

VU Research Portal

Wetgeving politiegeweld 2021

Timmer, JS

2021

document license
Unspecified

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Timmer, JS. (2021). *Wetgeving politiegeweld 2021: Notitie aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal*.

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.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

Wetgeving politiegeweld 2021

Dr. J.S. Timmer, politiesocioloog, Vrije Universiteit Amsterdam FSW B&P

E j.s.timmer@vu.nl

T 020-5989148

Inleiding

Politiegeweld maakt deel uit van de maatschappelijke dynamiek. Politiegeweld en de rechtmatigheid en zorgvuldigheid daarvan zijn geregeld onderwerp van maatschappelijke discussie. Maar een parlementaire discussie over de ontwikkelingen en de stand van zaken wat betreft de regeling, de sturing, de uitvoering en de toetsing van het politiegeweld vindt zelden plaats. Laat staan dat dit geregeld gebeurt op basis van systematisch verzamelde feiten, grondige analyses, een doortimmerde visie en een van daaruit uitgestippelde koers. Dat komt deels doordat de relevante wetgeving is versnipperd over de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering, de Gemeentewet en de Politiewet 2012. Deels komt dit ook doordat de meer gedetailleerde regeling van het politiegeweld plaatsvindt in de Ambtinstructie 1994 en onderliggende regelingen, zoals de Regeling Toetsing Geweldbeheersing Politie.

De daadwerkelijke toetsing op rechtmatigheid en vakkundigheid van het aangewende politiegeweld is niet kenbaar voor de burger. Van de interne toetsing door de politieleiding zijn tot nog toe amper gegevens naar buiten gekomen en dan nog alleen op geaggregeerd niveau en niet bijvoorbeeld naar de aard van het geweldgebruik en gevolgen daarvan (Timmer & Visser, 2015). De eventuele disciplinaire toetsing en sanctionering is naar de aard van de daarvoor geldende regelgeving en procedure (BARP) niet kenbaar. De strafrechtelijke toetsing en sanctionering is alleen kenbaar voor zover politieambtenaren daadwerkelijk worden vervolgd en er een gerechtelijke uitspraak volgt (Timmer & Cozijn, 2017).

Het is te prijzen dat de Eerste Kamer nu de gelegenheid neemt om in het openbaar te discussiëren over politiegeweld en de wet- en regelgeving die dat zou moeten sturen. Beter laat dan niet. Politiegeweld is een te indringende en vitale overheidsbevoegdheid om de sturing daarvan over te laten aan de politie en het bevoegde gezag alleen.

Deze notitie is bedoeld om de actuele stand van zaken kort te schetsen en van daaruit de voorliggende wet- en regelgeving tegen het licht te houden en lijnen uit te zetten naar verbetering. Hieronder komen eerst enkele cijfermatige overzichten en ontwikkelingen aan de orde, inclusief enige cijfermatig inzicht in de beoordeling van het politiegeweld en een beperkte vergelijking met een aantal andere Europese landen. Daarna volgt een beschouwing van de voorliggende wet- en regelgeving met betrekking tot politiegeweld.

Geweld in politiewerk

Voor de jaren vóór 2000 zijn er geen betrouwbare cijfers van het door agenten aangewende geweld. Alleen het vuurwapengebruik en dan vooral het aantal politieschietincidenten met letsel tot gevolg is nauwkeuriger bekend. Voor het jaar 2010 kwam een schatting op 14.343 geweldaanwendingen door de politie in Nederland (Timmer & Visser, 2015). Voor 2016 kwam de schatting op minstens 9.536 (Kuin e.a., 2020). Dat betreft alle vormen van politiegeweld en is ongeveer 7 procent van alle aanhoudingen. Jaarlijks worden gemiddeld 3 burgers dodelijk getroffen en 17 burgers verwond door één of meer politiekogels. Dit is een stabiel beeld ondanks fluctuaties (Figuur 1).

De Nederlandse politie houdt de overige doden en gewonden door alle andere vormen van politiegeweld niet bij, zelfs niet het aantal gewonden door hondenbeten, laat staan dat politie of OM daarover verantwoording afleggen, op de zeldzame, individuele strafrechtelijk vervolgingen na. Voor onderzoekers zijn die gegevens over slachtoffers door andere vormen van politiegeweld niet beschikbaar. De aantallen doden en gewonden door politiekogels zijn historisch zo goed bekend doordat de Rijksrecherche als sinds 1963 altijd

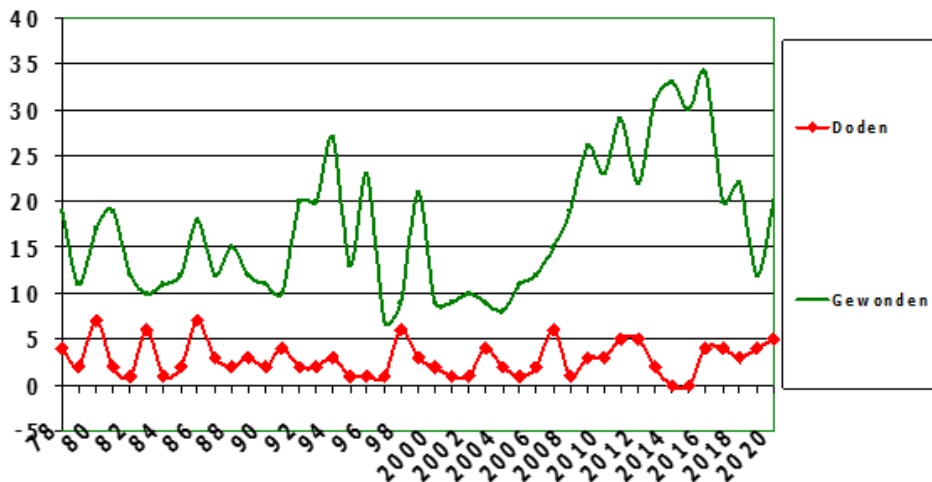
de onderzoeken naar die voorvallen doet. Vanaf 1993 heeft de Rijksrecherche steeds constructief meegewerkt aan achtereenvolgend wetenschappelijk onderzoek dat onder meer dit verschijnsel en de bijbehorende dossiers steeds onderzoekt (Timmer e.a. 1996; Timmer, 2005; Timmer & Visser, 2015; Kuin e.a., 2020).

Figuur 1

Letsel door politiekogels 1978-2020

135 gedood, 723 gewond

Gemiddeld 3 doden en 17 gewonden per jaar
Van wie door ongewild schot: 12 gedood en 36 gewond



Faculteit der Sociale Wetenschappen

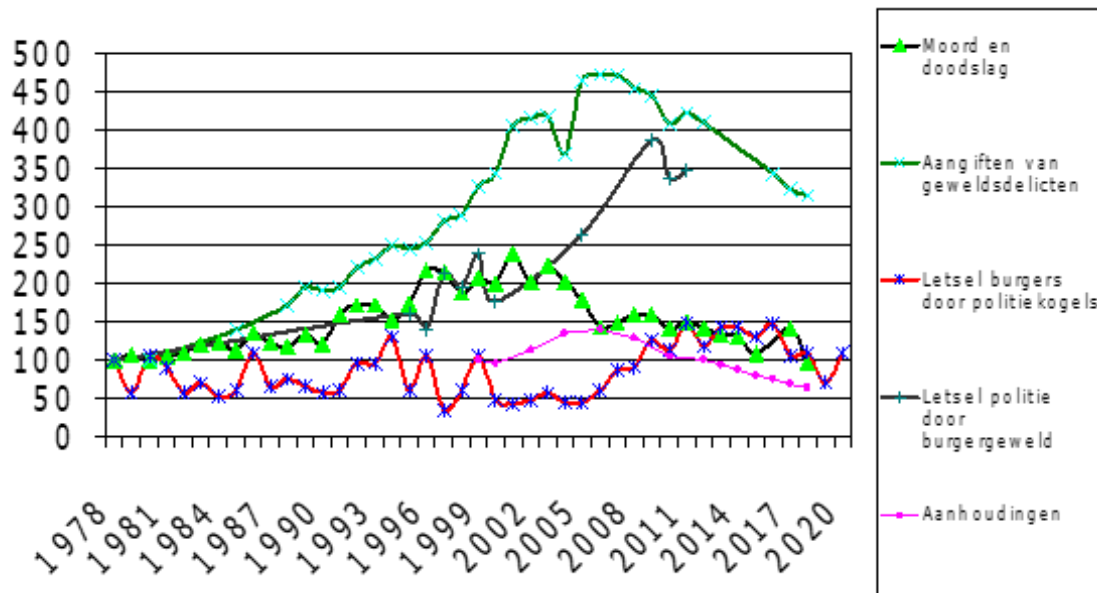
Tot midden jaren 2000 wordt de maatschappelijke context van het politiewerk gewelddadiger (CBS). Het relatieve aantal aangiften van burgers van gewelddelicten stijgt in die tijd en loopt daarna terug, evenals het aantal gevallen van moord en doodslag (Figuur 2, index grafiek, 1978 = 100). Het aantal burgerslachtoffers van politiekogels is in die tijd gemiddeld gesproken gelijk gebleven en is alleen daarna enkele jaren wat hoger geweest. Hierbij past het beeld dat de politie na een aanvankelijke stijging vanaf 2006 steeds minder verdachten aanhoudt. Het aantal agenten dat gewond raakt door burgergeweld stijgt tot 2009 en neemt daarna weer af.

Voor de gegevens over het (relatieve) aantal agenten dat gewond raakt door burgergeweld (Figuur 2) is eerder altijd geput uit de ARBO-gegevens van de politie (Arbeidsomstandighedenwet 1998). Deze cijfers gaan terug tot 1980 toen de politieministeries de registratie voorschreven aan de politie (Timmer, 2005). Sinds de komst van de nationale politie houdt de politie deze cijfers niet meer bij. Vandaar dat die informatie vooralsnog stopt in 2011 (Figuur 2). De cijfers met betrekking tot agressie en geweld die de politie wel bijhoudt voor het beleid Geweld Tegen Politieambtenaren (GTPA) laten al enige jaren geen toename meer zien van het daadwerkelijke geweld politieambtenaren (zie ook Eysink Smeets, 2020).

Het aantal agenten dat om het leven komt door burgergeweld neemt af van 6 in de jaren 1970 af tot 3 in de jaren 2000 en 1 in de jaren 2010. In april 2011 werd tot nu (28 maart 2021) de laatst politieambtenaar in Nederland door een burger om het leven gebracht.

Figuur 2 (indexgrafiek, 1978 = 100)

GEWELD EN POLITIEWERK 1978-2020 (1978 = 100)



Faculteit der Sociale Wetenschappen

Toetsing

De reden voor de stelselherziening politiegeweld is dat agenten die geweld hebben gebruikt te kwetsbaarder zouden zijn geworden voor het strafrecht. Dit beeld behoeft nuancering. Op basis van een reguliere geweldmelding worden agenten zelden aangemerkt als verdachte. Dat gebeurt na een aangifte. In 2010 waren er 14.343 geweldaanmeldingen door agenten (Timmer & Visser, 2015). In dat jaar hadden 566 van de 1.304 interne onderzoeken betrekking op geweldgebruik (44%), waarvan 136 disciplinair en 430 strafrechtelijk werden onderzocht. Van de 136 disciplinaire zaken werd in 37 zaken plichtsverzuim en in 5 zaken een strafbaar feit geconstateerd. Van de 430 strafzaken tegen politiegeweld hadden er 390 betrekking op mishandeling. Daarvan is in 21 gevallen (5%) een strafbaar feit geconstateerd. In 12 van deze 21 onderzoeken kreeg de betrokken politieambtenaar ontslag en in 2 zaken voorwaardelijk ontslag (Timmer & Visser, 2015). Voor de volgende meting, over 2016, waren deze gegevens niet beschikbaar (Kuin e.a., 2020).

In de jaren 1980 en 1990 rechtvaardigden agentschutters ongeveer 75% van de politieschietincidenten met letsel met een beroep op noodweer. De laatste jaren beroept een meerderheid van de agentschutters zich op de geweldbevoegdheid: aanhouding (Timmer & Cozijn, 2017). Dit was uitdrukkelijk de bedoeling van de Ambtsinstructie 1994.

Sinds 2000 merkt het OM 12% van de agentschutters die een persoon hebben neergeschoten aan als verdachte. De voorliggende wijzigingen in de wetgeving werden destijds door J&V aan de man gebracht onder het motto dat agenten [niet meer automatisch verdachte](#) zouden worden na een raak schietincident. Dat was dus al sinds 2000 helemaal niet meer het geval. Het relatieve aantal vervolgingen en veroordelingen van agentschutters is al 40 jaar stabiel.

In de periode 1978-2000 vonden er 346 politieschietincidenten plaats met burgerletsel. Eenendertig van deze agentschutters (9%) zijn vervolgd en elf (3%) zijn er

onvoorwaardelijk gestraft met boetes, taakstraffen en voorwaardelijke celstraffen en één onvoorwaardelijke celstraf van twee jaar. In de periode 2000-2015 vonden er 338 politieschietincidenten met letsel plaats. Daarvan zijn 23 (7%) agentschutters vervolgd en 9 (3%) gestraft met boetes, taakstraffen en voorwaardelijke celstraffen en één onvoorwaardelijke celstraf van een maand (Timmer & Cozijn, 2017).

Het strafrecht is niet bedoeld en ook geen geschikt instrument om er politieoptreden mee te corrigeren laat staan te regelen. Het beoordeelt vooral die ene trekkerbeweging en niet of nauwelijks de processen daar omheen. Het bestaande politietuchtrecht is eveneens ongeschikt voor het toetsen van politiegeweld met als doel er overtuigende correctie en lering mee te bewerkstelligen. Daarvoor is het ook onvoldoende transparant, onvoldoende openbaar en onvoldoende onafhankelijk (Van der Steeg & Timmer, 2016).

Europese vergelijking

De Nederlandse politie typeert zichzelf graag als vriendelijke specialisten in de-escalatie, die vergeleken met andere landen weinig geweld gebruiken. Het weinige vergelijkende wetenschappelijke onderzoek dat er is, laat echter zien dat de Nederlandse politie vergeleken met omringende landen naar verhouding juist veel dodelijke slachtoffers maakt met politiekogels. In Nederland valt gemiddeld ongeveer 1 dode door politiekogels op 5 miljoen inwoners per jaar (Figuur 3). In Duitsland is dat 1 dode door politiekogels op 14 miljoen inwoners (een factor drie lager dan in Nederland dus) en in Denemarken en Zweden respectievelijk 1 op 7 miljoen en 1 op 8 miljoen inwoners (Timmer & Cozijn, 2017; Knutsson & Strype, 2003). De gevonden verschillen laten zich niet verklaren door verschillen in geweldcriminaliteit. Vooralsnog is het verhoogde slachtofferschap door politiekogels in Nederland alleen te verklaren door de ruimere Nederlandse wettelijke geweldbevoegdheden (vooral in de Ambtsinstructie 1994) én door het ontbreken van sturing en toezicht op het politiegeweld.

De minister van J&V stelt in zijn antwoord op vragen van de Eerste Kamer op 26 maart 2021 op pagina 1 dat hem geen vergelijkende gegevens bekend zijn over dodelijke slachtoffers door politiekogels in Nederland en andere Europese landen (J&V, 167907.02u / 3266964). Dit is weinig aannemelijk. Deze Europese vergelijking is in 2009 voor het eerst in een Nederlandstalig boek gepubliceerd (Timmer, 2009) en daarna nog verscheidene malen (zie o.a. Timmer & Cozijn, 2017). Ook de media hebben er toen en later aandacht aan besteed (o.a. de *Volkskrant*, 15 november 2009; *NOS.nl*, 10 februari 2014; *BN/De Stem*, 8 juni 2013; *NRC Handelsblad*, 22 augustus 2014). Het is niet voor te stellen dat de Directie Politie van J&V met dit onderzoek niet bekend zou zijn.

Figuur 3

FATALITIES POLICE BULLETS, 1995-2005		
Country	1 Fatality per X inhabitants	Source
ZA	1 Fatality per 35.000 inhabitants	Pronk, 2006
US	1 Fatality per 1 million inhabitants	Parent, 2006
CA	1 Fatality per 3 million inhabitants	Parent, 2006
AUS	1 Fatality per 4 million inhabitants (1992-2004)	Baker, 2010
EU		
NL	1 Fatality per 5 million inhabitants (1972-2010)	Timmer, 2005; work in progress
F	1 Fatality per 6 million inhabitants	Jobard, 1999/2002
DK	1 Fatality per 7 million inhabitants	This study
S	1 Fatality per 8 million inhabitants	Knutsson and Strype, 2003
P	1 Fatality per 8 million inhabitants	This study
IRL	1 Fatality per 10 million inhabitants	This study
N	1 Fatality per 11 million inhabitants	Knutsson and Strype, 2003
D	1 Fatality per 14 million inhabitants	This study
FIN	1 Fatality per 17 million inhabitants	This study
GB	1 Fatality per 27 million inhabitants	This study

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Strafrecht en strafvordering

Het voorliggende wetsvoorstel omvat drie onderdelen: een strafbaarstelling voor foutief gebruik van de geweldinstructie (art. 372 Wetboek van Strafrecht, Sr), een nieuwe strafuitsluitingsgrond (art. 42 lid 2 Sr) en de regeling van het feitenonderzoek (art. 511a en verder Wetboek van Strafvordering, Sv). Die nieuwe strafuitsluitingsgrond voegt niets toe aan het huidige artikel 42 Sr. De Raad voor de Rechtspraak stelt in zijn advies op het conceptwetsvoorstel vast dat de strafuitsluitingsgrond vooral symbolische betekenis heeft (zie ook Van der Steeg e.a., 2017).

- Feitenonderzoek

Met het nieuwe artikel 511a Sv kan de officier van justitie om een feitenonderzoek in te stellen als een agent in de uitoefening van zijn functie geweld heeft gebruikt. Dit maakt inbreuk op de systematiek van het Wetboek van Strafvordering. Sv kent nu alleen het opsporingsonderzoek (artikel 132a Sv) en het verkennend onderzoek (artikel 126gg Sv), beide gericht op de opsporing van strafbare feiten. Het Wetboek van Strafvordering is gebaseerd op het uitgangspunt dat de aanwezigheid van een verdenking van een strafbaar feit de toepassing van opsporingsbevoegdheden rechtvaardigt. Met deze bevoegdheden wordt inbreuk gemaakt op (grond)rechten van de verdachte en mogelijk ook van derden. Het feitenonderzoek dient een heel ander doel, namelijk waarheidsvinding in het kader van de controle op geweldstoepassing door de overheid. Het voorstel maakt het mogelijk dat ten behoeve van die controle opsporingsbevoegdheden worden aangewend, terwijl er geen verdachte is. Het uitgangspunt in het feitenonderzoek is immers dat het geweldgebruik van de agent gelegitimeerd is geweest, dus conform de geweldsinstructie. Tegelijkertijd blijft dit juridisch lastig, omdat met het toebrengen van letsel aan een derde het handelen van de agent wel de bestanddelen van een delictsomschrijving vervult. In de strafrechtelijke systematiek komt daarna pas de vraag aan de orde of het geweldgebruik is te rechtvaardigen omdat het plaatsvonden ter uitvoering van een wettelijk voorschrift (strafuitsluitingsgrond van art. 42 Sr) of dat de agent geen verwijt treft omdat hij het recht had zichzelf of een ander te verdedigen tegen een aanval (noodweer, art. 41 Sr).

Het feitenonderzoek is en blijft een vreemde eend in de bijt van het Wetboek van Strafvordering en of het agenten ten voordele gaat strekken moeten nog blijken.

- *Politiedelict*

Het voorgestelde nieuwe artikel 372 Wetboek van Strafrecht stelt de agent strafrechtelijk aansprakelijk wanneer hij zich niet aan de wettelijke geweldbevoegdheid heeft gehouden en hierdoor letsel of de dood is veroorzaakt. De agent kan worden gestraft met maximaal drie jaar gevangenisstraf bij de dood van een burger. Doet dit wetsvoorstel meer recht aan de bijzondere positie van de politie in de samenleving en bevordert dit wetsvoorstel werkelijk het vakmanschap van de politie, zoals de minister claimt? Wat schiet de individuele agent op met dit wetsvoorstel?

Het politiedelict vereist geen opzet of schuld aan het letsel of de dood. Het is voldoende dat bewezen is dat de agent de geweldsinstructie heeft geschonden en dat het letsel of de dood hierdoor is veroorzaakt. Dit is nieuw in het Nederlandse strafrecht. Het betekent dat ieder gevolg van het handelen, ook wanneer dit niet bedoeld of te voorzien was, voor rekening komt van de agent. Wanneer een eenvoudige klap in strijd is met de geweldsinstructie en de verdachte komt door een samenloop van omstandigheden te overlijden, dan is de agent strafbaar volgens artikel 372 sub 3 Wetboek van Strafrecht.

Wanneer een agent schiet, is dat lang niet altijd raak. Het schieten op een auto zonder letsel levert doorgaans een bewezenverklaring op van poging tot doodslag. Regelmatig worden politieprojectielen aangetroffen in autoportieren, -stoelen, -hoofdsteunen of zelfs in de kleding van inzittenden. Het politiedelict is alleen geschreven voor situaties waarin letsel of de dood is opgetreden. De minister geeft in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geen toelichting op de discrepantie tussen letsel- en niet-letselzaken die door invoering van het politiedelict zal ontstaan. Voor politieoptreden zónder letsel kan het OM alleen vervolgen voor reguliere gewelddelicten met een hogere strafdreiging dan voor een politiedelict mét letsel.

Dit wetsvoorstel gaat uit van een uitsluitend strafrechtelijke beoordeling van politiegeweld. Minder ingrijpende, meer op het politievakmanschap gerichte beoordelingssystemen zoals een professioneel beroeps- of vakrecht spelen geen rol. Achterliggend doel van het wetsvoorstel is om agenten minder vatbaar te maken voor strafvervolgung. Het tegenovergestelde effect is te verwachten. Ook het OM verwacht dat het aantal rechtszaken tegen agenten zal toenemen door invoering van artikel 372 Sr.

Vervolgungen van agenten dragen eigenlijk nooit bij aan leereffecten bij de politie voor of verbetering van de kwaliteit van politieoptreden. De eenzijdig juridische benadering maakt het strafrecht daarvoor ongeschikt. De invoering van het politiedelict verandert dit niet. Een onafhankelijk, toegankelijk en transparant beroepsrecht met een toetsingskader van geldende professionele standaarden kan wel bijdragen aan het leerproces en het vakmanschap. Een politieel beroepsrecht kan ook helpen om agenten te vrijwaren van onnodige strafvervolgungen. Het medisch tuchtrecht en de incidentenonderzoeken in de luchtvaart zijn voorbeelden van dergelijk beroepsrecht. Het OM is ook voorstander van zo'n beroepsrecht. Het is een gemiste kans dat hiervoor nu geen aandacht is.

De Hoge Raad bevestigde onlangs het vonnis van het Gerechtshof Den Haag tegen één van de agenten die betrokken waren bij de aanhouding en het overlijden van Mitch Henriquez tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden op vanwege mishandeling met de dood tot gevolg. Op dit delict staat een strafmaximum van 15 jaren gevangenisstraf. In deze zaak is er veel aandacht geweest voor het oorzakelijke verband tussen het handelen van de agent en de dood van het slachtoffer en voor de eventuele opzet van de agent. Bij het politiedelict hoeft de rechter minder juridische hordes te nemen om een agent te veroordelen: het vaststellen van onrechtmatig geweld en de dood van het slachtoffer zijn voldoende.

Het strafrecht is bedoeld om burgers die elkaar iets aandoen te corrigeren en eventueel gezagdragers die hun macht misbruiken. Het strafrecht is niet geschikt om politieoptreden waarin mogelijk een fout is gemaakt te verbeteren. Van het nieuwe politiedelict is geen impuls te verwachten voor het politievakmanschap. Als de nieuwe strafbepalingen vooral tot gevolg hebben dat er meer agenten strafrechtelijk worden vervolgd en als de politie er alsnog niet van leert, schiet deze wetwijziging zijn doel volledig voorbij.

Ambtsinstructie

Hieronder volgen opmerkingen over of naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen in de Ambtsinstructie voor de politie etc.

Artikel 1. Vierde lid, onderdeel k, *het gebruik van een vuurwapen*

Hier wordt het "ter hand nemen van een vuurwapen" geschrapt, even als uit de omschrijving van meldingsplichtig geweld (art. 17). Het "ter hand nemen van een vuurwapen" is hier in 1998 aan toegevoegd naar aanleiding van onderzoek dat liet zien dat toen 20% van de doden door politiekogels en 10% van de gewonden vielen door ongewilde schoten, vooral uit dienstpistolen die slechts "ter hand" waren genomen (Timmer e.a., 1996). Ook werd de vuurwapentraining op basis van deze bevinding veranderd, zodat agenten hun pistool alleen ter hand nemen als zij daadwerkelijk willen gaan schieten; eerder ter hand nemen is blijkens onderzoek niet functioneel. Deze wijzigingen hebben ertoe geleid dat er de afgelopen 20 jaren maar één gewonde is gevallen door een ongewild schot uit een politiepistool in de basispolitiezorg. De minister doet er goed aan om deze verworvenheid niet verloren te laten gaan.

Artikel 1. Vierde lid, onderdeel l, *niet-penetrerend projectiel*

De bestaande niet-penetrerende projectielen zijn de zogeheten *bean bags*. Deze zijn voorbehouden aan de arrestatieteams (AOT) van de DSI en de BSB Kmar en worden verschoten met een zogeheten *shot gun*. Dat is een vuurwapen. Deze projectielen veroorzaken letsel. Het is ongewenst dat deze schietincidenten niet vallen onder de [criteria voor onderzoek door de Rijksrecherche](#) naar politieschietincidenten met letsel.

Rubber kogels zijn niet aangewezen voor de Nederlandse politie, ook niet voor handhaving van de openbare orde. In een recent onderzoek van de Politieacademie en TNO zijn de zogeheten single- en multi-pellet projectielen (rubber kogels) te verschieten met een vuurwapen ongeschikt bevonden voor de Nederlandse ordehandhaving. De single-pellet munitie (rubber kogel) kan te gemakkelijk onbedoeld een andere persoon in de groep of menigte treffen dan waarop wordt gericht. De multi-pellet projectielen (verscheidene rubber kogels in één patroon) zijn te onnauwkeurig en kunnen daardoor ook onbedoeld letsel en schade veroorzaken. Dit soort wapens zijn bekend uit de media over de rellen met gewonden in Frankrijk ten tijde van de zogeheten "gele hesjes".

Artikel 4. Vereiste van geoefendheid

De uitwerking van dit vereiste is neergelegd in de Regeling toetsing geweldsbeheersing politie (RTGP). Recente cijfers laten zien dat ongeveer 88% van de executieve agenten IBT-gecertificeerd is, dus de twee jaarlijks verplichte toetsen heeft behaald. Wat deze toetsen waard zijn toont het volgende voorbeeld. Een 65-jarige politieambtenaar rekent de schrijver dezes voor dat hij in 2020 in totaal vier uur tijd alle benodigde toetsen heeft gehaald om gecertificeerd te kunnen blijven en dus de volledige bewapening te kunnen behouden. Hij heeft in naast die vier uur toetsen in 2020 nul uren getraind.

De praktijk in de IBT-centra laat zien dat menig agent na de toets te hebben gehaald vertrekt en niet in de training terugkeert en zo de 32 uren per jaar niet haalt. Dit betekent dat die agenten wel gecertificeerd zijn, maar naar de bedoeling van de wetgever niet geoefend zijn. De uitwerking van de vereisten inclusief de frequentie hoort thuis in de Ambtsinstructie 1994.

Krachtens de Regeling Training en Toetsing Vuurwapengebruik Politie (RTTVP, BZK 1995) was elke agent verplicht om per jaar 32 uren (4 werkdagen à 8 uren) te trainen in het gebruik van het vuurwapen. Met de komst van het concept Integrale Beroepsvaardigheden Training (IBT) eind jaren negentig trad de RTGP in werking (BZK, 2001). De RTGP verplicht alleen de werkgever om 32 trainingsuren per jaar aan de agent aan te bieden. De agent is daarmee wettelijk gezien niet meer verplicht om die trainingen te volgen. De agent is alleen verplicht om de twee integrale toetsen per jaar met goed gevolg af te leggen, zodat hij of zij 'gecertificeerd' is tot het dragen en gebruiken van de geweldsmiddelen. Die toetsen kosten bij elkaar ongeveer één dagdeel, zoals eerder bleek uit het recent voorbeeld. Concrete cijfers zijn nog niet beschikbaar, maar het is wel duidelijk, ook op grond van een zogeheten handhavingbrief van de Inspectie Sociale

Zaken en Werkgelegenheid, dat veel agenten veel te weinig trainen naast hun toetsmomenten (*EenVandaag*, 21 mei 2018)¹. De geringe opkomst van agenten bij IBT kan te maken hebben met werkdruk, met onvoldoende discipline of met onvoldoende monitoring daarvan en dus onvoldoende leiderschap. In deze tijd speelt corona hier begrijpelijkerwijs ook een rol in.

Los van de frequentie van trainen is er ook een inhoudelijk probleem. Het landelijke trainingsprogramma is generiek en speelt niet in op bijvoorbeeld specifieke, lokale of regionale behoeften. Maatwerk voor de Basispolitiezorg (BPZ) is niet mogelijk. Daar komt bij dat de schaarse IBT-capaciteit niet altijd even doelmatig wordt ingezet. Zo zijn ook agenten die ander werk dan BPZ-straatwerk uitvoeren verplicht om hun training bij te houden, terwijl velen van hen niet meer direct met burgers met risico's in aanrakingen komen en hun gewelddiddelen het hele jaar door in de kluis liggen. Voorbeelden daarvan kunnen zijn (zeden)rechercheurs of hogere leidinggevendenden.

Kwantitatief en/of kwalitatief onvoldoende training maakt dat agenten niet (goed) beschikken over het volledige repertoire van opties in het beheersen van potentieel gevaar en ook niet in het beheersen van hun eigen geweld. Het minder goed beheersen van de eigen vaardigheden maakt agenten onzeker en maakt ook dat zij de situatie minder goed overzien en controleren. Dit verhoogt de kans dat agenten bijvoorbeeld hun vuurwapen inzetten in situaties die zij met voldoende training mogelijk op een minder indringende manier hadden kunnen beheersen en waarin dan de inzet van een minder ingrijpend middel wellicht afdoende was geweest (zie Kuin e.a., 2020).

Artikel 7. Eerste lid, onderdeel f

"om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden." In 1994 is "noodweer" geschrapt uit de Ambtsinstructie op grond van grondige rechtswetenschappelijke analyses en aanbevelingen (Commissie Heijder, 1987). Een "afwendbevoegdheid" naast de bevoegdheid tot aanhouden en het recht op noodweer kent geen enkele (rechts)wetenschappelijke onderbouwing en evenmin enige jurisprudentie. Het is geheel onduidelijk welk doel deze toegevoegde bevoegdheid moet dienen, wat de agent en de burger hier wijzer van worden en welke relatie deze bevoegdheid heeft met enig wetsartikel of enige jurisprudentie.

Het doden van dieren met een dienstpistool hoort niet thuis in deze Ambtsinstructie 1994. Het doden van dieren moet worden voorbehouden aan agenten van de "valwildteams" die daarvoor speciaal zijn getraind en uitgerust.

Artikel 11a, 1d

Uit dit onderdeel valt te begrijpen dat de minister toch de optie wil open houden om middelen als rubber kogels in de toekomst eventueel te kunnen aanschaffen en inzetten ter handhaving van de openbare orde (zie onder Artikel 1. Vierde lid, onderdeel I, niet-penetrerend projectiel).

Artikel 12a

Niet alleen de begrenzing van het gebruik van de pepperspray wat betreft leeftijd en zwangerschap komen te vervallen. Artikel 12c komt geheel te vervallen. Dit artikel luidt nu: "Pepperspray wordt tegen een persoon per geval ten hoogste twee maal voor de duur van niet langer dan ongeveer een seconde gebruikt en op een afstand van ten minste een meter." Het laten vervallen van deze begrenzing betekent dat er dus lang, veel en van zeer nabij met pepperspray kan worden gespoten. Anders dan bij het stroomstootwapen meet de bus pepperspray niet hoe lang en hoe vaak er is gespoten. De wijze van gebruik van de pepperspray wordt hiermee een vrij nummer. De minister verwacht dat de beoordeling van het gebruik in de praktijk hier de normering zal gaan leveren. Daar is evenwel geen enkele aanwijzing voor. Tot nog toe zijn beoordelingen uit de beoordelingscommissies per eenheid nog niet gebundeld en geanalyseerd ten behoeve van opleiding en training. Daarnaast is er ook nog geen jurisprudentie vanuit die

¹ Geraadpleegd via <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/inspectie-politie-kan-fitheid-agenten-niet-garanderen/>, op 20 juni 2019.

commissies. Het wrijven van pepperspray in het gezicht van een verdachte maakte deel uit van de aanklacht van één van de aanvankelijk vervolgde twee agenten in de casus Henriquez. Met de vrijspraak van deze agent is dit zeer oneigenlijke pepperspraygebruik feitelijk ongesanctioneerd gebleven.

Artikel 12c

Het stroomstootwapen is een veel ingrijpender gewelddoel middel dan de uitschuifbare wapenstok en de pepperspray. Dat blijkt genoegzaam uit alle onderzoeken op dit vlak. Met het afnemen van het geweld in de samenleving, het geweld tegen agenten en van de getraindheid van agent is geheel onduidelijk welk probleem het dure stroomstootwapen moet oplossen. De ongeveer €30 miljoen die voor de aanschaf van dit extra gewelddoel middel is gemoed zou veel beter zijn besteed aan meer en betere training van agenten.

Artikel 12e

Het is goed dat het gebruik van de wapenstok nu wordt geregeld in de Ambtsinstructie.

Artikel 15

Verscheidene voormalige politieregio's hadden in de jaren 1990 eigen dienstvoorschriften die de inzet van de diensthond regelden. Sommigen daarvan stamden nog uit de tijd van de gemeentepolitie. Dat was dikwijls op verzoek van de hondengeleiders zelf, die houvast zochten. Met de komst van de nationale politie in 2013 zijn die dienstvoorschriften komen te vervallen, maar niet opgevolgd of vervangen. Daardoor is de inzet van de diensthond als gewelddoel middel nu al acht jaar in heel Nederland een ongeregeld heden. De eerste externe pleidooien voor het regelen van de inzet van de politiehond dateren van begin midden jaren 2000, onder meer van de Nationale Ombudsman in 2005 en 2009 (Timmer & Pronk, 2003; Timmer, 2005).

In de concept wijzigingen in de Ambtsinstructie 1994 (artikel 15a) staat nu als belangrijkste inzetcriterium voor de politiehond:

"b. om een persoon aan te houden die zich aan zijn aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken, en die wordt verdacht van of is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld;"

In deze concept inzetcriteria ontbreekt de cruciale toevoeging dat dat misdrijf tevens een geweldmisdrijf moet zijn dat een ernstige aantasting vormt van de lichamelijke integriteit of de persoonlijke levenssfeer, deels zoals in de inzetcriteria voor het vuurwapen (artikel 7, AI 1994). Volgens de concept inzetcriteria kan de politie de hond, het op een na zwaarste gewelddoel middel met potentieel ernstig letsel tot gevolg, dus inzetten voor de aanhouding van bv een winkeldief. Ik kan mij niet voorstellen dat u als wetgever dat als doel voor ogen staat. Dat was niet de intentie van de Nationale Ombudsman toen die reeds in 2009 de overheid aanbeval om de inzetcriteria van de diensthond als gewelddoel middel in de Ambtsinstructie 1994 te regelen. Dit was ook niet de intentie van de werkgroep die later in 2009 het rapport "De gebeten hond" aanbood aan de minister van BZK.

De minister van J&V stelt in zijn antwoord op vragen van leden van de Eerste Kamer op 26 maart 2021 dat nadere inperking van de inzetbevoegdheid van de politiehond ongewenste beperkingen zou opleggen aan de uitvoering van de politietaak. Daarnaast stelt de minister de Kamerleden gerust dat de politie professioneel, proportioneel en subsidiair met gewelddoel middelen omgaat. Volgens die redenering zou ook iedere beperking van elke andere geweldbevoegdheid onnodig zijn. De praktijk wijst nu juist uit dat die professionele beheersing verre van gegarandeerd is. Zie de beide uitzendingen van het televisieprogramma Zembla hierover (zie ook Timmer & Pronk, 2003; Timmer, 2013).

In de voorbereiding van deze notitie werden de schrijvers dezes verscheidene actuele inzetten van politiehonden aangereikt. In één daarvan verborg een verdachte van een (poging tot) diefstal van een auto-onderdeel van een auto zich ergens onder, maar verzette zich niet en vormde ook geen bedreiging. Die de hondengeleider hem zag liet hij onmiddellijk de hond bijten ter aanhouding. In een andere casus diezelfde nacht liet een scooterdief de scooter achter en vluchtte te voet. Ook die werd door middel van de bijtende politiehond aangehouden, terwijl de hondengeleider de verdachte zag en deze zich niet

verzette. In een casus in het najaar van 2020 werd een verdachte van diefstal van een fiets ernstig gebeten met bloedverlies en tijdelijk verlies aan mobiliteit tot gevolg. Het OM seponeerde de verdenking nog dezelfde dag.

Verder ontbreken in de concept inzetcriteria voor de diensthond de beperkingen zoals die nu gelden voor de inzet van de pepperspray ter aanhouding. Daar staat dat pepperspray – NB een lichter middel! - niet mag worden gebruikt tegen personen jonger dan 12 en ouder dan 65, en tegen zwangere vrouwen. De politiehond dan wel?

In de concept criteria voor de inzet van de politiehond ter handhaving van de openbare orde (voornamelijk bij de ME en in uitgaansgebieden) ontbreekt de cruciale bepaling dat dat alleen geoorloofd is in opdracht van de meerdere en dus ook onder diens verantwoordelijkheid.

Er zijn ook casus bekend waarin de hond zoekend wordt ingezet, bv in een bedrijfsgebouw waarvan de politie vermoedt dat er een inbreker binnen is (geen geweldsmisdrijf dus). De bedoeling is dan dat de hond bij het vinden van een persoon alleen gaat blaffen, zodat de geleider de persoon kan aanspreken en evt. kan aanhouden. In veel van die gevallen gaat de politiehond echter meteen bijten. Maar dan is de hond dus niet onder "direct en voortdurend toezicht". Er zijn van dergelijke gevallen bekend waarbij de rechter in de strafzaak de aangehouden verdachte vrijspreekte vanwege het toegepaste geweld en het toegebrachte letsel (Timmer, 2013). Voor zover bekend wordt die jurisprudentie bij de politie niet bijgehouden en ook niet gebruikt ter lering, opleiding en training.

- Selectie en training

Volgens de reeds lang geldende voorschriften (het bestaande art. 15 AI 94) voor de inzet van de politiehond is die inzet "slechts geoorloofd onder het direct en voortdurend toezicht van een geleider". Dat veronderstelt dat de hond een beheersbaar gewelddoel is. Dat blijkt het bepaald niet altijd te zijn. Zowel in trainingen als tijdens inzetten blijken ze bepaald niet altijd op commando los te laten. Ooit zei een chef Levende Have (paarden en honden van een politieregio) in een onderzoek tegen schrijver dezes: "de meerwaarde van de politiehond is dat ik die kan terugroepen en de politiekogel niet. Als die hond dat niet kan, is hij niet geschikt."

Artikel 23c

Het is goed dat vrijheidsbeperkende middelen zoals nu eindelijk een plek krijgen in de Ambtinstructie. De politieleiding en het bevoegde gezag moeten er voor waken dat andere opsporingsgroepen dan de speciale eenheden zich niet gaan bedienen van het middel blinderen. In de praktijk gebeurt dit namelijk al en schrijver dezes is bv ook al benaderd door de FIOD met de vraag of deze dienst met de komst van 23c voortaan ook verdachten mag gaan blinderen.

Schild

De minister merkt in zijn brief van 26 maart 2021 op p. 7 het volgende op: "Het schild behoort niet tot de standaarduitrusting van een ambtenaar. Hoewel het schild bedoeld is ter bescherming van de betrokken ambtenaar kan het als gewelddoel worden gebruikt en binnen de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit, redelijkheid, en gematigdheid passen. De ambtenaren aan wie het schild is toegekend, zijn uiteraard in het gebruik daarvan getraand. Ik zie thans geen aanleiding om voor het schild nadere gebruiksregels op te stellen." Dit is zorgwekkend en onverantwoord. Een schild is een uitrustingsstuk en geen aangewezen gewelddoel. Het schild is NIET aangewezen in de Bewapeningsregeling politie en mag daarom dus ook NIET als gewelddoel worden aangewend (tenzij uit noodweer). Het schild is een zwaar en groot voorwerp en is niet ontwikkeld, geproduceerd en afgewerkt om als gewelddoel te dienen. In het verleden beschikten agenten over lange, zware stalen staaflampen. Daar werd ook geregeld mee gemept met ongewenste en soms serieuze verwondingen tot gevolg.

Fysiek geweld

Kuin e.a. (2020) constateren dat het geweldgebruik van de politie door de tijd verschuift van fysiek geweld naar het gebruik van geweldmiddelen. Timmer & Visser (2015) constateren dat vergeleken met de jaren 2000 en 2005 in 2010 agenten die fysiek geweld gebruikten dat vaker deden volgens de aangeleerde en dus gewenste technieken. De verbetering van het IBT-pakket (Integrale Beroepsvaardigheden Training) en de bijbehorende toetsing en de verbetering van de training zelf door de professionalisering van de IBT-docenten leken zo hun vruchten af te werpen. De reorganisatie en verminderde organisatorische aandacht voor training en de afkalving van de trainingsdiscipline onder agenten lijken dit in 2016 teniet te hebben gedaan.

De discussie over het al dan niet regelen van fysiek geweld in de Ambtsinstructie is relevant. In de huidige Ambtsinstructie is het gebruik van de wapenstok ook niet geregeld. Het is goed dat dat nu wel gebeurt. De redenering van de minister op p. 8 is inconsistent. Het pakket aan in de opleiding aangeleerde en in de training regelmatig geoefende technieken en tactieken van geweldbeheersing inclusief de fysieke geweldvaardigheden zijn de gewenste en voorgeschreven en dus enige juiste technieken die geweldbevoegde agenten behoren te gebruiken. Wat betreft het fysieke geweld zijn dus de RTGP en het daar onderliggende opleidings- en trainingsprogramma zijn dus te zien als de fysieke uitwerking van de aangewezen geweldbevoegdheden in de Politiewet en de Ambtsinstructie. Conclusie: het verbieden van ongewenste want gevaarlijke technieken als de nekklem is niet nodig. Alleen de aangeleerde en getrainde technieken zijn toegelaten.

Slot

De Commissie Van Traa (1996) heeft het adagium "Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording" geïntroduceerd. Politiegeweld is een te indringende en cruciale overheidsbevoegdheid om over te laten aan alleen de politie en het bevoegde gezag. Deze bevoegdheid mist node een intern en extern kenbaar en toegankelijk, onafhankelijk, transparant en democratisch gestuurd toezicht. Het strafrecht is daarvoor ongeschikt. Het is voor een agent heel vervelend om te worden vervolgd voor doorgaans goed bedoeld geweldgebruik. Anders dan wel wordt gesuggereerd, neemt de kans daarop niet toe. De minister zou het politiepersoneel én de burger een dienst bewijzen door het voor de hand liggende alternatief namelijk een verbeterd politietucht recht met voorrang te ontwikkelen en in te voeren (Van der Steeg & Timmer, 2016).

Met de voorliggende wijzigingen in wetten en regels verruimt de minister de verhoudingsgewijs al ruime geweldbevoegdheden van de politie in plaats van primair de sturing, de toetsing en het toezicht te verbeteren en vooral ook meer en betere training voor te schrijven, te verplichten én goed te organiseren. Ook mist de minister de kans om de registratie en analyse van de geweldpraktijk wettelijk te regelen ten behoeve van opleiding en training. Dit alles behoort voorrang te krijgen op het uitbreiden van bewapening en bevoegdheden.

In de zomer van 2020 beklagden enkele politievakbonden en ook politiechefs zich over de verhevigde discussie over de legitimiteit van politieoptreden en van het gebruik van geweldbevoegdheden in het bijzonder. Dit is niet alleen jammer, maar ook niet terecht. De maatschappelijke en de politieontwikkelingen hebben door de geschiedenis heen laten zien dat de kwaliteit van en het draagvlak voor de politie zijn gebaat bij maatschappelijke discussie over de betekenis van de politie zeker ook wat betreft het integere gebruik van democratisch toegewezen, exclusieve (geweld)bevoegdheden.² Internationaal onderzoek bevestigt dit (Milton e.a. 1977; Chevigny, 1995). Zo zal het geweldmonopolie van de staat nooit een rustig bezit worden.

² <https://www.nporadio1.nl/podcasts/de-dag/14492-612-over-de-moeizame-verhouding-tussen-politie-en-burger>.

Bronnen

- Chevigny, P. (1995). *Edge of the knife: Police violence in the Americas*. New York: New Press.
- Eysink Smeets, Marnix (2020). [*De jaarwisseling als beeldenstrijd? Een beetje tegenwicht.*](#) 9 januari 2020.
- Heijder, Commissie (1987). Commissie bezinning op het geweldgebruik door de politie. *Geweldgebruik door de politie*. Den Haag, december 1987 (PAT/538/TA).
- Kuin, M.C., F.G.H. Kriek & J.S. Timmer. [*Met gepast geweld. Politiegeweld in Nederland in 2016.*](#) Politiewetenschap 118. Den Haag: Sdu.
- Knutsson, J. en J. Strype (2003). "Police Use of Firearms in Norway and Sweden: The Significance of Gun Availability". *Policing and Society*, 2003, Vol. 13, No. 4. 429-439.
- Milton, C.H. (1977), *Police Use of Deadly Force*, Washington DC: Police Foundation.
- Steeg, M. van der & J.S. Timmer (2016). "[*Beoordeling van politiegeweld: tuchtrecht eerst.*](#)" *Ars Aequi*. Maart 2016. Pp. 171-176.
- Steeg, M. van der, R. ter Haar en J.S. Timmer (2017). "Strafrechtelijke beoordeling van politiegeweld. Een bespreking van het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaren". *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht* 2017/7.
- Timmer, J.S., J. Naeyé & M. van der Steeg (1996). [*Onder schot. Vuurwapengebruik van de politie in Nederland.*](#) Deventer: Gouda Quint.
- Timmer, J.S. en J.A.M. Pronk (2003). "Na het schot. Politieel geweldsgebruik onderzocht door de Rijksrecherche". *Algemeen Politieblad*. Nr. 16, 23 augustus 2003. Pp. 4-6.
- Timmer, J.S. (2005). [*Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland.*](#) Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Timmer, J.S. & G. Pronk (2009). "[*Politiegeweld in Europa.*](#) Een vergelijkende verkenning van bevoegdheden in politieel vuurwapengebruik". M.J. Borgers, M.J.A. Duker, L. Stevens (red.). *Politie in beeld*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers. Pp. 325-341.
- Timmer, J.S. en V.M. Cozijn (2017). "Geweld door politie". M. Liem & E.R. Muller (red.): *Geweld*. Deventer: Wolters Kluwer. Pp. 297-322.
- Traa, Commissie Van (1996) *Inzake opsporing*, Tweede Kamer Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa), Den Haag: Sdu uitgevers.