

Politiegeweld

Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland

Jaap Timmer

ISBN 90 130 2667 2

NUR 600

© 2005 Jaap Timmer.

www.politiewetenschappen.nl

www.rechten.vu.nl/criminologie

www.kluwer.nl

KLUWER 

Alphen aan den Rijn, 2005

Samenvatting

Op 16 december 2000 schoot een agent in een woning in Den Bosch een man dood, die hem had aangevallen met een mes. Drie dagen rellen in Den Bosch en veel publieke discussie waren het gevolg. Het Gerechtshof in Den Bosch oordeelde dat de Hoofdofficier van Justitie de schietende agent terecht niet had vervolgd. Op 6 augustus 2003 schoot een agent in een café in Amsterdam een man dood, die hem had aangevallen met een mes. Nu geen rellen, maar wel demonstraties en opnieuw veel publieke discussie. Het Gerechtshof Amsterdam oordeelde dat de agent terecht niet was vervolgd, maar dat het onderzoek naar de rechtmatigheid van het dodelijke schot beter en objectiever had gekund.

Politiegeweld maakt deel uit van de maatschappelijke dynamiek. Dit geldt evenzeer voor het geweld van burgers tegen de politie. Dat betekent dat de aard, de aanleiding en de omvang van het politiegeweld een afgeleide zijn van wat er op dat vlak in de samenleving gebeurt en hoe daar in de samenleving over gedacht, gesproken en besloten wordt. Vanwege de legitimiteit van overheidsoptreden behoort politiegeweld een voortdurend punt van aandacht en zorg te zijn voor politiek en openbaar bestuur. Sociaal-wetenschappelijke theorievorming op dit vlak stelt dat aandacht voor de beheersing van politiegevaar- en geweld in beleid en duidelijk omschreven bevoegdheden dempen werken op aard, omvang en gevolgen van politiegeweld.

Hoe hanteert de politie het geweldmonopolie? Wat is er in de loop der jaren veranderd in het geweldgebruik van en tegen de politie? Wat zijn de gevolgen van het geweldgebruik van en tegen de politie? Dit zijn vragen waarop in deze studie de antwoorden zijn gezocht. Daartoe is dit aspect van het politiewerk geplaatst tegen de achtergrond van onder meer de ontwikkelingen in geweldgerelateerde criminaliteit. Om de vragen van dit onderzoek te beantwoorden zijn uiteenlopende onderwerpen onderzocht en beschreven. Deze studie bestaat uit vijf delen:

- 1 Bevoegdheden en bewapening (hoofdstukken 2 en 3);
- 2 Politieel geweldgebruik (hoofdstukken 4, 5, 6 en 7);
- 3 Geweld tegen politie (hoofdstuk 8);
- 4 Geweldspecialisten (hoofdstukken 9, 10 en 11);
- 5 Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 12).

I Bevoegdheden en bewapening

BEVOEGDHEID

Sinds de invoering van de Politiewet 1993 en de Ambtsinstructie 1994 is er een samenhangend, wettelijk stelsel van bevoegdheden tot politieel geweldgebruik. Dit stelsel loopt van internationale en Europese mensen- en burgerrechtenverdragen, via Nederlandse Grondwet, Politiewet 1993 en Ambtsinstructie 1994 tot aan de Bewapeningsregeling politie en Uitrustingsregeling politie 1994. Uit deze juridische keten volgt dat politieel geweldgebruik nooit op zichzelf kan staan. Politieel geweld-

gebruik, van droge klap tot raak schot, is alleen legitiem als het functioneel is voor de uitoefening van een bevoegdheid in het kader van de politietaak. De agent moet optreden in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening en hij moet geoefend zijn in het gebruik van het betreffende geweldmiddel. De koppeling van de geweldbepalingen in de Ambtsinstructie 1994 aan de Politiewet 1993 brengt met zich mee dat het politieel geweldgebruik moet voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en voor het beoogde doel redelijk en gematigd moet zijn. Het politieel geweldgebruik als uiterste middel om een legitiem doel te bereiken heeft zo een gedegen wettelijke basis gekregen.

De geweldbepalingen voor de politie hebben de afgelopen 40 jaar een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Van een impliciet gelegitimeerd instrument ten behoeve van de desnoods gewelddadige handhaving van orde en overheidsgezag is de geweldinstructie geëvolueerd tot een (internationaal) wettelijk verankerde bevoegdheid tot het vakbekwaam en beheerst aanwenden van geweld ter handhaving van de rechtsorde. Het autoritaire, ambtelijke geweldmonopolie heeft zich daarmee ontwikkeld tot een politiek-bestuurlijk en juridisch meer controleerbare en gedifferentieerde geweldbevoegdheid. Een legitimiteitscrisis in de opsporing van georganiseerde (drugs)criminaliteit in de jaren 1990 heeft de rechtsstaat aan nieuw leidmotief geholpen. Dit is de trits van Van Traa: 'Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording'.

De praktijk van de melding, registratie, behandeling toetsing en beoordeling van politieel geweldgebruik is versnipperd en door het land ongelijk en ongelijkwaardig. Elke politieregio heeft hiervoor een geheel eigen denk- en werkwijze. Er is daardoor geen centraal overzicht, laat staan inzicht in dit kernpunt van de rechtstaat. In 2001 hebben de politieministers zichzelf geschrappt als adressanten voor meldingen van politieel geweldgebruik en van informatie over burgergeweld tegen de politie. In verband met het toezicht op de politie, zoals dit is geregeld in de Politiewet 1993, wordt wel gesproken over het zogenoemde 'democratisch gat'. De korpsbeheerders zijn onder de Politiewet 1993 geen verantwoording verschuldigd aan enig gekozen volksvertegenwoordiging. Alleen indirect is er enig toezicht op afstand door de Tweede Kamer via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hiermee is de verantwoording voor het gehele geweldspectrum in het politiewerk onbemerkt beland in het democratisch gat van de Politiewet 1993. Daarmee voldoet de afwikkeling van het geweldmonopolie niet aan het door de politiek aan zichzelf opgelegde leidmotief van Van Traa.

BEWAPENING

Het dienstpistool Walther P5 is een kwart eeuw in gebruik bij de Nederlandse politie en is aan vervanging toe. De Nederlandse overheid doet er goed aan als opvolger een modern dienstpistool aan te schaffen, dat is aan te passen aan de vereisten en aan persoon, functie en taak van de individuele agent.

Met de keuze voor de nauwelijks vervormende hollow point Action 3 van Ruag als standaard munitie voor de politie liep Nederland in 1990 ongeveer 10 jaar vooruit op de ontwikkelingen in andere Europese landen. Deze keuze was gebaseerd op een uitvoerig programma van eisen. Bovendien bepaalde de wetgever de internationale verdragen betreffende vervormende oorlogsmunitie van toepassing op de Nederlandse politie in vredetijd. De praktische uitleg hiervan is dat de kogelpunt na inslag op zacht weefsel door eventuele vervorming niet groter mag worden

dan het eigen kaliber 9 mm. De doelstelling van de Ruag Action 3 munitie dat er minder kans moet zijn op een doorschot is gehaald. Er is bij de Action 3 minder doorschot dan bij de volmantel munitie: namelijk in 73% van de gevallen, tegen 83% bij de volmantel munitie.

Ook een andere doelstelling van de Action 3 munitie is gehaald, namelijk dat letsel bij voorkeur geringer moet zijn en beter te genezen. Menselijke botten breken doorgaans na te zijn getroffen door een Action 3. De oude volmantel munitie doorboorde botten eerder, of verbrijzelde ze. Van de door een Action 3 projectiel geraakte benen breekt de helft. Dat is effectief, want in vrijwel al die gevallen is de tegenstrever daarmee ook meteen uitgeschakeld. De volmantel schoten die in het verleden benen raakten, verbrijzelen die in ruim een derde van de gevallen. Gebroken botten zijn medisch beter te behandelen dan verbrijzelde botten. De Action 3 patroon is door zijn uitwerking meer in overeenstemming met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dan zijn voorganger.

De vervanging van de Ruag Action 3 door de Ruag Action Effect maakt het mogelijk om de ervaringen en inzichten elders in Europa en de wereld aan te wenden voor een onderbouwde keuze voor een nieuwe politiepatroon als opvolger van de Action 3/ Action Effect. Deze keuze kan samenvallen met de vervanging van het dienstpistool. Het is beter om de combinatie van wapen en patroon te beschouwen als één wapensysteem dat goed moet functioneren.

De achtereenvolgende keuzeprocessen voor dienstvuurwapens en politiepatronen zijn niet steeds even goed onderbouwd door gedegen onderzoek. Ook de controleerbaarheid van de afwegingen en het draagvlak binnen het politieveld voor de uiteindelijke keuze voor verbetering vatbaar.

OPLEIDING EN TRAINING

De vaardiger agent is het meest wezenlijke onderdeel van de aanpassing door politie aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Verbeteringen in opleiding en training in de beheersing van gevaar en professioneel gebruik van geweld blijken doeltreffend te zijn.

De inspanningen op dit vlak hebben een dempend effect gehad op het aantal doden en gewonden als gevolg van politieel geweldgebruik. Tevens is het aantal doden aan politiezijde beperkt gebleven en in de jaren 1980 en 1990 gedaald ten opzichte van de jaren 1970. Een en ander heeft niet kunnen voorkomen dat het relatieve aantal agenten dat gewond raakt in dezelfde periode is verdubbeld. Reden genoeg om de inspanning tot verhoging van de veiligheid van het politiewerk te vergroten. Dat kan onder meer door middel van verbetering van opleiding en training, meer informatiegestuurd politieoptreden, beter leidinggeven én door de inbouw van de drieweekse cursus Vaardigheden Aanhouden in Groepsverband (VAG) in de basisopleiding en de reguliere training in beroepsvaardigheden.

Geoefendheid

Tussen 1995 en 2001 moest elke wapendragende politieambtenaar minstens één maal per kwartaal deelnemen aan een schietoefening met het dienstpistool en om halfjaarlijks daarin een toets afleggen. Van de agenten die in de periode 1998-2000 hebben gemeld het dienstpistool te hebben gebruikt, heeft 78% in de 12

voorafgaande maanden voldoende schietoefeningen gevolgd. In de periode 1996-1997 was dat nog 41%.

Een kwart van de agenten die in de periode 1998-2000 hebben geschoten en daarbij letsel hebben veroorzaakt, heeft niet voldaan aan deze eis en was dus formeel niet bevoegd om van het dienstpistool gebruik te maken. Het gaat hier om één dodelijk schot, vijf schoten met ernstig letsel en negen schoten met gering letsel tot gevolg.

Volgens de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid was in 2002 9% van de wapendragende politieambtenaren niet voldoende geoefend. Van drie van de 21 'rake zaken' in de jaren 2001 en 2002 (15%) is uit het Rijksrecherche-onderzoek bekend dat de schutter op het moment van het schietgeval niet voldoende geoefend was. In twee van deze 21 dossiers heeft de Rijksrecherche de geoefendheid van de politeschutters niet onderzocht.

2. Politieel geweldgebruik

POLITIEEL GEWELDIGEBRUIK 1996-2000

Over de vijfjarige periode 1996-2000 heeft de Nederlandse politie ruim 4.600 meldingen van politieel geweldgebruik ingezonden naar de directie Politie van het ministerie van BZK. Deze meldingen zijn te herleiden tot 3.292 voorvallen van geweldgebruik door agenten tegen een of meer personen. Daarvan zijn er 2.200 voorvallen van politieel vuurwapengebruik (ter hand nemen, dreigen en schieten). Aanvullend zijn de 122 dossiers van de rijksrecherche met betrekking tot politieel geweldgebruik met letsel of de dood tot gevolg (1996-2000) onderzocht. Deze cijfers geven een voorlopige indruk van het politieel geweldgebruik in de tweede helft van de jaren 1990. De politie slaagt er niet in om het politieel geweldgebruik met letsel tot gevolg en het politieel vuurwapengebruik accuraat te rapporteren en te registreren. Dat geldt vooral ook voor de voorvallen waarin er doden en gewonden vallen door politiekogels. Van de 82 schietincidenten met letsel uit de periode 1996-2000 heeft de politie er slechts 18 (22%) zelf ter kennis van de minister van BZK gebracht. Deze voorvallen zijn wel praktisch allemaal terug te vinden in het archief van de Rijksrecherche.

Het doorsnee optreden waarin de politie geweld gebruikt, vindt plaats in het kader van strafrechtelijke handhaving. De top vijf van strafbare feiten waartegen de politie met geweld optreedt, is geweld tegen personen (28%), overtreding Wet Wapens en Munitie (13%), diefstal (13%), misdrijven tegen het openbaar gezag zoals verzet bij aanhouding (9%) en diefstal met geweld (8%). Het gemelde geweld dient vooral ter bestrijding en voorkoming van misdrijven die de lichamelijke integriteit en de levenssfeer van personen (kunnen) schenden. Dat komt overeen met de doelstellingen van de Politiewet 1993 en de Ambtinstructie 1994 ten aanzien van de geweldbevoegdheden.

In de ene helft (52%) van de voorvallen is het directe doel van het politieel geweldgebruik het afwenden van geweld (tegen politie of anderen). In de andere helft (48%) gebruikt de politie geweld ter aanhouding van een of meer verdachten. Fysiek geweld gebruikt de politie voornamelijk ter zelfverdediging, evenals de wapenstok. De diensthond en het dienstpistool worden in meerderheid aangewend ter aanhouding. Bedreigingen van burgers met vuurwapens tegen politie en derden zijn gegroeid als aanleiding voor politiegeweld van 27% in 1996 en 1997 naar 37% in 1998 tot en met 2000.

Het beste gedocumenteerde onderdeel van het politieel vuurwapengebruik is het gericht schieten. Van dergelijke voorvallen zijn er in deze studie over 23 jaren 1.073 geteld, gemiddeld 47 per jaar. Intensiever zoeken op locatie naar meldingen van politieel vuurwapengebruik levert 30 à 100% méér voorvallen van gericht schieten op dan dat er via de reguliere registratie kanalen aan het bevoegd gezag bekend worden.

Het doel van het vuurwapengebruik is in de loop van de 23 onderzochte jaren nauwelijks veranderd. Volgens eigen opgave van de politie over de 23-jarige periode 1978 tot en met 2000 heeft 21% van alle voorvallen vuurwapengebruik primair als doel het afwenden van geweld tegen het eigen lijf, dat van een collega of een derde. Driekwart (74%) van alle politieel vuurwapengebruik heeft als doel het aanhouden van een of meer verdachten. Handhaving van de openbare orde en overige doeleinden vormen maar een klein deel van de doeleinden van politieel vuurwapengebruik: 5%.

Bij gericht schieten is afwenden van geweld belangrijker (37%), maar nog steeds niet het hoofddoel. Daarnaast heeft 57% van alle vuurwapengebruik het aanhouden van een of meer personen tot doel. Het grootste deel van deze aanhoudingen betref personen verdacht van of veroordeeld voor een ernstig misdrijf. Vuurwapengevaarlijke verdachten vormen een belangrijke categorie in het vuurwapengebruik ter aanhouding (ongeveer 45%).

Gerichte schoten op personen zijn relatief vaak bedoeld om geweld af te wenden: 57%. De politie schiet relatief weinig gericht op auto's om geweld af te wenden (15%) en relatief vaak op auto's ter aanhouding (82%). Veelal betreft het dan verdachten (van een ernstig misdrijf) die zich aan hun aanhouding onttrekken. In 46% van de voorvallen vuurwapengebruik is er geen sprake van bedreiging door burgers tegen de politie.

GEVOLGEN VAN POLITIEGEWELD

Geen enkele instantie heeft een systematisch en sluitend overzicht over het politieel geweldgebruik, laat staan over het daardoor veroorzaakte lichamelijk letsel bij personen. Uit de meldingen in het archief van het ministerie van BZK over de periode 1996-2000, aangevuld met de gegevens uit dossiers van de Rijksrecherche komt het volgende beeld naar voren.

In totaal zijn in de vijf jaren 1996-2000 zeker 345 personen gewond geraakt (69 per jaar) tijdens aan het ministerie van BZK gemelde voorvallen van politieel geweldgebruik, niet zijnde vuurwapengebruik. Hiervan hebben 134 personen (39%) letsel opgelopen door fysiek politiegeweld. Vierenzestig personen (64, 19%) liepen letsel op door het gebruik van een korte of lange wapenstok. Beten van diensthonden veroorzaakten bij 113 personen (33%) letsel. Geïmproviseerd geweld door de politie (bijvoorbeeld slaan met staaflamp of portofoon) en overige vormen van geweldgebruik verwondde 14 personen (vier procent).

In zeker vier van de dodelijke voorvallen van politieel geweldgebruik in de periode 1978-2000 (inclusief vuurwapengebruik) heeft het slachtoffer zijn dood zelf gewild en de politie bewust uitgedaagd om hem dood te schieten. Deze categorie is aan te duiden als 'zelfdoding via agent'. In het Engels wordt gesproken van *suicide by cop*. Zeker vier personen die gewond zijn geraakt door politiekogels, hebben geprobeerd om door de politie te worden doodgeschoten.

Een al even weinig bekende doodsoorzaak tijdens of na politieoptreden is de zo-

geheten 'houdingsverstikking'. Hierbij komt de tegenstrever te overlijden aan zuurstofgebrekinde hersenen. Dat vindt zijn oorsprong in een belemmerde ademhaling, die op zijn beurt is veroorzaakt door een gedrongen houding tijdens of na het onder controle brengen en houden van een zich verzettende verdachte. In de periode 1996-2000 zijn zes gevallen aan te wijzen waarbij houdingsverstikking (vermoedelijk) aan de hand is geweest, allen voorvallen zonder politieel vuurwapengebruik.

Het *exited delirium* is ook een relatief onbekend fenomeen bij de Nederlandse politie. Dit 'geagiteerd delirium' bestaat uit desoriëntatie, hallucinaties en waandenkbeelden voornamelijk veroorzaakt door overmatig (langdurig) gebruik van cocaïne. Het hartritme loopt enorm op en de persoon gedraagt zich steeds gestoor en veroorzaakt gevaarlijke overlast. De politie komt ter plaatse en probeert de persoon onder controle te nemen. De opwindning neemt toe bij de gedrogeerde persoon, waardoor het ziektebeeld wordt opgevoerd en de escalatie snel oploopt.

Van de 67 door politiekogels omgekomen personen in de periode 1978-2000 waren er 19 (28%) psychisch gestoord, zwaar beneveld of gedrogeerd en niet zelden een combinatie van die drie zijn geweest.

Letsel door politiekogels 1978-2002

In de 25 jaar van 1978 tot en met 2002 vielen er, voor zover bekend, 69 doden en 357 gewonden door politiekogels in Nederland. Gemiddeld komen er dus drie mensen per jaar om door politiekogels en lopen er 16 per jaar letsel op. Dit is door de jaren een tamelijk stabiel beeld.

Van de doden door politiekogels in de periode 1978-2002 vielen er 11 door een ongewild schot (16%), van de gewonden 33 (negen procent). Het aantal ongewilde schoten uit politiepistolen met letsel of de dood tot gevolg fluctueert, maar neemt niet af.

TOETSING POLITIEGEWELD

Het monopolie op onderzoek naar politieel vuurwapengebruik met (dodelijk) letsel en naar ander politieel geweldgebruik met dodelijk gevolg ligt al zeker sinds de jaren 1960 bij de Rijksrecherche. Ander politieel geweldgebruik met zeer ernstig letsel en andere voorvallen geweldgebruik waarover zwaarwegende klachten zijn of waarvan aangifte is gedaan, komt doorgaans ook bij de Rijksrecherche terecht. De laatste jaren vindt er gemiddeld zeker één politieschietincident met één of meer gewonden plaats, dat niet wordt aangemeld bij de Rijksrecherche.

Positie agent

De agent is verplicht geweldgebruik te melden bij de meerdere. De meerdere maakt rapport op, vult het voorgeschreven formulier melding geweldgebruik in en stuurt dit in naar de korpsleiding. Afhankelijk van de aard van het geweldgebruik (geweldsmiddelen) en de ernst van de gevolgen (letsel van meer dan geringe betekenis) informeert de korpsleiding de korpsbeheerder en het OM. Is het slachtoffer opgenomen in het ziekenhuis of overleden, dan weegt de hoofdofficier van Justitie af of hij de Rijksrecherche inschakelt. Bij schietincidenten en dodelijk letsel is dat voorgeschreven. Uiteindelijk doet de hoofdofficier van Justitie ieder onderzoek naar

politiegeweld af met een ambtsbericht van een gemotiveerde beslissing van sepot of vervolging.

Tenzij de hoofdofficier anders beslist, is de positie van de agent die geweld heeft gebruikt die van getuige. Als er onmiddellijk na het geweldgebruik of in de loop van het onderzoek van bijvoorbeeld een Bureau Interne Onderzoeken (BIO) of van de Rijksrecherche overwegende verdenkingen tegen de agent rijzen, kan de hoofdofficier hem of haar alsnog als verdachte aanmerken.

Zo nodig schermen Rijksrecherche en OM in het onderzoek de identiteit van politeschutter(s) af. Leden van arrestatieteams tekenen hun verklaring nooit met hun naam, maar met een code. Alleen de korpsleiding weet de naam van de betreffende agent. De identiteit van leden van Bijzondere Bijstandseenheden wordt nog verder afgeschermd. In een dergelijk geval kent alleen de rechter-commissaris de identiteit van de schutter. Langs deze weg is de veiligheid van deze agenten gegarandeerd en kan de verantwoording voor het gebruik van geweldbevoegdheden gewoon plaatsvinden.

Beoordeling politiegeweld

Gemiddeld oordeelt de korpsleiding over 93% van alle politieel geweldgebruik positief. Het OM beoordeelt strenger: gemiddeld 87% akkoord met het politiegeweld en 85% akkoord met het politieel vuurwapengebruik. Schieten beoordeelt de hoofdofficier van Justitie minder gunstig dan dreigen met het dienstpistool: minder dan de helft van het waarschuwend schieten is geoorloofd en 65% van het gericht schieten. Ruim eenderde van het gericht schieten wordt negatief beoordeeld. Schieten op auto's beoordeelt het OM voor 69% als ongeoorloofd en voor slechts 31 geoorloofd. In de meeste van die gevallen zijn er dan ook personen door politiekogels geraakt. Gerichte schoten op personen acht de hoofdofficier van Justitie relatief vaker geoorloofd: 75%, tegen 25 ongeoorloofd.

In de 23-jarige periode van 1978 tot en met 2000 zijn op een totaal van 980 gemelde voorvallen van gericht schieten en 346 rake zaken 31 agenten vervolgd. Van hen zijn er 11 schuldig bevonden en veroordeeld, waarvan tien met strafoplegging. De kans op vervolging na één of meer gerichte schoten is drie procent, de kans op veroordeling één procent. In vier zaken veroordeelde de rechter de agent tot een (voorwaardelijke) boete en in vier andere zaken tot een (voorwaardelijke) gevangenisstraf. Eén agent kreeg een taakstraf van 240 uren.

De hoogste straf die in de periode 1978-1995 werd opgelegd, was 2 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf wegens zware mishandeling met ernstig letsel tot gevolg. De hoogste straf in de gehele onderzoeksperiode is een celstraf van 2 jaren in 1997, wegens doodslag, voor het zonder aanleiding doodschieten van een automobilist.

3. Geweld tegen de politie

Het ontbreekt aan systematische informatie over aard en omvang van het geweld tegen de politie en van de gevolgen en ontwikkelingen. Wel is bekend dat van 1996 tot en met 2000 er 17.146 aangiften van geweld tegen het openbaar gezag zijn geregistreerd. Het gaat dan om verzet bij aanhouding en belemmering, belediging en mishandeling. In 1996 betrof dit 2.086 aangiften en in 2000 zelfs 5.115.

In een steekproef van zes van de 25 politieregio's is een inventarisatie gemaakt van de aard en het ontstaan van geweldgebruik tegen de politie. In meer dan een kwart (28%) van de 548 geanalyseerde voorvallen hebben burgers geweld gebruikt tegen de politie om zich te verzetten tegen hun aanhouding. De tweede belangrijke categorie betreft personen die onder invloed verkeren van alcohol en/of drugs of die leiden aan een geestelijke stoornis (*agressieve verstoorde*, 15%). Deze personen zijn onberekenbaar, meestal moeilijk aanspreekbaar en hebben dikwijls een zodanig hoge pijngrens dat eventueel politieel geweldgebruik weinig effect heeft. De derde categorie (*verbaal politieoptreden*, 14%) is de situatie waarin de politie alleen nog maar verbaal optreedt. De getalsmatig gezien vierde categorie van gevaarsituaties is die waarin omstanders zich met het politieoptreden gaan bemoeien (12%). Vaak gebeurt dit in een druk uitgaanscentrum, waarbij benevelde omstanders zich in het strijdgewoel werpen. De vijfde categorie (9%) betreft situaties waarin de politie wordt geconfronteerd met geweld, zonder dat daar ook maar enige aanleiding voor is anders dan bijvoorbeeld de aanwezigheid in verband met taken als verkeerscontrole of de handhaving van de openbare orde. In de zesde categorie (7%) wordt politie vaak te hulp geroepen bij familie-, vrienden- of burenruzies, waarbij de emoties hoog oplopen, al dan niet onder invloed van alcohol of drugs. De zevende categorie betreft belediging en intimidatie van agenten door burgers (5%). Onder het type overig (10%) valt een grote verscheidenheid van voorvallen, waarin weinig regelmaat en gemeenschappelijks is te onderscheiden.

Een goede informatiepositie is essentieel voor een succesvol verloop van politieoptreden in gevaarsituaties. De politie registreert agressie en geweld van burgers tegen politiepersoneel echter niet systematisch. Het inzicht in de soorten en aantallen gevaarsituaties waarin agenten terechtkomen is daardoor onvoldoende. Tevens ontbreekt evaluatie van politieoptreden goeddeels in de routine van de basispolitiezorg. Daardoor is er sprake van chronisch ervaringsverlies. Systematisch evalueren van voorvallen en vastleggen daarvan kan een nuttige bron vormen voor de ontwikkeling van *best practice* scenario's voor de uitvoering op de werkvloer, maar ook voor praktijkgestuurde training.

Leidinggeven is met betrekking tot beheersing van gevaar van belang voor het verloop en de afloop van gevaarsituaties en voor de nazorg en de evaluatie. Bij leidinggeven horen ook duidelijkheid van beleid en belangstelling en ondersteuning in de richting van de werkvloer. De emotionele opvang verloopt meestal wel goed, maar veel politieambtenaren rapporteren dat zij van hun leidinggevendenden na een geweldincident weinig meer hebben vernomen. Ook is er na een geweldincident zelden sprake van afspraken of begeleiding bij terugkeer in het uitvoerende werk.

Voor de geloofwaardigheid van de rechtsorde, voor de legitimiteit van politieoptreden en voor de veiligheid van burgers en politieambtenaren is het gewenst dat de politie vakbekwaam optreedt in gevaarsituaties. Optreden door de basispolitiezorg in gevaarsituaties verloopt doorgaans echter weinig gestructureerd. Daarnaast zijn er nauwelijks uitgewerkte en ingetrainde procedures beschikbaar, waarop agenten in de basispolitiezorg kunnen terugvallen. Dit in tegenstelling tot de werkwijze van gespecialiseerde eenheden zoals de mobiele eenheid (ME), de aanhoudingseenheden (AE) voor de ME en de arrestatieteams (AT). Bij dergelijke eenheden zijn heldere bevelslijnen, vaste taakverdelingen, goede voorbereiding en gestructureerde communicatie en evaluatie juist met het oog op veiligheid gemeen goed.

Met behulp van de ervaring van de genoemde gespecialiseerde eenheden valt het schijnbaar onvoorspelbare gevaarselement in de basispolitiezorg meer voorspelbaar en beter beheersbaar te maken. ME, AE en AT's hebben namelijk regelmatig te maken met spoedopdrachten. En ook in dergelijke gevallen worden vaste taakverdelingen en procedures aangewend, zij het meer geïmproviseerd dan in geplande acties. Zo behoudt de politie de regie en verloopt het optreden meer planmatig en vooral veiliger; een en ander binnen de marges van redelijkheid en gematigdheid, subsidiariteit en proportionaliteit.

Het meest succesvolle optreden bestaat uit stap voor stap, reflexief, terughoudend maar doortastend optreden. Belangrijke noties zijn daarbij dat: voldoende interpersoonlijke afstand vitaal is; met fysieke aanraking van de tegenstrever bewust en gedoseerd moet worden omgegaan; de communicatie met tegenstrever(s) en collega(s) voortdurend open moet blijven; in een besloten ruimte de deur altijd 'van de politie' moet blijven.

In de voorfase van gevaarsituaties worden mogelijkheden om aan het voorval een andere wending te geven dikwijls onderbenut gelaten. Agenten kunnen daarin vaardiger worden, vooral door meer gerichte en praktijkgestuurde training en betere leiding. Dat kan door middel van met praktijkvoorbeelden ondersteunde procedures waarmee agenten lastige of gevaarlijke situaties kunnen aanpakken. Deze best practice scenario's kunnen worden ontwikkeld mede op basis van af te raden en aan te bevelen handelingen. Een dergelijk trainingspakket dat kennis over gevaarsituaties combineert met basisprincipes, procedures en werkwijzen moet politieambtenaren in staat stellen creatief, flexibel, improviserend en veilig te kunnen handelen binnen de kaders van de wet.

LETSEL EN SCHADE

In de jaren 1990 werden twee Nederlandse agenten gedood door burgers. In de jaren 2000 tot en met 2004 eveneens twee. In de jaren 1970 sneuvelden er zes agenten door burger geweld.

In 1978 raakten er 376 agenten gewond door geweld van burgers. In die tijd werd letsel aan politiezijde door geweld van burgers vrij nauwkeurig bijgehouden. In 1999 raakt er voorzichtig geschat 895 agenten gewond en in 2000 minstens 658. Het aantal agenten dat gewond raakt door geweldgebruik van burgers uitgedrukt als promillage van de totale politiesterkte is sinds de jaren 1970 voorzichtig geschat ruim anderhalf keer zoveel geworden. Het is toegenomen van tien promille in de jaren 1970 tot 17 promille in de jaren 1990.

In de tweede helft van de jaren 1990 beliep de directe schade in de zin van verzuimde arbeidsuren en letselschade gemiddeld € 2,3 miljoen per jaar. Dit is exclusief de materiële schade aan bijvoorbeeld voertuigen en kleding en exclusief de immateriële schade door mentaal letsel en gederfd levensgeluk van agenten en hun familie. Verzekeraars ramen indirecte schade doorgaans op vier maal de directe schade. In dit geval zou volgens die rekenwijze de indirecte schade € 9,2 miljoen belopen. De totale schade door geweld van burgers tegen de politie bedraagt zo geschat per jaar € 11,5 miljoen.

Een investering ten bedrage van (een deel) van de geleden materiële schade in betere organisatie, leiding, training en uitrusting bespaart zowel op materiële als op immateriële (emotionele) kostenposten. De geschatte schadekosten lijken gering ten opzichte van het totale politiebudget, maar door een professionalisering

van optreden wint de politie vooral aan geloofwaardigheid, legitimiteit en gezag. Een dergelijk beleid zal centraal moeten worden ingezet, gecoördineerd en gecontroleerd.

4. Geweldspecialisten

ARRESTATIETEAMS

Voor politiewerk onder levensbedreigende omstandigheden beschikken politie en Koninklijke marechaussee over acht arrestatieteams (AT). Met een personele formatie van 196, maar met een sterkte van maar 126 man houden deze teams de laatste jaren ongeveer 1.500 gevaarlijke verdachten per jaar aan. De kracht van deze teams ligt in de doordachte procedures, waarmee gevaarlijke verdachten worden aangehouden, gijzelingen worden beëindigd of bedreigde personen worden beveiligd. De arrestatieteams leveren een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van het politiewerk. Zij slagen er in de paradoxale opdracht te vervullen om zó bekwaam te zijn in de toepassing en beheersing van geweld, dat zij in gevaarlijker wordende omstandigheden hun geweldpotentieel amper hoeven aan te spreken.

Het werk van de AT's wordt complexer, gevaarlijker én breder. Het inzetcriterium 'dreigend vuurwapengeweld' is vervangen door 'levensbedreigend' of 'risicovol'. Het toenemend aantal interventies in gijzelingen en dergelijke vraagt om vlottere beschikbaarheid van nauwkeuriger, maar mogelijk ook ingrijpender middelen en concepten zoals precisievuur. Dit betekent dat van de AT'er in toenemende wordt verlangd dat hij razendsnel kan klimmen en dalen op de geweldladder. De AT's hebben voor deze taakverzwaring geen uitbreiding van personeel gekregen en evenmin van (geweld)middelen, zoals precisieschutters in eigen gelederen en procedures. Verder vereist het verbrede taakveld meer niet-dodelijke alternatieven voor vuurwapengebruik.

De verdeling van de arrestatieteams over Nederland en van het werk over de arrestatieteams is onevenwichtig. Zo bedient één AT met twaalf medewerkers bijna de helft (44%) van Nederland. Een ander AT heeft met negen medewerkers een gebied ter grootte van maar zeven procent van Nederland. De gemiddelde werkdruk bedraagt ongeveer 130 aanhoudingsacties per AT'er per jaar, variërend van 41 bij het ene AT tot 212 bij een ander.

Om aan de stijgende verwachtingen te kunnen voldoen, hebben de AT's behoefte aan een wettelijke basis voor de inbedding in de politieorganisatie, aan meer personeel, aan voldoende opleidingscapaciteit en aan meer armslag om de vakbekwaamheid bij de tijd te kunnen houden. Immers, de AT's vormen de levensverzekering van de gewone agent, maar als de premie niet wordt betaald, vervalt de dekking.

VAG-TEAMS

De opleiding in Vaardigheden Aanhouden in Groepsverband (VAG) is bedoeld als aanvulling op de opleiding en training van de reguliere agent. De essentie is dat de cursisten leren om groepsgewijs met behulp van beproefde, veilige procedures, onder leiding en op planmatige wijze aanhoudingen te verrichten. De basisprincipes zijn overrompeling door snelheid en overwicht. De VAG-opleiding biedt veel

van de elementen die gezien de gevaarsituaties waarin de politie in de praktijk belandt in de basis politieopleiding en basis politietraining moeten worden opgenomen. De VAG-opleiding is echter niet ingebouwd in de basispolitieopleiding. Het ministerie van BZK heeft de bekostiging van de VAG-opleiding nu gestopt, zodat de korpsen deze nu zelf moeten betalen. Sindsdien leidt de Politieacademie nog maar twee groepen agenten per jaar op, tegen gemiddeld tien groepen per jaar voordien.

Een onbedoeld gevolg van de VAG-opleiding is het ontstaan zogenoemde VAG-teams voor de aanhouding van gevaarlijke verdachten. Het merendeel van deze VAG-teams opereert in deeltijd. Agenten doen dit meestal als neventaak naast hun hoofdtaak elders in de politiedienst. In 2000 telden de 24 VAG-teams naar schatting 387 medewerkers en hielden zij in totaal naar schatting 1.303 verdachten aan. Dit nieuwe geweldspecialisme is niet verankerd in wet- of regelgeving. In tegendeel, de verruiming van het inzetcriterium voor arrestatieteams van 'vuurwapengevaarlijk' naar 'levensbedreigend' en 'risicovol' was bedoeld om de VAG-teams de wind uit de zeilen te nemen. Het gevolg is dat indringende aanhoudingsmethoden die de politieminsters willen voorbehouden aan de AT's, worden toegepast door minder goed getrainde teams en zonder dat de Hoofdofficier van Justitie de juistheid van het gebruik van die methoden heeft getoetst.

De VAG-opleiding is een waardevol instrument om reguliere agenten vaardiger te maken in de veilige uitvoering van gevaarvolle aanhoudingen. Politiek en bestuur hebben echter nagelaten om de VAG-opleiding in te bouwen in de basisopleiding en de reguliere training in beroepsvaardigheden. Tevens heeft men nagelaten om bij de uitbreiding van de taakstelling de AT's meer personeel te geven, terwijl de AT's er wel zeker 300 verdachten per jaar meer door aanhouden. Politiek en bestuur hebben toegestaan dat er onbedoeld een nieuw geweldspecialisme is ontstaan, waarvan de praktijk ongeregeld en onduidelijk is. Daardoor zijn de organisatie van en het toezicht op de subtop van het politieel geweldmonopolie versnipperd.

BIJZONDERE BIJSTANDSEENHEDEN

Ter voorkoming of daadwerkelijk bestrijding van zeer ernstige misdrijven onder direct levensbedreigende omstandigheden, zoals aanslagen, ontvoeringen, kapingen en gijzelingen, kent Nederland drie bijzondere bijstandseenheden (BBE'en). Het gaat om twee eenheden precisieschutters en één eenheid van het Korps mariniers. De BBE-politie bestaat ongeveer 40 precisieschutters, die tevens bij een arrestatieteam van de politie werken. De BBE-krijgsmacht bestaat uit ongeveer 40 precisieschutters, die voor het merendeel bij de Koninklijke marechaussee werken. De BBE-mariniers is een voltijdse eenheid van ongeveer 120 mariniers, opgeleid, getraind en bewapend voor het nabij gevecht tegen zwaar bewapende criminelen en terroristen.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat de politie alle facetten van de rechtshandhaving inclusief de bestrijding van terreur zelf moet beheersen en uitvoeren en zo weinig mogelijk een beroep moet hoeven doen op de krijgsmacht. De aanslagen in de Verenigde Staten en Spanje en de moord op Theo van Gogh hebben een herziening van de BBE-structuur wat betreft de beschikbaarheid en de doelmatige en doeltreffende inzet van de eenheden urgent gemaakt.

Zwaargewapende *hit-and-run* criminaliteit en terreur vereisen flexibele, professionele en geïntegreerde *run-and-hit* interventie-eenheden van opsporingsambte-

naren, die volledig zijn ingebed in de politieorganisatie. Daarnaast moeten deze interventiespecialisten onbelemmerd toegang hebben tot alle beschikbare informatie en ondersteuning, die relevant is veilig en accuraat optreden. In dit licht hebben de drie afzonderlijke bijzondere bijstandseenheden in hun huidige structuur hun verdienste gehad, maar hun bestaansrecht verloren.

VERSNIPPERING

Ten behoeve van de bestrijding van de (grensoverschrijdende) criminaliteit vindt er binnen de politie de laatste jaren meer concentratie en onderlinge samenhang en samenwerking plaats. De praktijk van versnippering bij de geweldspecialismen staat daar haaks op. De 24 VAG-teams houden bijna evenveel verdachten aan als de acht arrestatieteams. Zij doen dat volgens werkwijzen die op die van de AT's lijken, maar die niet zijn gekoppeld aan eenzelfde kwaliteit van selectie en opleiding en aan een justitiële toetsing vooraf. In de subtop van het politieel geweldpotentieel wordt gepionierd, zonder dat daaraan een politiek-bestuurlijke besluitvorming vooraf is gegaan.

Vanaf eind jaren 1960 zijn de arrestatieteams van start gegaan, soms tegen de politiek-bestuurlijke stroom in. De AT's bleken doeltreffend te zijn in de verbetering van de beheersing van gevaar in het politiewerk. De AT's zijn echter opgezaald met een ondoelmatige verdeling van werkgebied en werkaanbod, een ontoereikende personele sterkte en garantie daarop en de onvoldoende (wettelijke) inbedding in de Nederlandse politieorganisatie als geheel en de informatie- en opsporingsprocessen daarbinnen.

Om het hoofd te kunnen bieden aan de recente terroristische dreigingen is er een tijdelijke, vierde BBE opgericht: de BBE-SIE. Deze Snelle Interventie-Eenheid bestaat uit leden van de BBE-mariniers en precisieschutters uit de BBE-politie en BBE-krijgsmacht en wordt geleid door een kader van (ex-)AT'ers. De bestaande BBE'en waren niet in staat om in deze behoefte te voorzien. De AT's ontbrak het aan de personele capaciteit en de bevoegdheden. Binnen de Nederlandse politietop heeft het ontbroken aan deskundigheid, visie en daadkracht om bijtijds, dat wil zeggen tweede helft jaren 1990, de AT's te faciliteren en te reorganiseren zodat zij deze essentiële politietaak hadden kunnen invullen.

Anno 2005 tellen de justitiële geweldspecialismen van de Nederlandse politie ter aanhouding en interventie in totaal ongeveer 35 eenheden met in totaal 854 medewerkers, van wie ongeveer de helft in deeltijd voor deze taken beschikbaar is. Deze versnippering draagt niet bij aan de kwaliteit en legitimiteit van politieoptreden in de hogere segmenten van het geweldspectrum. Een verdubbeling van de personele AT-sterkte en een informatiegestuurde reorganisatie van de AT's kan de capaciteit en kwaliteit voor politiewerk onder risicovolle omstandigheden afdoende dekken. Landelijk beheer en ondersteuning kunnen zorgen voor doelmatige inzet en blijvende deskundigheidsontwikkeling van de AT's. Een selectie van opsporingsambtenaren uit de AT's en andere eenheden, met gebleken vakbekwaamheid in interventies in de top van het geweldspectrum, kan voorzien in de behoefte aan een accurate eenheid voor speciale operaties.

CONCLUSIES

De Nederlandse politie lijkt het toenemende en harder wordende geweld in de samenleving in de periode 1978-2000 niet te hebben beantwoord met meer en harder politiegeweld. Het aantal slachtoffers van politiekogels is stabiel gebleven, terwijl de bevolking is gegroeid, de politiesterkte is toegenomen en de gewelddriminaliteit is vervijfvoudigd.

In diezelfde periode heeft de hantering van het geweldmonopolie aan kwaliteit gewonnen door een betere wettelijke verankering. De geweldbevoegdheden van de politie zijn gedurende de onderzoeksperiode preciezer en helderder geworden. De toenemende aandacht voor de vaardigheden van agenten in de beheersing van gevaar en geweld draagt bij aan het beperken van aantallen slachtoffers over en weer. De oprichting en ontwikkeling van geweldspecialismen als de Mobiele Eenheid en het arrestatieteam zijn eveneens van grote betekenis voor de vakbekwaamheid van de politie in de beheersing van gevaar en het doeltreffend gebruik van politiegeweld. Deze bevindingen steunen deels de sociaal-wetenschappelijke theorieën dat aandacht voor de beheersing van politiegevaar- en geweld in beleid, duidelijk omschreven bevoegdheden, integer onderzoek naar en goede en objectiever toetsing en beoordeling van politiegeweld bijdragen aan de beperking daarvan.

Tegenover de stabilisering van de aantallen slachtoffers van politiekogels staat dat letsel en schade aan politiezijde door geweld van burgers zijn toegenomen. Optreden door de basispolitiezorg in gevaarsituaties verloopt weinig gestructureerd. Het ontbreekt de reguliere politie in gevaarsituaties aan leiding, vaste taakverdelingen en procedures, goede voorbereiding en gestructureerde informatie, communicatie en evaluatie. Succesvol politiewerk in gevaarsituaties bestaat uit stap voor stap, doordacht, terughoudend maar doortastend optreden. Zo behoudt de politie de regie en verloopt het optreden meer planmatig en vooral veiliger. Het schijnbaar onvoorspelbare gevaarselement in het politiewerk is meer voorspelbaar, beter beheersbaar en daarmee veiliger voor agent en burger te maken.

De politie en het bevoegd gezag hebben zich onvoldoende inspannen om meer en beter verantwoording af te leggen over het aangewende politiegeweld. Melding en rapportage zijn gemiddeld gesproken onveranderd slecht georganiseerd. Beoordeling en evaluatie zijn stiefkinderen van intern beleid. De politie negeert op dit punt het politiek-bestuurlijk leidmotief in de opsporing 'geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording'.

De gevolgen van politieel vuurwapengebruik lijken op het eerste gezicht bevredigend. Maar door de inadequate administratie en verantwoording van andere vormen van politiegeweld, is er over aard en aantal slachtoffers van het overige politieel geweldgebruik echter nog altijd weinig te zeggen. Noch de politie noch het bevoegd gezag noch het verantwoordelijke ministerie van BZK zijn er de afgelopen decennia in geslaagd om dat deel van de praktijk van het geweldmonopolie zichtbaar en controleerbaar te maken. De rechter heeft kritiek geuit op de waarborgen voor de objectiviteit van de Rijksrecherche in onderzoeken naar politiegeweld met dodelijke afloop, de verdeling van de onderzoeksverantwoordelijkheden en de wijze waarop het onderzoek is ingericht. Desondanks staat het geweldmonopolie in de Nederlandse samenleving niet principieel ter discussie, ook al zal het nooit een rustig bezit worden.

- 1 Kwaliteit, legitimiteit en veiligheid van politiewerk in gevaarsituaties zijn gebaat bij een landelijke registratie van alle politiegeweld en een uniforme, landelijk voorgeschreven toetsing en beoordeling.
- 2 Het verdient aanbeveling om de 20 à 30 onderzoeken die de Rijksrecherche jaarlijks doet naar politiegeweld met letsel of de dood tot gevolg en de (technische) ondersteuning van deze onderzoeken te tillen naar een hoger en objectiever niveau. Om de rechtsgelijkheid en rechtshelderheid voor agenten te verbeteren verdient het aanbeveling om de beoordeling én evaluatie van deze voorvallen neer te leggen bij één landelijke functionaris, ondersteund door een multidisciplinaire expertgroep.
- 3 De toename van letsel en schade aan politiezijde door geweld van burgers noopt tot meer inspanning in de organisatie, aansturing, opleiding en training van politieoptreden in gevaarsituaties.
- 4 Om de versnippering van geweldspecialismen en het toezicht daarop tegen te gaan verdient het aanbeveling om het twee lagenmodel (basispolitiezorg en arrestatieteam) in ere te herstellen. Het is aan te bevelen om daartoe de personeelsformatie van de arrestatieteams te verdubbelen, de arbeidsvoorwaarden van AT'ers te verbeteren en de teams te reorganiseren, zodat verdeling van werkaanbod en werkgebied evenwichtiger zijn en de aansluiting bij de (lokale) politieorganisatie wordt versterkt.
- 5 Het verdient aanbeveling om een selectie van bekwame politieambtenaren uit de AT's en andere relevante eenheden op te leiden, toe te rusten en getraind en paraat gehouden voor speciale interventies die de middelen en mogelijkheden van de AT's overstijgen.