Algemeen draaiboek, actiepunten Graafsewijk 20 december 2000 politie Brabant-Noord
Brief Horrevorts 21 december 2000
Brief vakorganisatie 21 december 2000
Verslag driehoeksoverleg 22 december 2000
Interne notitie sector infovoorziening 22 december 2000 politie Brabant-Noord
Persoonlijke evaluatie 8 januari 2001 politie Brabant-Noord
Gerechtelijke diensten 10 januari 2001
Conceptverslag driehoeksoverleg 12 januari 2001
Conceptverslag driehoeksoverleg 15 januari 2001
Conceptverslag driehoeksoverleg 22 januari 2001
Interne notitie 24 januari 2001 politie Brabant-Noord
Interne notitie logistieke ondersteuning 24 januari 2001 politie Brabant-Noord
Antwoorden schriftelijke vragen 24 januari 2001 gemeente Den Bosch
Interne notitie evaluatie SGO 25 januari 2001 politie Brabant-Noord
Conceptverslag driehoeksoverleg 31 januari 2001
Antwoorden schriftelijke vragen 2 februari 2001 gemeente Den Bosch
Conceptverslag driehoeksoverleg 5 februari 2001
Interne notitie evaluatie verkeer SGO 6 februari 2001 politie Brabant-Noord
Reactie driehoek 8 februari 2001
Evaluatie 10 februari 2001 politie Brabant-Noord
Concept persbericht 12 februari 2001
Interne notitie aandachtspunten pers 12 februari 2001 politie Brabant-Noord
Interne notitie 13 februari 2001 politie Brabant-Noord
Interne notitie programma evaluatie 14 februari 2001 politie Brabant-Noord
Evaluatie voorlichting SGO 14 februari 2001 politie Brabant-Noord
Ervaringen en Lessen, Rapport Horrevorts februari 2001
Bestuurlijke verantwoording Den Bosch / Brabant-Noord 3 april 2001
Brief minister 11 april 2001
Jaarplan 2002 politie Brabant-Noord
Jaarplan 2005 politie Brabant-Noord
GBO Bartjes Info bulletin 1 2005 politie Brabant-Noord
GBO Bartjes Info bulletin 2 2005 politie Brabant-Noord

GBO Bartjes Info bulletin 3 2005 politie Brabant-Noord
GBO Bartjes Info bulletin 4 2005 politie Brabant-Noord
GBO Bartjes Info bulletin 5 2005 politie Brabant-Noord
GBO Bartjes Info bulletin 6 2005 politie Brabant-Noord
Bewonersbrief de Bartjes 2005 gemeente Den Bosch / politie Brabant-Noord
Aanvullend Draaiboek Bartjes 10 april 2007 politie Brabant-Noord
Draaiboek Bartjes 11 tot 17 april 2005 politie Brabant-Noord
Interne notitie 14 april 2005 politie Brabant-Noord
Evaluatie Bartjes presentatie 2005 politie Brabant-Noord
Evaluatie 100% doelbereiking 2005 politie Brabant-Noord
Presentatie A. v.d. W 2005 politie Brabant-Noord
Evaluatie SGB0 Bartjes mei 2005 politie Brabant-Noord
Evaluatierapport SGB0 mei 2005 politie Brabant-Noord
Interne notitie EXO 1 juni 2005 politie Brabant-Noord
Evaluatie Bartjes juni 2005 politie Brabant-Noord
Interne notitie EXO 4 augustus 2005 politie Brabant-Noord
Korpsjaarplan 2006 politie Brabant-Noord
Korpsjaarplan 2008 politie Brabant-Noord
Korpsjaarplan 2009 politie Brabant-Noord
Korpsjaarverslag 2009 politie Brabant-Noord

Utrecht

Jaarverslag 2005 politie Utrecht
Jaarverslag 2006 politie Utrecht
Jaarplan 2007 politie Utrecht
Brief B&W Utrecht 27 februari 2007
Draaiboek Chef Openbare Orde 13 maart 2007 politie Utrecht
Draaiboek Chef Informatie 13 maart 2007 politie Utrecht
Draaiboek CHOP 14 maart 2007 politie Utrecht
Algemeen draaiboek 15 maart 2007 politie Utrecht
Communicatiestrategie driehoek 17 maart 2007
Evaluatie Thorbecke 28 maart 2007 politie Utrecht
Jaarverslag 2007 politie Utrecht
Jaarplan 2008 politie Utrecht
Jaarverslag 2008 politie Utrecht
Jaarplan 2009 politie Utrecht
Jaarverslag 2009 politie Utrecht
Jaarplan 2010 politie Utrecht
Doelen en prioriteiten 2010 politie Utrecht
Brief Evenementenvergunningen burgemeester Utrecht 28 februari 2011

Rotterdam

Jaarplan 2006 politie Rotterdam-Rijnmond
Beleidsplan Veiligheid 2006 – 2010 gemeente Rotterdam

Jaarverslag 2006 politie Rotterdam-Rijnmond
Jaarplan 2007 politie Rotterdam-Rijnmond
Jaarverslag 2007 politie Rotterdam-Rijnmond
Jaarplan 2008 politie Rotterdam-Rijnmond
Jaarplan 2009 politie Rotterdam-Rijnmond
Evenementenbeleid politie Rotterdam-Rijnmond november 2009
Evenementenbeleid gemeente Rotterdam december 2009
COT rapport: E.R. Muller, U. Rosenthal, M. Zannoni, H. Ferweda en S.D. Schaap, *Strandrellen in Hoek van Holland. Dancefestival Veronica Sunset Grooves, 22 augustus 2009*, Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement 2009.
Spreekpunten burgemeester Rotterdam december 2009
Jaarverslag 2009 politie Rotterdam-Rijnmond
Jaarplan 2010 politie Rotterdam-Rijnmond
Meerjarenbeleidsplan politie Rotterdam-Rijnmond 2010 – 2014
Drooglegging Rotterdam mei 2010
Nota Evenementenbureau Politie oktober 2010
Bijlage 1 bij Nota Evenementenbureau Politie oktober 2010, positionering EBP
Bijlage 2 bij Nota Evenementenbureau Politie oktober 2010, evenementenproces
Bijlage 3 bij Nota Evenementenbureau Politie oktober 2010, integratie CCB processen
Handreiking Publieksveiligheid februari 2011

Bijlage 3 Topiclist interviews

Tijdens de semi-gestructureerde interviews met beleidsbepalers van de onderzochte politieregio's en gemeentes is gebruik gemaakt van de onderstaande topiclist. Naar aanleiding van het bestuderen van de beleidsdocumenten werden in de verschillende cases soms nog aanvullende vragen gesteld met betrekking tot die documenten. De open vragen gaven steeds genoeg aanleiding voor het delen van relevante informatie. Uiteraard werd doorgevraagd indien daar aanleiding voor was. De interviews duurden gemiddeld ruim een uur.

- Wat ziet u als belangrijkste uitgangspunt bij het opstellen/vormen van beleid met betrekking tot de openbare orde? En waarom dit uitgangspunt?
- Wat zijn redenen om openbare-ordebeleid aan te passen?
- Zijn (grootschalige) ordeverstoringen of incidenten een reden om openbare orde beleid te wijzigen? Waarom wel of niet?
- Hoe ziet u de verdeling van verantwoordelijkheden bij het handhaven van de openbare orde in het algemeen en in het bijzonder bij de organisatie van een evenement, of een wedstrijd in het betaald voetbal?
- Hoe ziet u in het kader van de handhaving van de openbare orde de zogenoemde 'regierol' van de gemeente?
- Wat is uw ervaring met de samenwerking met verschillende partners op het terrein van openbare orde en veiligheid?

- Worden steeds meer taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd in schriftelijke stukken? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

- Welke openbare ordeverstoring van de afgelopen jaren kunt u zich nog goed herinneren?
- Waarom kunt u zich deze situatie goed herinneren / noemt u deze situatie?
- Zijn er naar aanleiding van deze openbare ordeverstoring wijzigingen doorgevoerd in het beleid? Zo ja, welke? En waarom?
- Wat verstaat u onder (civielrechtelijke) aansprakelijkheid?
- Welke rol speelt deze aansprakelijkheid volgens u in het opstellen en wijzigen van openbare-ordebeleid?
- Welke rol zou aansprakelijkheid eventueel kunnen spelen of welke consequenties zou het kunnen hebben?

Jurisprudentieregister

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

- EHRM 28 oktober 1998, *NJ* 2000, 134, *LJN* AD4558 (*Osman*) 2.4.1, 3.3.1
Z v. United Kingdom [2001] 34 EHRR 3 1., 3.3.1
EHRM 6 mei 2003, *NJ* 2010, 207, *LJN* AP0909 2.4.1
EHRM 30 november 2004, *NJ* 2005, 210, *LJN* AS2641 (*Öneryildiz*) 2.4.1
EHRM 16 november 2004, *NJ* 2005, 344, *LJN* AR8330 (*Gomez/Spanje*) 2.4.1
EHRM 1 maart 2005, *AB* 2006, 274, *NJ* 2006, 251, *LJN* AT7354 2.4.1
EHRM 15 januari 2009, *NJ* 2009, 544, *LJN* BI5971 2.4.1
EHRM 25 augustus 2009, *NJ* 2010, 60, *LJN* BK4629 (*G8-top Genua*) 2.4.1
EHRM 7 juni 2011, appl.nr. 26814/09 5.4.4

Hoge Raad

- HR 29 maart 1940, *NJ* 1940, 1128 (*Heldenkermis*) 1., 2.4.1, 5.2.2
HR 5 november 1965, *NJ* 1966, 136, *LJN* AB7079 (*Kelderluik*) 2.4.1, 2.4.3
HR 2 december 1966, *NJ* 1967, 42, *LJN* AB6686 (*Haringkar*)
HR 22 november 1974, *NJ* 1975, 149, *LJN* AC5503 (*Struikelende broodbezorger*) 2.4.1
HR 21 januari 1983, *NJ* 1983, 252, *LJN* AG4526 (*Lucky Luyk*) 2.4.1, 4.6.3
HR 27 mei 1988, *NJ* 1989, 29, *LJN* AD0344 (*Staat/Daalder*) 2.4.1
HR 18 januari 1991, *NJ* 1992, 638, *LJN* AC4031 (*Leffers/Staat*) 2.4.4
HR 29 april 1994, *NJ* 1995, 727, *LJN* ZC2668 (*S/Staat*) 2.4.4
HR 13 januari 1995, *NJ* 1997, 175, *LJN* ZC1611 (*De Heel/Korver*) 2.4.1
HR 12 juni 1998, *NJ* 1999, 99, *LJN* ZC2668 (*B en R/Staat*) 2.4.4
HR 30 maart 2001, *NJ* 2003, 615, *LJN* AB0801 (*Staat/Lavrijsen*) 2.4.4
HR 9 november 2001, *NJ* 2002, 446, *LJN* AD5302 (*Van den Berg/Waterschap de oude Rijnstromen*) 2.4.1
HR 22 februari 2002, *NJ* 2002, 240, *LJN* AD5356 (*Taxibus*) 3.2.3, 7.4.2
HR 29 november 2002, *NJ* 2003, 549, *LJN* AE5162 (*Legionella*) 2.4.1
HR 20 juni 2003, *NJ* 2005, 189, *LJN* AF7902 (*Staat/Harrida*) 2.4.4
HR 7 mei 2004, *NJ* 2006, 281, *LJN* AO6012 (*Duwbak Linda*) 2.4.2, 3.2.3, 7.6.2
HR 28 mei 2004, *NJ* 2005, 105, *LJN* AO4224 (*Jetblast*) 2.4.1
HR 28 mei 2004, *NJ* 2006, 430, *LJN* AO1296 (*Ontsnapte tbs'er*) 2.4.1, 2.4.2
HR 9 juli 2004, *NJ* 2005, 391, *LJN* AO7721 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*) 1., 2.3.2, 2.4.1, 4.6.1, 4.6.3, 5.2.1, 5.2.2, 5.2.6
HR 17 september 2004, *NJ* 2005, 392, *LJN* AO7887 (*Huiszoeking*) 2.4.4
HR 14 januari 2005, *NJ* 2005, 346, *LJN* AR1522 (*Staat/S*) 2.4.4
HR 11 oktober 2005, *NJ* 2008, 207, *LJN* AS9224 2.3.2, 7.2

- HR 18 november 2005, *NJ* 2006, 189, *LJN* AT7755 (*X/Politieregio Amsterdam-Amstelland*) 2.4.4
- HR 24 maart 2006, *NJ* 2009, 485, *LJN* AU7935 (*Pharmacia/Cosmétique*) 2.4.2
- HR 31 maart 2006, *NJ* 2011, 250, *LJN* AU6092 (*Nefalit/Karamus*) 2.4.3
- HR 13 oktober 2006, *NJ* 2007, 432, *LJN* AV6956 (*Begaclaim*) 2.4.4
- HR 13 oktober 2006, *NJ* 2008, 527, *LJN* AW2077 (*De Nederlandsche Bank/Stichting Vie d'Or*) 2.4.1, 2.4.2
- HR 20 oktober 2006, *NJ* 2007, 3, *LJN* AY7463 (*Hirsi Ali*) 2.4.1
- HR 10 november 2006, *NJ* 2008, 491, *LJN* AY9317 (*Astrazeneca c.s./Menzis*) 2.4.2
- HR 30 januari 2007, *NJ* 2007, 96, *LJN* AZ2104 2.3
- HR 13 april 2007, *NJ* 2008, 576, *LJN* AZ8751 (*Iranese vluchtelingen*) 2.4.2, 3.2.3
- HR 20 juni 2008, *NJ* 2009, 21, *LJN* BC4949 1., 3.2.4
- HR 2 oktober 2009, *NJ* 2010, 95, *LJN* BJ1708 (*Staat/Woningstichting Wherestad*) 2.4.4
- HR 4 december 2009, *NJ* 2010, 67, *LJN* BJ7320 2.4.2
- HR 9 juli 2010, *RvdW* 2010, 898 (*Vuurwerkkramp; verzekeraar Grolsch/Staat*) *LJN* BL3262 2.4.1, 7.6.1
- HR 8 oktober 2010, *NJ* 2011, 465, *LJN* BM6095 (*Hangmat*) 3.2.3
- HR 24 december 2010, *NJ* 2011, 251, *LJN* BO1799 (*Fortis/Bourgonje*) 2.4.3
- HR 23 december 2011, *RvdW* 2012, 89, *LJN* BT7193 7.6.4

Gerechtshoven

- Hof 's-Gravenhage 9 december 1976, *NJ* 1977, 381, *LJN* AC1125 (*Maat/Staat*) 1., 2.4.1, 5.2.2
- Hof Arnhem 10 november 1998, *NJ* 2002, 264, *LJN* AE5245 (*Stichting Skeeler Marathons/Faber*) 2.4.1
- Hof Amsterdam 20 november 2008, *LJN* BG4942 5.4.4
- Hof Leeuwarden 22 juni 2010, *JA* 2010, 115, *LJN* BN0684 2.4.1, 2.5
- Hof 's-Gravenhage 24 augustus 2010, *NJ* 2011, 418, *LJN* BN4316 (*Vuurwerkkramp; individuen/Staat*) 2.4
- Hof Amsterdam 18 januari 2011, *NJF* 2011, 366, *LJN* BT6606 2.4.1
- Hof 's-Gravenhage 22 maart 2011, *LJN* BP8579 (*CMI-brand*) 2.4.1, 2.4.2
- Hof 's-Hertogenbosch 2 augustus 2011, *LJN* BR3933 7.6.1
- Hof 's-Gravenhage 20 januari 2012, *LJN* BV1431 5.5.1, 5.5.2

Rechtbanken

- Rb. Den Haag 24 december 2003, *NJ* 2004, 230, *LJN* AO0997 (*Vuurwerkkramp; 3 individuen/Staat*) 2.4.1
- Rb. Den Haag 9 november 2005, *JA* 2006, 3, *LJN* AU5877 (*Vuurwerkkramp; Verzekeraar Grolsch/Staat*) 2.4, 2.4.1

UK

- Dorset Yacht v. Home Office* [1970] AC 1004, 2 All ER 294 3.3.1
Hill v. The Chief of Constable of West Yorkshire [1989] 1 AC 53 1., 2.4.1, 3.3.1, 3.3.2
X (Minors) v. Bedfordshire County Council [1995] 2 AC 633 1., 3.3.1
Elguzouli-Daf v. Commissioner of Police of Metropolis [1995] 2 WLR 173 3.3.1
Stovin v. Wise [1996] AC 923 1., 3.3.1
Capital and Counties and Digital Equipment v. Hampshire County Council [1997] QB 1004 1.3, 3.3.1, 3.3.2, 7.4.3
Widow and Administratrix of the Estate of Hugh Daly deceased v Surrey County Council, unreported, 24 October 1997 3.3.2
Barrett v Enfield LBC [2001] 2 AC 550 (HL) 3.3.1
Phelps v. Hillingdon London Borough Council [2001] 2 AC 619 3.3.1
Smith v. Chief Constable of Sussex [2008] UKHL 50, 2008 WL 45606 3.3.1
Van Colle v. Chief Constable of Hertfordshire [2008] UKHL 50, 2008 WL 2872476 3.3.1
Mitchell v Glasgow City Council [2009] UKHL 11, [2009] WLR 481 3.3.1

VS

- Tarasoff v. Regents of the University of California* 17 Cal. 3d 425, 551 P.2d 334, 131 Cal. Rptr. 14 (1976) 3.3.4

Trefwoordenregister

Aansprakelijkheid brandweer	3.3.1, 3.3.2, 7.4.3
Aansprakelijkheid burgemeester	2.4, 2.5, 5.2.4, 5.3.4, 5.4.4, 5.5.4
Aansprakelijkheid politie	2.4, 2.5, 5.2.4, 5.3.4, 5.4.4, 5.5.4
Aansprakelijkheid therapeuten	3.3.4
Aansprakelijkheid toezichthouders	3.3.3, 7.6
Aansprakelijkheid vrijwilligers	3.3.7
Aansprakelijkheidsmanagement politie	3.3.8, 7.4.5
Analyse van beleidsdocumenten	4.5.4, Bijlage 1
Beeldvorming	4.2.2, 4.3, 5.2.7, 5.3.7, 5.4.7, 5.5.7, 6.4.5
Beheer	2.3.1
Beleid	1.4, 2.3.2., 2.3.3, 4.3, 6.3, 7.2, 7.4.6, 7.5
Beleidsvrijheid	2.4.1, 7.5
Beleidswijzigingen en –ontwikkelingen	3.3.3, 6.3, 7.2, 7.4.6, 7.5
Betrouwbaarheid	4.5.3
Bewustzijn	2.4.1, 3.2.2, 3.3.6, 5.2.7, 5.3.8
Biased viewpoint	4.5.1
Burgemeester	2.3.2, 2.4, 5.2.6, 5.3.6, 5.4.6, 5.5.6, 6.1, 6.2, 6.4.5, 7.2
Calamiteit	5.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2
Capaciteit	2.4.1, 5.2.6, 5.2.8, 5.4.8
Case selectie	4.6
Case study	4.4, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 7.6.5
Voordelen van case study	4.4.2
Nadelen van case study	4.4.3
Causaliteit	2.4.3
Civielrechtelijke aansprakelijkheid	2.4, 3.1, 3.2, 4.2 5.2.4, 5.3.4, 5.4.4, 5.5.4, 6.4, 6.5, 6.6, 7.3, 7.5
Claimcultuur	3.2.3, 3.3.8, 3.4
Claimmanagement	3.3.6, 3.3.8, 7.4.4, 7.4.5
Claims	3.2.3, 3.2.4, 3.3.1, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.8, 3.4, 6.5, 6.6, 7.3.4, 7.4.2, 7.4.4, 7.4.5
Controle	2.2
Defensief gedrag	3.2.4, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.5
Defensive bureaucracy	3.2.4

Defensive medicine	3.2.4, 3.3.5
Den Bosch	5.3
Discretionaire bevoegdheid	2.3.1, 2.4.1
Doelen van aansprakelijkheidsrecht	1.1, 3.2.1
Driehoek(soverleg)	2.3.1, 2.3.2, 5.2.2, 5.2.3, 5.3.2, 5.3.6, 5.3.7, 5.4.2, 5.4.7, 5.5.2, 6.3.3, 6.4.5
Effecten van aansprakelijkheidsrecht	1.5, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 7.4, 7.5, 7.6.3, 7.6.5, Bijlage 1
Égalité devant les charges publiques	2.4.4
Empirisch onderzoek	3.2.5, 4.5.4, 4.6, 7.6.5, Bijlage 1
Empirische studies over aansprakelijkheid	3.3
Evenement	2.3.2, 2.3.3, 4.2.1, 4.2.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 6.3
Evenementenbeleid	5.4.3, 5.4.4, 5.4.8, 5.5.3, 5.5.6, 5.5.8, 6.3.4, 6.3.5
Factoren	4.2.2, 4.3, 6.4, 6.6, 7.2, 7.3, 7.4.6, Bijlage 1
Garanderen van veiligheid	4.2.2, 4.3, 6.4.2
Geldigheid	4.5.3
Gezag	2.3.1
Groningen	5.2
Grootschalige ordeverstoring	4.2.1, 4.6.1, 4.6.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5
Handhaving	2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 4.2.1, 4.2.2, 6.5, 7.2, 7.5, 7.6
Handhaving van de openbare orde	1.4, 1.5, 4.2, 4.3, 2.3, 7.2
Imago	4.3, 5.2.7, 5.3.7, 5.4.7, 5.5.7, 6.4.5, 7.2
Incident	2.3.3, 2.4.1, 4.2.1, 4.6.3, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 6.1, 6.2, 6.3
Individu	2.4.2, 3.3.5, 3.3.7, 3.4, 4.2.2, 5.5.4, 7.3.2
Invloed van aansprakelijkheid	3.2, 3.3, 3.4, 4.2.2, 4.2.3, 4.3, 5.2.4, 5.2.9, 5.3.4, 5.3.9, 5.4.4, 5.4.9, 5.5.4, 5.5.9, 6.5, 6.6, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6
Inzet	5.2.3, 5.2.5, 5.2.6, 5.4.8, 5.5.8, 6.3.1, 6.3.2
Klachten	3.3.6, 5.2.4, 5.3.4, 5.5.4
Korpsbeheerder	2.3.1
Korpschef	2.3.1
Mechanismen	6.4, 7.1, 7.2, 7.3, 7.5
Media	4.2.2, 4.3, 5.2.7, 5.3.7, 5.4.7, 5.5.7, 6.4.4, 6.4.5, 7.2, 7.4.3
Medical Malpractice	3.3.5

Methoden van onderzoek	3.2.5, 4.5
Nadeelcompensatie	2.4.4, 4.2.2
Nalaten	1.3, 2.4.1, 2.4.3
Onderzoeksmethoden	3.2.5, 4.5
Onderzoeksvraag	1.4, 1.5, 4.5.4, 7.5
Onrechtmatige overheidsdaad	2.4
Openbare orde	1.2, 1.4, 1.5, 2.3, 2.4, 2.5, 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 6.1, 6.2, 6.3, 7.2, 7.4, 7.5
Openbare-ordebeleid	1.2, 1.4, 4.3, 4.6.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5
Openbare-ordeverstoring	2.3.2, 4.3, 4.6, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5
Opschaling	6.3.2
Organisatie	3.2.2, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 7.3.2, 7.4.2
Organisatorische maatregelen	6.2
Oriënterend onderzoek	4.2
Overheidsaansprakelijkheid	2.4, 3.3.1, 3.3.2, 7.5, 7.6.1
Overlast	2.3, 5.4.2
Parate kennis	7.3.1
Perceptie op civielrechtelijke aansprakelijkheid	3.3.3, 3.3.5, 3.3.7, 3.4, 4.2.2, 4.2.3, 4.3, 4.6.2, 4.6.3, 6.4.1, 6.5, 6.6, 7.3, 7.5
Plichtsbefef	4.2.2, 4.2.3, 4.3, 5.2.6, 6.4.3
Politie	2.3.1, 2.3.3, 2.4, 3.3.1, 3.3.8, 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6, 5.2.7, 5.3.2, 5.3.4, 5.3.5, 5.3.7, 5.3.8, 5.4.4, 5.4.5, 5.4.6, 5.4.7, 5.5.2, 5.5.3, 5.5.4, 5.5.6, 5.5.7, 5.5.8, 6.2, 6.3.2, 6.4.4, 6.4.5, 7.4.5
Preventie	1.1, 3.2.1, 3.2.2, 6.4.1, 7.2, 7.4.2, 7.4.4, 7.4.5, 7.5
Preventieve functie	1.1, 3.2.2, 7.4.2
Preventieve werking	1.1, 1.2, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.5, 3.3.6, 6.1, 6.4.1, 7.3.5, 7.4.2, 7.4.4, 7.4.6, 7.5, 7.6.1, 7.6.3
Ramp	2.4, 5.2.7, 5.3.7, 6.4.5
Rangorde in factoren	6.4
Reactivity	4.4.3, 4.5.2
Relativiteit	2.4.2
Reputatie	3.3.5, 4.3, 5.3.7, 5.4.7, 5.5.7, 6.4.5, 7.2, 7.4.3
Rotterdam	5.5
Schade	2.4.1, 5.2.5, 5.3.5, 5.4.5, 5.5.5, 6.4.6
Schadevergoeding	2.4.4, 3.2.1, 4.3, 5.2.5, 5.5.4, 6.4.6

Slachtoffer	2.4.1, 2.4.2, 5.2.5
Speciale relatie	2.4.1, 2.4.3
Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden	5.1, 5.3.3, 5.3.6, 5.4.2, 5.4.5, 6.3.3
Theoretisch model	4.3
Toezicht	2.2, 3.3.3, 7.6.3
Toeziethouder	2.2, 3.3.3, 7.4.3, 7.6
Utrecht	5.4
Veiligheid	2.3, 4.2.2, 4.2.3, 4.3, 5.2.8, 5.3.8, 5.4.8, 5.5.8, 6.4.2, 7.2, 7.4.2
Verantwoordelijkheden	4.2.2, 5.2.6, 5.3.6, 5.4.6, 5.5.6, 6.3.3, 6.3.4, 6.4.3, 6.4.4, 7.2, 7.4.2
Verantwoordelijkheid	4.2.2, 5.2.6, 5.3.6, 5.4.6, 5.5.6, 6.3.3, 6.3.4, 6.4.3, 6.4.4, 7.2, 7.4.2
Verantwoording afleggen	5.2.6, 5.3.6, 5.4.6, 5.5.6, 6.4.4, 7.2
Vergelijking van cases	5.6, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6
Vermoeden	3.1, 3.2
Verzekerbaarheid	4.3, 6.4.7
Verzekering	3.3.2, 3.3.5, 4.3, 6.5, 7.3.3, 7.3.5
Vloedgolf aan claims	3.2.3, 7.4.2

Serie-overzichten Recht en Praktijk + subseries

Recht en Praktijk Financieel Recht

Onder redactie van prof. mr. D. Busch, prof. mr. drs. C.M. Grundmann-van de Krol en mr. F.M.A. 't Hart

- FR1. M. Nelemans, Het verbod van marktmanipulatie
- FR2. G.R. Boshuizen en B.H. Jager, Verzekerd van toezicht – 2^e druk
- FR3. B. Bierens, Revindicatoire aanspraken op giraal geld
- FR4. E.L.A. van Emden, E.A.L. van Emden, Bankgarantie – 6^e druk
- FR5. K. Frielink, M. van Eersel, Toezicht trustkantoren in Nederland – 2^e druk
- FR6. L.J. Silverentand (red.), Hoofdlijnen Wft
- FR7. R.E. van Esch, Giraal betalingsverkeer/Elektronisch betalingsverkeer, – 3^e druk
- FR8. J.M. van Poelgeest, Kredietverstrekking aan consumenten
- FR9. E. van den Ing, Markttoegang financiële dienstverleners Wft
- FR10. K. Kralj, De prospectusplicht

Recht en Praktijk – Informatie- en Communicatietechnologie

- ICT1. J. Borking, Privacyrecht is code
- ICT2. H. Struik, P.C. van Schelven, en W.A.J. Hoorneman

Recht en Praktijk – Insolventierecht

- Onder redactie van prof. mr. B. Wessels, prof. mr. N.E.D. Faber en mr. drs. C.M. Harmsen
- InsR1. R.J. de Weijs, Faillissementspauliana, Insolvenzanfechtung & Transaction Avoidance in Insolvencies
 - InsR2. A.J. Berends, Insolventie in het internationaal privaatrecht – 2e druk
 - InsR3. T.T. van Zanten, De overeenkomst in het insolventierecht

Recht en Praktijk – Intellectuele Eigendom

- IE1. S.J. Schaafsma, Intellectuele eigendom in het conflictrecht

Recht en Praktijk – Ondernemingsrecht

- Onder redactie van prof. mr. W.J.M. van Veen, mr. J.A.M. ten Berg
- ONR1. W.J.M. van Veen en J.W. Bellingwout, De Arubaanse vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (VBA)
 - ONR2. H. de Groot, Bestuurdersaansprakelijkheid – 5e druk
 - ONR3. W.J.M. van Veen (red.), De Europese naamloze vennootschap (SE) – 2^e druk

Recht en Praktijk – Personen- en Familierecht

PFR1. L.H.M. Zonnenberg, Het verrekenbeding

Recht en Praktijk – Staats- en Bestuursrecht

SB1. M.K.G. Tjepkema, Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel
SB2. Willem Braams, Arjen van Rijn, Martijn Scheltema (red.), Klimaat en recht
SB3. M. Schreuder-Vlasblom, Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure
SB4. R. Ortlep, De aantasting van stabiele bestuursrechtelijke rechtsvaststellingen in het licht van het Unierecht

Recht en Praktijk – Contracten- en Aansprakelijkheidsrecht

Onder redactie van prof. mr. R.P.J.L. Tjittes, mr. R.J.Q. Klomp
CR1. B. Wessels, R.H.C. Jongeneel, M.L. Hendrikse, Algemene voorwaarden
CR2. B. Wessels, T.H.M. van Wechem, Contracteren in de internationale praktijk
CR3. A.H. Lamers, Contracteren door intermediairs in de muziekindustrie
CR4. C.M.D.S. Pavillon, Open normen in het Europees consumentenrecht
CA5. K.J.O. Jansen, Informatieplichten
CA6. P.S. Bakker, Redelijkheid en billijkheid als gedragsnorm
CA7. F.A. van Tilburg, Effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid

Recht en Praktijk – Vastgoedrecht

VG1. B.A.M. Janssen, Wie heeft de leiding?
VG2. D.L. Rodrigues Lopes, Pacht
VG3. M.F.A. Evers, Huurrecht bedrijfsruimten
VG4. H.J. Rossel, Huurrecht algemeen

Recht en Praktijk – Verzekeringsrecht (voorheen Serie Verzekeringsrecht)

Onder redactie van prof. mr. J.H. Wansink en prof. mr. N. van Tiggele – van der Velde

VR1. M.L. Hendrikse, J.G.J. Rinkes, Juridische aspecten van elektronisch verzekeren
VR2. M.L. Hendrikse, Ph.H.J.G. van Huizen, J.G.J. Rinkes, Verzekeringsrecht praktisch belicht

Recht en Praktijk

Verschenen delen onder redactie van prof. mr. R.P.J.L. Tjittes

- | | |
|---|--|
| 1. Bedrijfsopvolging in de middenstand | 6a. Beheer en bemiddeling bij onroerend goed |
| 2. Bedrijfsopvolging in de landbouw | 6b. Huurrecht bedrijfsruimten |
| 3. Opvolging in het vrije beroep | 6c. Huurprijzenwet woonruimten |
| 4. Familierechtelijke betrekkingen | 7a. Zekerheidsrechten (hypotheek) |
| 5. Samenwerkingsvormen in landbouw en middenstand | 7b. Zekerheidsrechten (pand en borgtocht) |
| 6. Bouw- en woningrecht | 8. Wet op het consumentenkrediet |

9. De Kamers van Koophandel in de praktijk
- 10a. Het kort geding (A. Algemeen deel)
- 10b. Het kort geding (B. Bijzonder deel)
11. Het nieuwe merkenrecht
12. De kantonrechter (Burgerlijke Zaken)
13. Burenrecht, mandeligheid, erf-dienstbaarheden
14. Kansspelen en cadeau-acties
15. Collectief ontslag
16. Schade- en sommenverzekeringsrecht
17. De gerechtsdeurwaarder
18. De surséance van betaling en het akkoord
19. Bestemmingsplan en privaatrecht
20. Overzicht van het Nederlandse milieurecht
21. Handleiding bij scheiding
22. Onteigening
23. BV en NV
24. Vergoeding van verkeersschade
25. Het Nieuwe Verenigingsrecht
26. Overheidsvergunning en Onrechtmatige daad
27. Consumentenrecht
28. De handelsnaam
29. Kringen van belanghebbenden
30. Handleiding Hinderwet
31. Pacht
32. De directeur, bestuurder en werknemer
33. Vervoerrecht
34. Huurbescherming bij woonruimte
35. Kopers en economische eigenaars van onroerend goed
36. Recht en computer
37. Het nieuwe BW in 400 trefwoorden
38. Exoneratieclausules
39. Overdracht van een onderneming
40. Bescherming van het uiterlijk van producten
41. Het eigendomsvoorbehoud
42. Auteursrecht
43. De betaalcheque
44. De commissaris, aanbevolen gedragsregels
45. Het Nederlandse arbitragerecht
46. Alimentatierekenen
47. Arbeidsverhoudingen in het Nederlands IPR
48. De commanditaire vennootschap in de praktijk
49. Retentierecht
50. Produktaansprakelijkheid
51. De achtergestelde vordering in het bijzonder de achtergestelde lening
52. Algemene voorwaarden getoetst
53. Schenking
54. Voordeelstoerekening
55. De agentuurovereenkomst
56. Onrechtmatige daad in groepsverband volgens NBW
57. Aansprakelijkheid voor de tenuitvoerlegging van vernietigde of terzijde gestelde rechterlijke beslissingen
58. Dwaling, in het bijzonder bij koop van onroerend goed
59. Kadaster, openbare registers en derden-bescherming
60. Overgangsrecht nieuw Burgerlijk Wetboek
61. De nieuwe civiele kantongerechtsprocedure
62. Recht en reclame
63. Franchising
64. De mededelingsplicht in de onderhandelingsfase
65. Onderhandelen en privaatrecht
66. Herziening scheidingsprocesrecht
67. Bestuurdersaansprakelijkheid
68. Recht en elektronische handel
69. Bevrijdende verjaring
70. Rechtsverwerking in drievoud
71. Bestuur en toezicht

72. Buiten-contractuele aansprakelijkheid bodemverontreiniging
73. Grenzen aan het stakingsrecht
74. Contracteren in de internationale praktijk
75. Privacyregulering in theorie en praktijk
76. Ontbinding
77. De hoedanigheid van contractpartijen
78. Verhoogd gevaar in het aansprakelijkheidsrecht
79. Verzekering en aansprakelijkheid
80. De toezegging in het privaatrecht
81. Kollektieve akties in het privaatrecht
82. Gerechtelijke bewaring
83. Vrij verkeer van vonnissen
84. Enige beschouwingen over zinvol commissariaat
85. Moderne biotechnologie en recht
86. Softwarerecht
87. Surséance van betaling
88. Aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen
89. De vereniging in de praktijk
90. Milieuschade en financieel verslag
91. Dwaling bij de totstandkoming van overeenkomsten
92. Contracteren in de internationale praktijk/Deel II
93. Verrekening
94. Geld, geldschuld en betaling
95. Bank & Aansprakelijkheid
96. Insolventie en rechtspersoon
97. Levering van roerende zaken van roerende zaken door middel van zakenrechtelijk waardepapier
98. Aansprakelijkheidsverzekering op claims made grondslag
99. Onverschuldigde betaling
100. De Wet op de Europese ondernemingsraden
101. Het Haagse Trustverdrag
102. Contracteren in de internationale praktijk/Deel III
103. Privaatrechtelijk kostenverhaal door de overheid
104. Distributieovereenkomsten
105. Actio Pauliana en onrechtmatige daadvordering
106. Sponsoring van verenigingen en stichtingen
107. Passieve legitimatie uit cognossement
108. Handboek handelsregister
109. De commissionair in effecten
110. Schade en loss occurrence-verzekeringen
111. Gids geregistreerd partnerschap
112. Toerekening van een onrechtmatige daad
113. Productaansprakelijkheid
114. Vermogensrecht voor ongehuwde samenlevers
115. Richtlijnconforme interpretatie van burgerlijk recht
116. Het kort geding in internationaal perspectief
117. Scheepsvoorrechten
118. Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering
119. Notariële aansprakelijkheid
120. Garanties in de rechtspraak
121. Natrekking, vermenging en zaaksvorming
122. Juridische aspecten van geografische aanduidingen
123. Samenloop van CMR-Verdrag en EEX-Verordening
124. Grenzen van rechtsobjecten
125. Regres
126. Onoverdraagbaarheid van vorderingen krachtens partijbeding
127. Schadebeperkingsplicht
128. De rechtsverhouding tussen procespartijen
129. Capita Zeerecht
130. De Europese naamloze vennootschap (SE)

131. Het verschoningsrecht van getuigen in civiele zaken
132. Toezicht en aansprakelijkheid
133. Insolventie in het internationaal privaatrecht
134. Contractdwang
135. Het wijzigen van overeenkomsten en de werking van redelijkheid en billijkheid
136. Aansprakelijkheid voor zelfstandige hulppersonen
137. Nieuw verzekeringsrecht praktisch belicht
138. Het civiele hoger beroep
139. Goederen met negatieve waarde in het Nederlandse vermogensrecht
140. Zorgplichten in de effectenhandel
141. Exoneraties in (ICT-)contracten tussen professionele partijen
142. Mobiliteit van goederen in het IPR
143. Algemene voorwaarden
144. Contractoverneming
145. Onrechtmatige overheidsbesluiten
146. De positie van het zeeschip in het internationaal privaatrecht
147. De Europese coöperatieve vennootschap (SCE)
148. Gewogen rechtsmacht in het IPR
149. De overeenkomst van Internet Service Providers met consumenten
150. Toegang tot het recht bij massaschade
151. Ontbinding, schadevergoeding en nakoming
152. Toepasselijkheid van algemene voorwaarden
153. Levering van roerende zaken
154. De afkoelingsperiode in faillissement
155. Huurrecht algemeen
156. Staatsaansprakelijkheid wegens schending van Europees Gemeenschapsrecht
157. De kwaliteitsrekening
158. Alternatieven voor zekerheid op bankrekeningen
159. Forumkeuze in het Nederlandse internationaal privaatrecht
160. Wsnp en goede trouw
161. Conformiteit bij koop
162. De bevrijdende verjaring
163. IPR-bewijsrecht en bewijsverkrijging
164. Schadevaststelling en de rol van de deskundige
165. Het deskundigenadvies in de civiele procedure
166. De gewone rechter en de bestuursrechtspraak
167. De grenzen van het recht op nakoming
168. Sport en Mededingingsrecht
169. Van geschil tot oplossing
170. Bedrijfsovername en milieurecht
171. De Wbp en de vennootschap
172. Onrechtmatige wetgeving
173. Afgebroken onderhandelingen en het gebruik van voorbehouden
174. Privaatrechtelijke handhaving van mededingingsrecht

