
Wat mag je van burgers bij agressie verwachten?

Burgermoed mag, maar is men bereid?

Nu het onderwerp veiligheid uitdrukkelijk een gedeelde verantwoordelijkheid is geworden, komt de vraag aan de orde wat je van burgers op dit gebied – bijvoorbeeld bij agressie of geweld op straat – mag verwachten vóór de professionele hulpdiensten arriveren.

Het is duidelijk waarneembaar dat steeds meer personen – via opleidingsinstituten – willen leren hoe bij agressie moet worden gehandeld. Maar of zij ook bereid zijn om zelf op te treden en te helpen als *anderen* met agressie worden geconfronteerd, is nog maar zéér de vraag. Zeker zijn op dit gebied positieve uitzonderingen te noemen, maar het accent ligt hier op 'uitzonderingen'.

In het grijze verleden was de veiligheid altijd een totale verantwoordelijkheid van de burgers zelf, waar overigens zéér 'verschillend' mee kon worden omgegaan. Om deze reden begon de veiligheid dan ook successievelijk naar de overheid te verschuiven zodra de staat aan kracht begon te winnen. Vanaf de industrialisatie werd de veiligheid beschouwd als een kerntaak van de overheid (alleen). Deze veiligheidsfilosofie wijzigde zich fundamenteel – nationaal en internationaal – in de jaren tachtig/negentig van de vorige eeuw. De veiligheid bleef weliswaar een kerntaak van de overheid, maar burgers, ondernemingen en organisaties werden hiervoor nu uitdrukkelijk medeverantwoordelijk gesteld. Een ieder werd geacht zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen.

Deze fundamentele koerswijziging heeft de SMV altijd begrijpelijk gevonden, omdat iedereen met enige belangstelling voor dit vraagstuk zich realiseert dat de overheid *alleen* natuurlijk nooit de veiligheid kan garanderen of waarborgen. Maar bij zo'n fundamentele koerswijziging zou het logisch zijn geweest als de overheid de regie op zich had genomen en duidelijk had gemaakt waaruit die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid van burgers (en ook ondernemingen en organisaties) zou gaan bestaan. Helaas heeft de overheid deze regie nooit op zich genomen. Daarvoor was het onderwerp veiligheid van oudsher te versnipperd en verkokerd. Niemand binnen de overheid voelde zich geroepen om op dit gebied het voortouw te nemen. Daardoor is in de praktijk van meet af aan grote onduidelijkheid ontstaan, zowel in de wereld van de sociale veiligheid (security) als in de wereld van de fysieke veiligheid (safety).

Sociale veiligheid en burgermoed

Bij de mogelijke inzet van burgers kan gedacht worden aan verschillende situaties zoals voorvallen te water of te land. Bij te land kan men denken aan brand, inbraak, geweld, verkrachting en/of agressie op straat etc.

In deze notitie wordt ingegaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor veiligheid (burgermoed) bij voorvallen met geweld en/of agressie. In een later stadium zal de SMV – in de vorm van een informatieve handleiding – nog terugkomen op burgermoed in andere situaties.

Noodweerartikel en burgerarrest in ere herstellen

Wat mag je van burgers verwachten wanneer zij geconfronteerd worden met agressie/geweld? En dan spreken wij over de periode vóór de professionele hulpdiensten arriveren. Het is absoluut verrassend te noemen dat wij voor een dergelijke situatie het noodweerartikel kennen, artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel werd in 1886 door minister Modderman bij de introductie van het Wetboek van Strafrecht ingevoerd en daarin staat geschreven: 'Niet strafbaar is hij die een feit begaat, geboden door de noodzakelijke verdediging van eigen of eens anders lijf, eerbaarheid of goed tegen ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding'.

Uit een iets latere periode, namelijk uit 1921, stamt het 'Burgerarrest'. Dit artikel (dat bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafvordering werd geïntroduceerd) geeft burgers de bevoegdheid om 'in geval van ontdekking op heterdaad van een misdrijf' de verdachte aan te houden (artikel 53 sv, lid 1).

Noodweer en burgerarrest zijn de enige uitzonderingen op het verbod op eigenrichting. Bij noodweer gaat het om het recht jezelf of een ander te verdedigen. Bij burgerarrest gaat het om de bevoegdheid van burgers die een persoon op een misdrijf of overtreding op heterdaad betrapten aan te houden om hem of haar zo spoedig mogelijk over te dragen aan de politie. Aan de dader moet worden verteld dat hij of zij is aangehouden. Eventueel kan de dader met gepast geweld in bedwang worden gehouden en desnoods even worden opgesloten. Als de dader zich met geweld verzet tegen zijn of haar aanhouding, mag de burger indien noodzakelijk meer geweld toepassen. Indien de burger daarbij een strafbaar feit pleegt, bijvoorbeeld mishandeling, kan hij of zij zich beroepen op noodweer.

Opvallend is dat deze artikelen uitermate ruim zijn geformuleerd en ook beoogden om burgers ruimte te geven om handelend te kunnen optreden. Deze ruime formulering is des te meer verrassend te noemen omdat de artikelen zijn geschreven in een tijdperk waarin de veiligheid door de overheid juist werd beschouwd als haar kerntaak en de overheid zich ook zéér terughoudend opstelde met betrekking tot de inschakeling van derden hierbij.

Waarschijnlijk om deze reden hebben in de praktijk de rechters het noodweer artikel lang beperkt uitgelegd uit angst dat het anders eigenrichting zou kunnen gaan bevorderen.

Vanuit strafrechtelijk oogpunt werd zelfs aangeraden om bij geweld maar door te lopen want bij het uitdelen van een klap zou het Openbaar Ministerie je wel eens kunnen vervolgen. Deze beperkte uitleg van noodweer werd gebaseerd op de woorden 'niet strafbaar is hij die een feit begaat, geboden door de 'noodzakelijke' verdediging' etc. De discussie richtte zich op: wat te verstaan onder 'noodzakelijke' verdediging? Zo werd bijvoorbeeld ook heel snel aangenomen dat het beroep op noodweer van burgers niet opging, omdat hij of zij toch ook had kunnen weglopen. Of zelfs werd gesteld dat het zijn/haar eigen schuld was dat hij/zij in een noodweersituatie verzeild was geraakt.

De positie die iedere burger heeft om ingeval van ontdekking op heterdaad actief deel te nemen aan de opsporing van strafbare feiten (burgerarrest, artikel 53 sv), is een relatief onbekende bevoegdheid. Weinig burgers maken van de opsporingsbevoegdheid op grond van burgerarrest gebruik. Maar die beduchtheid kan ook te maken hebben met de oproep van de overheid aan burgers zich vooral niet te bemoeien met de aanpak van strafbaar gedrag: 'daar is immers de politie voor'.

In de vorige eeuw is – zoals reeds opgemerkt – de veiligheidsfilosofie fundamenteel gewijzigd in een 'gedeelde verantwoordelijkheid'. Hierbij bleef de veiligheid weliswaar een kerntaak van de overheid maar burgers, ondernemingen en organisaties werden hiervoor nu uitdrukkelijk medeverantwoordelijk gesteld. In eerste instantie was er met betrekking tot een mogelijke inzet van burgers vóór de hulpdiensten arriveerden nog sprake van een grote terughoudendheid om dit toe te laten, maar nu ziet men duidelijk meer ruimte ontstaan om burgers handelend te laten optreden. Luidde vroeger nog de instructie: 'Bel 112, onthoud het profiel van de dader en laat het slachtoffer niet in de steek', zijn er nu ook geluiden van gezagsdragers te vernemen als: 'Ik zou hem een rotschop hebben gegeven'.

Inmiddels wordt zelfs van rechters verlangd dat zij goed uitleggen waarom een beroep op noodweer niet opgaat als iemand zichzelf of een ander verdedigt. Uit de studie van Van Steden/Mehlbaum¹ blijkt ook dat er de laatste tijd meer ruimte is ontstaan voor burgermoed: publiekelijk (denk aan de ingrijpers in de Thalys naar Parijs, die een bloedbad wisten te voorkomen en als helden werden geëerd) en vanuit de politiek (denk bijvoorbeeld aan de uitspraak over het 'inbrekersrisico' bij een fataal eindigende kraak). Hoewel de jurisprudentie niet eenduidig is, ontstaat de indruk dat justitie soepeler omgaat met burgers die zichzelf of een ander verweren in situaties van noodweer(exces). Een juweliervrouw in Deurne die twee overvallers doodschoot werd uiteindelijk niet vervolgd, op grond van het noodweerartikel.

Zo is er ruimte ontstaan voor burgermoed en daarom past naar de mening van de SMV het noodweerartikel uit 1886 nu weer opvallend goed bij onze tijd, waar immers volop gesproken wordt over de 'eigen verantwoordelijkheid van burgers voor veiligheid'. De SMV wil dit artikel dan ook in ere herstellen. Hetzelfde geldt voor het uit 1921 stammende burgerarrest. De SMV zou meer bekendheid willen geven aan deze opsporingsbevoegdheid. Wanneer er burgermoed wordt verwacht bij agressie, moeten burgers immers kunnen optreden (ook in de zin van aanhouden) en zichzelf en een ander kunnen verdedigen.

Ten aanzien van burgerarrest is het daarnaast noodzakelijk dat in de rechtspraak het onderscheid tussen burgerarrest en noodweer scherp wordt getrokken. Nu komt het voor dat een aanhoudingssituatie wordt verward met een noodweersituatie²

Helaas blijft met betrekking tot die 'noodzakelijke verdediging van eigen of eens anders lijf, eerbaarheid of goed' altijd ruimte bestaan voor verschillende interpretaties. De SMV is de mening toegedaan dat een burger in principe 'alles' mag doen om zich te verweren zo lang dit verweer maar in verhouding blijft staan tot de mate van agressie. Een kind neerschieten die een appel uit de boom steelt, is vanzelfsprekend onaanvaardbaar. Ook is natuurlijk onacceptabel dat iemand het van tevoren al op iemand heeft gemunt of bijvoorbeeld zelf de aanval uitlokt. Verder mag de bewoner of bewoonster van een huis zich uitrusten met bepaalde artikelen³ om een inbreker te verjagen of te overmeesteren om deze aan de politie te kunnen uitleveren. Maar voor dat overmeesteren geldt vanzelfsprekend dat je de inbreker na betrapping niet half doodslaat!!

¹ 'Tussen 112 bellen en een rotschop geven. Burgermoed vanuit maatschappelijk, politiek en juridisch perspectief', Van Steden/Mehlbaum, mei 2016

² Jan Naeyé (2009), *Burgerarrest*, Afscheidsrede, uitgesproken ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar strafrechtswetenschappen aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrij Universiteit Amsterdam.

³ Artikelen die verboden zijn, blijven vanzelfsprekend verboden. Echter, de aanwezigheid en/of het gebruik ervan staat een beroep op noodweer nog niet per definitie in de weg!

Uit de literatuur en jurisprudentie blijkt dat een goed voorbereide verdediging het beroep op noodweer niet in de weg hoeft te staan. Al zal de beoordeling ervan altijd met een grote mate van terughoudendheid geschieden. Het beroemde Bijlmerarrest is een bekend voorbeeld van een voorbereidingsmaatregel die door de beugel kon, aldus de Hoge Raad (1984). In dit voorbeeld koopt een stewardess een vuurwapen en draagt dit bij zich omdat in de Bijlmer, waar zij woonde, nogal veel verkrachtingen werden gepleegd. Toen zij zelf werd aangevallen door twee mannen en er één doodschoot werd haar beroep op noodweer gehonoreerd: een doorbraak in de jurisprudentie.

Een bekend ander voorbeeld van een goed voorbereide verdediging betreft de eerder genoemde juweliersvrouw uit Deurne die twee overvallers doodschoot met een illegaal vuurwapen. Dit vuurwapen had haar man aangeschaft nadat zijn zaak eerder was overvallen. De juweliersvrouw opende het vuur toen haar man werd aangevallen. Op beelden van de bewakingscamera is te zien dat er twee overvallers binnenkwamen. Eén van de overvallers spuit pepperspray in het gezicht van de juwelier. Zijn vrouw volgt de gebeurtenissen op de bewakingsbeelden die in het kantoor te zien zijn. Ze pakt het geladen vuurwapen als de overvallers haar man dreigen dood te schieten. Ze lost door een kleine deuropening het eerste schot als een overvaller het kantoor binnendringt. Hij wordt fataal geraakt in het hart. De tweede overvaller schiet ze dood tijdens zijn worsteling met haar man. Ook hier werd de juweliersvrouw niet vervolgd op grond van noodweer.

Hoofddregels voor noodweer

Als hoofddregels voor noodweer zou men aan de volgende uitgangspunten kunnen denken.

De aanval of het gevaar:

- moet direct zijn (ter plaatse);
- moet onrechtmatig zijn;
- moet niet door je zelf uitgelokt zijn.

De verdediging:

- moet nodig zijn, ook het gebruik van geweld;
- moet genoeg zijn om het gevaar te stoppen;
- mag geen straf worden.

SMV burgermoed-monitor

Uit bovenstaande hoofddregels van noodweer blijkt dat iedere keer weer de feiten en omstandigheden moeten worden meegewogen. Thans is het opstellen van een pasklare handleiding voor noodweer niet mogelijk. Toch acht de SMV het van belang dat burgers meer duidelijkheid hebben over (de grenzen aan) noodweer. Hoe ver mogen zij gaan in hun verweer? Om burgers meer duidelijkheid te geven, stelt de SMV een burgermoed-monitor in. Met deze burgermoed-monitor gaat de SMV de komende jaren bijhouden hoe het zit met de vervolging van gevallen van burgermoed, zowel met betrekking tot het noodweerartikel als het burgerarrest.

Als het voorkomt dat mensen die het goede deden toch worden vervolgd en bestraft, zal de SMV hiervoor aandacht vragen. En overigens zullen de voorbeelden waarin een moedige burger na vervolging vrijuit gaat een illustratie opleveren hoe ver burgermoed kan gaan, zodat er uiteindelijk meer duidelijkheid ontstaat.

Gedegen toerusting: Training omgaan met agressie

De SMV is er groot voorstander van om deze burgermoed te helpen bevorderen, omdat de aanrijtijden van de hulpdiensten in de praktijk sterk kunnen variëren.

Wel betwijfelt de SMV of je 'zomaar' van mensen burgermoed kan verwachten. Genoemde ingrijpers in de Thalys waren bijvoorbeeld Amerikaanse militairen in burger die wisten hoe te handelen. Uit eerder onderzoek is ook gebleken dat het gemakkelijker/reëler is om burgermoed te verwachten van mensen met een veiligheidsachtergrond, die al beschikken over bepaalde vaardigheden.

Daarom pleit de SMV ervoor dat burgers een opleiding/training volgen in het omgaan met agressie. In de praktijk worden er al allerlei zelfverdedigingscursussen gegeven. Denk bijvoorbeeld aan trainingen voor vrouwen om zich weerbaarder te maken tegen aanranding of verkrachting. Deze trainingen voor vrouwen staan zeker in de belangstelling en winnen snel aan populariteit na de gebeurtenissen in Keulen. De cursisten verklaarden dat deze cursussen – over hoe te handelen – hun meer zelfvertrouwen hadden gegeven en dat zij bereid waren om herhalingscursussen hierin te volgen. Er is een ruim en gevarieerd aanbod in dit soort cursussen, die onderling verschillen in prijs en tijdsduur. Het accent van de meeste van dit soort cursussen ligt echter op zelfverdediging, maar er zijn ook mogelijkheden om getraind te worden in het optreden/helpen wanneer een ander met agressie wordt geconfronteerd. Wellicht zouden dergelijke lessen ook tijdens gymlessen op school kunnen worden gegeven of op sportscholen.

Gezien echter de ervaringen met de rechtspraak, waarbij het burgers vooral is afgeleerd om hun verantwoordelijkheid te nemen in onveilige situaties; een overheid die opriep vooral niets te doen behalve 112 te bellen en het profiel van de dader te onthouden; alsmede gelet op het gegeven dat er grote onduidelijkheid bestaat of de opgelopen schade in dergelijke situaties zal/kan worden vergoed, is het voor de SMV nog maar zeer de vraag of er bij burgers een bereidheid bestaat (uitzonderingen daargelaten) om bij agressie tegen anderen in te grijpen.

De SMV is op dit moment in overleg met vertegenwoordigers van het openbaar vervoer om te bezien of een proef op dit gebied zich laat realiseren. Op vrijwillige basis dienen dan reizigers te worden geselecteerd en te worden opgeleid in "hoe te handelen" bij agressie tegen de chauffeur, de conducteur of medepassagiers. Daarbij is het ook de vraag of er voldoende getrainde burgers zich in de bus of trein bevinden als zich agressie voordoet. Kortom, het is een onzeker traject, waaraan tevens risico's zijn verbonden.

Maar omdat zo gemakkelijk wordt gesteld dat iedereen geacht wordt om zijn of haar eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen, acht de SMV duidelijkheid op dit gebied geboden. Als de bereidheid op dit gebied niet bestaat en zich in de praktijk ook niet laat realiseren, dan moet de oplossing worden gezocht in de aanwezigheid van meer opsporingsfunctionarissen. Ook zou dit kunnen leiden tot andere opvattingen over de huidige aanrijtijden van de professionele hulpdiensten, of tot het besluit om op bepaalde risicovolle trajecten geen openbaar vervoer meer te laten rijden.

Vergoeding schade en Burgermoed-fonds

Nu is het niet duidelijk wie voor de schade van de moedige burgers moet opdraaien. Moet de moedige burger zijn kosten verhalen op de dader of het slachtoffer?

De SMV zou graag als oplossing zien dat moedige burgers een beroep kunnen doen op een speciaal fonds dat hen schadeloos stelt. Mits vanzelfsprekend de optredende burger naar eer en geweten heeft gehandeld. De schadeloosstelling kan geschieden door een onafhankelijke commissie naar analogie van het Schadefonds Geweldsmisdrijven. Deze commissie heeft toegang tot alle justitiële documentatie (denk aan processen-verbaal⁴), maar kan ook andere bewijsmiddelen hanteren.

Tot slot

Als de overheid 'zelfredzaamheid' en 'medeverantwoordelijkheid' van burgers in veiligheid op prijs stelt en wil stimuleren, dan verdienen bovenstaande punten onze aandacht.

Nu spreekt de overheid zo gemakkelijk over 'zelfredzaamheid' en 'medeverantwoordelijkheid' zonder duidelijk te maken wat daaronder precies moet worden verstaan, terwijl je dit wel van de overheid als regisseur zou mogen verwachten.

De SMV vindt dat er duidelijkheid moet komen over hoe burgers – naar eer en geweten – kunnen handelen. Opleidingen voor burgers zijn in dit verband dringend gewenst en de daarbij opgelopen schade moet worden vergoed.

Die duidelijkheid heeft lang ontbroken ondanks de heldere artikelen zoals het noodweer artikel en het burgerarrest. Zonder die duidelijkheid blijft het naar de mening van de SMV de vraag of je op burgermoed mag rekenen, of dat het dan bij incidentele acties blijft.

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven
Voorzitter SMV

⁴ Mits deze processen-verbaal zijn te vertrouwen; want helaas heeft de SMV berichten vernomen dat dat niet altijd het geval is.