

geweldgebruik
door politie

Rapport Cite Heijder

1987



GEWELDGEBRUIK DOOR DE POLITIE

*Rapport van de commissie bezinning op het
geweldgebruik door de politie.*

(Commissie - Heijder)

december 1987

Inhoud

- Hoofdstuk 1. Taak, samenstelling en werkwijze van de commissie
 - 1.1. Voorgeschiedenis
 - 1.2. Taakopdracht, samenstelling en werkwijze van de commissie
 - 1.3. Opzet van het rapport

- Hoofdstuk 2. De huidige situatie van het geweldgebruik door de politie
 - 2.1. Algemeen
 - 2.2. Definitie van geweldgebruik
 - 2.3. De huidige juridische inbedding van het geweldgebruik door de politie
 - 2.4. De verhouding tussen geweldsinstructie en strafuitsluitingsgronden
 - 2.5. Bevelen van het bevoegde gezag en de geweldsinstructie
 - 2.6. De nadere toespitsing van het aandachtsveld
 - 2.7. Recente ontwikkelingen in het vuurwapengebruik
 - 2.8. Oorzaken van onjuist geweldgebruik door de politie

- Hoofdstuk 3. Kritiek op de bestaande juridische situatie
 - 3.1. Vaagheid van de geweldsinstructie en de rechtsvorming buiten de geweldsinstructie om
 - 3.2. De onzekere rechtspositie van de ambtenaar die geweld gebruikt
 - 3.3. Zwijgrecht versus mededelingsplicht
 - 3.4. Slot

- Hoofdstuk 4. De toekomstige juridische situatie
 - 4.1. De ophanden zijnde wetgeving
 - 4.2. Voorstel voor de inhoud van de toekomstige geweldsinstructie
 - 4.3. Voorstel voor verbetering van de rechtspositie van de politie-ambtenaar
 - 4.4. Mogelijkheden voor een benadering van het probleem van de mededelingsplicht versus het zwijgrecht

- Hoofdstuk 5. Feitelijke beheersingsmechanismen
- 5.1. Gewelddmiddelen
 - 5.2. Organisatievormen
 - 5.2.1. Algemeen
 - 5.2.2. Mobiele eenheden
 - 5.2.3. Arrestatieteams
 - 5.2.4. De ontwikkeling van nieuwe organisatievormen voor bijzondere omstandigheden
 - 5.3. Interne en externe verantwoording
 - 5.3.1. Interne verantwoording
 - 5.3.2. Externe verantwoording
 - 5.4. Opleiding en vorming
 - 5.4.1. Een geïntegreerde visie
 - 5.4.2. Education permanente

Hoofdstuk 6. Aanbevelingen en conclusies _

- Bijlage I Oorzaken en achtergronden van foutieve geweldsaanwen-
dingen door de politie (J. Groeneweg jr. en W.A.
Wagenaar)
- Bijlage II Vuurwapengebruik door de politie (C.D.van der Vijver)
- Bijlage III Geweldgebruik bij grootschalige ordehandhaving
(C.D.van der Vijver)

Hoofdstuk 1. Taak, samenstelling en werkwijze van de commissie

1.1. Voorgeschiedenis

Naar aanleiding van verzoeken van de zijde van de volksvertegenwoordiging, het openbaar ministerie en de politie om de toelichting op de geweldsbepalingen uit de Instructie Korps Rijkspolitie en de Bijstandsinstructie gemeentepolitie, beide van 10 februari 1966, in overeenstemming te brengen met veranderde opvattingen over het gebruik van geweld door de politie-ambtenaren bij de uitoefening van hun functie, is in opdracht van de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken in 1979 een interdepartementale werkgroep ingesteld met de opdracht genoemde instructies alsmede de toelichting daarop bij te stellen. De concept-voorstellen van deze werkgroep zijn in juni 1981 gezonden naar het openbaar ministerie, de Commissarissen der Koningin, de burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de politie met het verzoek hierover advies uit te brengen.

De VNG deelde als reactie op dit verzoek op 21 oktober 1981 aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken mee, dat van die zijde op dat moment geen gedetailleerd advies over de wijzigingsvoorstellen zou komen. De VNG had namelijk het initiatief genomen om met onder meer de politievakorganisaties overleg te plegen over een fundamentele aanpak van de geweldsinstructie. Het resultaat daarvan is de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in de vorm van het rapport "De noodzaak van een nieuwe geweldsinstructie" aangeboden.

Tijdens de behandeling van de begroting in november 1981 hebben de ministers de Tweede Kamer desgevraagd medegedeeld dat zij het standpunt van de VNG, inhoudende dat een voortdurende en totale bezinning op de geweldstoepassing door de politie is gewenst, deelden. Aangezien echter de geldende geweldsinstructies van 10 februari 1966 dringend moesten worden aangepast, kon naar hun mening langer uitstel hiervan niet worden gedoogd.

Om deze reden zijn bij besluit van 23 september 1983 de Bijstandsinstructie gemeentepolitie en de Instructie Korps Rijkspolitie, alsmede de bijbehorende toelichtingen partieel gewijzigd.

Tijdens het mondeling overleg van 29 juni 1983 in de Vaste Commissie voor politie van de Tweede Kamer met de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie over deze voorgenomen partiële herziening, hebben de ministers eveneens toegezegd zo spoedig mogelijk een commissie in te zullen stellen die het geweldgebruik door de politie aan een fundamentele beschouwing zou moeten onderwerpen. Het vorenstaande heeft ertoe geleid dat de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken bij beschikking van 9 oktober 1984 een commissie hebben ingesteld.

1.2. Taakopdracht, samenstelling en werkwijze van de commissie

De commissie heeft bestaan uit vertegenwoordigers van de advocatuur, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het openbaar ministerie, de politie, alsmede uit deskundigen van verschillende wetenschappelijke vakgebieden.

Zij had de volgende personele samenstelling:

1. mr. A. Heijder, procureur-generaal bij het gerechtshof te 's-Gravenhage, voorzitter en lid;
2. prof.dr. C.A. van Peursen, emeritus hoogleraar filosofie aan de Rijks Universiteit te Leiden en aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, lid;
3. prof.dr. H. Philipsen, hoogleraar medische sociologie aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht, lid;
4. mr. J.A.N. Patijn, burgemeester van Doesburg, lid;
5. prof.mr. A.C. 't Hart, voormalig hoogleraar strafrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant, thans hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Rijks Universiteit te Leiden, lid;
6. prof.dr. W.A. Wagenaar, hoogleraar psychologische functieleer aan de Rijksuniversiteit te Leiden, lid;
7. R.H. Hessing, hoofdcommissaris van politie te Eindhoven, lid;
8. F.J.C.M. van Etten, commandant van het district 's-Hertogenbosch van het Korps Rijkspolitie, lid;
9. dr. P. van Reenen, directeur van de Nederlandse Politie Academie te Apeldoorn, lid;

10. mr. H.A.F.M.O. van Mierlo, voormalig lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, thans lid van de Tweede Kamer, lid;
11. mr. H. Kuijper, advocaat en procureur te Arnhem, lid;
12. drs. C.D. van der Vijver, voormalig medewerker van de afdeling Onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken, thans commissaris van gemeentepolitie te Amsterdam, adviserend lid;
13. prof. dr. C.J.J.F. Fijnaut, voormalig raadadviseur bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie, thans hoogleraar straf- en strafprocesrecht en criminologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, adviserend lid;
14. mr. J.G. Bos, medewerker van de afdeling Juridische Zaken van de directie Politie van het ministerie van Justitie, secretaris;
15. mevrouw mr.drs. H. Hendriks, medewerkster van de hoofdafdeling Wetgevingsaangelegenheden, Algemene en Bestuurlijke Zaken van de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, secretaris.

Bij besluit van 10 oktober 1986 werden met ingang van 1 april 1986 mr. H.A.F.M.O. van Mierlo en prof.dr. H. Philipsen op eigen verzoek wegens drukke werkzaamheden ontheven van hun functie als lid van de Commissie bezinning op het geweldgebruik door de politie. Verder werd bij dit besluit met ingang van 1 januari 1986 mr. J.G. Bos als secretaris vervangen door mr. M.T.R. Hillebrandt (directie Politie, ministerie van Justitie) en werd mr. J.L.M. Boek met ingang van 1 februari 1986 aan het secretariaat toegevoegd. Hij vervulde deze functie tot 1 september 1986. Per 20 februari 1987 werd mr. A. Patijn, raadadviseur bij de Stafafdeling wetgeving publiekrecht van het ministerie van Justitie, door de voorzitter als eindredacteur aangetrokken.

De commissie had de volgende taakopdracht:

- a. zich te bezinnen op het geweldgebruik door de politie;
 - b. te bezien of deze bezinning moet leiden tot een herziening van de geweldsbepalingen;
 - c. een voortgangsrapportage binnen een jaar uit te brengen.
- Tijdens een van haar vergaderingen heeft de commissie een plan van

aanpak als voorlopig werkschema aanvaard. Op basis hiervan zijn diverse subcommissies gevormd, waaronder een onderzoekcommissie. De rapportages van de diverse subcommissies hebben onderwerp van bespreking gevormd voor de plenaire vergadering.

In de eerste helft van 1986 heeft op verzoek van de commissie onder leiding van haar lid W.A. Wagenaar een onderzoek plaatsgevonden naar de oorzaken en de achtergronden van foutieve geweldsaanwendingen bij een vijftigtal geweldsincidenten bij de Amsterdamse politie. Het doel van dit onderzoek was te speuren naar factoren die dit foutieve geweldgebruik verklaren en te beziën welke maatregelen zouden kunnen dienen om foutief geweldgebruik te verminderen. Het resultaat van dit onderzoek is als bijlage I bij dit rapport gevoegd. Naast dit onderzoek heeft drs. C.D. van der Vijver een tweetal achtergrondstudies verricht. De eerste betreft een onderzoek ingesteld op basis van de beschikbare statistische gegevens uit de jaarlijkse rapportages van de korpsen naar het vuurwapengebruik door individuele ambtenaren door de jaren heen. Vervolgens worden enige kernpunten uit de onderzoekslitteratuur besproken. Deze studie is als bijlage II bij het rapport gevoegd. De tweede achtergrondstudie betreft het geweldgebruik bij grootschalige ordehandhaving. Deze geeft een overzicht over de feitelijke stand van zaken, de huidige discussies en de hoofdlijnen van de ontwikkelingen. Deze studie is als bijlage III bij het rapport gevoegd. De resultaten van deze beide onderzoeken zijn verder in de rapportage van de commissie verwerkt.

Ter ondersteuning van de commissie in het algemeen en van de onderzoekscommissie in het bijzonder is een documentalist, de heer J.R. Veldhuyzen, aangetrokken voor één dag in de week. De rapportage van het literatuur-onderzoek, waarvan de commissie tijdens haar werkzaamheden goed gebruik heeft kunnen maken, is de commissie eind december 1985 aangeboden.

De commissie heeft op 29 juni 1985 een werkbezoek afgelegd bij het Bureau Bewapening, Kleding, Uitrusting en Mobiele Eenheid van de gemeentepolitie Amsterdam. Zij verkreeg door dit werkbezoek een goed beeld van de wijze waarop in Amsterdam politie-ambtenaren, die alleen of in koppels werkzaam zijn, met behulp van onder meer videobanden worden geïnstrueerd in het gebruik van geweld.

Met name werd daarbij aandacht besteed aan de problemen die de huidige geweldsinstructie in de praktijk voor de individuele politie-ambtenaren oplevert. Verder heeft de commissie op 15 november 1985 een werkbezoek afgelegd aan het district Nijmegen van het Korps Rijkspolitie, met het doel een beter inzicht te krijgen in de problematiek van het grootschalig politie-optreden. Op het programma stond die dag een tweetal lezingen over de Dodewaardrellen van 1981 en de zogenaamde Piersonrellen in Nijmegen (1981). Ten slotte heeft de commissie diverse gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van geweldgebruik door de politie (ME-commandanten) en met opleidingsdeskundigen.

Bij haar werkzaamheden heeft de commissie geconstateerd dat de materie weerbarstiger is dan aanvankelijk leek. Gegeven de beperkte tijd hebben daardoor niet alle onderdelen van het rapport de verdieping en formulering gekregen die de commissie wenselijk acht.

1.3. Opzet van het rapport

De commissie besteedt in het hiernavolgende rapport in het tweede hoofdstuk eerst aandacht aan de ervaringen in het recente verleden met geweldgebruik door de politie, die aanleiding waren voor de roep om een nadere bezinning. Na de definitie van het geweldgebruik wordt vervolgens de huidige juridische inbedding van het geweldgebruik beschreven. Tot slot van dit beschrijvende hoofdstuk worden enige cijfers en de resultaten van het reeds genoemde onderzoek van het commissielid Wagenaar weergegeven.

In het derde hoofdstuk geeft het rapport een aantal punten van kritiek op de bestaande juridische situatie weer. De inhoud van de geweldsinstructie, de rechtspositie van de politie-ambtenaar die geweld gebruikte en diens zwijgrecht komen daarbij aan de orde.

In het vierde hoofdstuk wordt beschreven hoe de juridische situatie zal veranderen door het thans aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet en worden enige beschouwingen gewijd over de mogelijke inhoud van de toekomstige geweldsinstructie en aan de mogelijkheden om aan de eerder genoemde kritiekpunten tegemoet te komen.

6

In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op de te gebruiken geweldmiddelen, de organisatievormen waarin de politie optreedt, de interne en externe verantwoording van het geweldgebruik door de politie en maatregelen met betrekking tot de opleiding en vorming van de politie-ambtenaar.

Het rapport besluit met een samenvatting van de aanbevelingen en conclusies.

Hoofdstuk 2. De huidige situatie van het geweldgebruik door de politie

2.1. Algemeen

De overheid heeft tot taak te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde. Het is onomstreden dat zij ingevolge deze taak onder omstandigheden geweld dient te gebruiken. Geweldgebruik is echter iets dat niemand wil. De overheid niet en evenmin degenen tegen wie het wordt ingezet. Bijna steeds roept het sterke emoties op.

Het geweldgebruik door de politie roept vooral de volgende twee problemen op:

- (1) welke inbreuken op de rechtsorde door burgers maken geweldgebruik door de politie onontkoombaar ? en
- (2) indien dergelijk geweldgebruik wordt aangewend, hoe kan dit zo beperkt mogelijk worden gehouden ?

Deze problemen behoeven studie om een antwoord te kunnen geven op de vraag wanneer aan het geweldgebruik door de politie het karakter van wederrechtelijkheid komt te ontvallen.

Sinds mensenheugenis hebben tegenstellingen bestaan tussen sectoren van de overheid en burgers. De politieke geschiedenis laat een spoor zien van revoluties, waarbij het volk de overheid omverwerpt, en van tyrannen, die de rechten van hun onderdanen met voeten treden. De twintigste eeuw heeft getoond dat niet kan worden gesproken van een ontwikkeling in gunstige zin. Als uitvloeisel van de ideeën van de Verlichting is onder meer in Nederland getracht een regeringsvorm te vinden die dergelijke tegenstellingen zo veel mogelijk kan voorkomen. Dit heeft de geleidelijke invoering van een democratie tot gevolg gehad, zoals deze tot uit-

drukking komt in ons kiesstelsel. Het overheidsoptreden is gebonden aan rechtsregels en de burger die meent door de overheid in zijn rechten te zijn aangetast, heeft toegang tot een onafhankelijke rechter. Deze regulering van het "omverwerpen" van de overheid, is waarschijnlijk de beste waarborg voor een beperking van het geweldgebruik door de overheid.

Desondanks blijft de geschetste tegenstelling bestaan. Maatschappelijke conflicten zullen waarschijnlijk zich blijven voordoen, zolang de mens bestaat. Er zijn regels nodig voor het geval deze moeten leiden tot geweldgebruik door de overheid. Hoewel bij maatschappelijke conflicten in de eerste plaats wordt gedacht aan grootschalig politie-optreden tegen groepen van contestantten, doet zich ook in het geweldgebruik van een politie-ambtenaar tegen een individuele burger de tegenstelling overheid-individu gevoelen.

Het is uit het bovenstaande begrijpelijk dat het politieke geweldgebruik vanuit de samenleving nauwlettend wordt gevolgd. Grootschalig politieoptreden is in de periode na de Tweede Wereldoorlog pas in de "roerige jaren zestig" een probleem geworden. Ook het vuurwapengebruik in individuele gevallen werd toen eens te meer problematisch. Hierbij sluit aan het feit dat vanaf 1970 de gemeentepolitie en vanaf 1977 ook het Korps Rijkspolitie hierover gegevens zijn gaan bijhouden.

De aanzet tot de "roerige jaren zestig" is gegeven in verschillende vormen van protest tegen het militarisme, aanvankelijk in de vorm van het anti-atoombom protest later meer in het bijzonder tegen het Amerikaanse optreden in Vietnam en het Nederlandse lidmaatschap van de NATO. Naast dit meer klassieke, politiek gerichte protest ontstond een nieuwe actievorm die zich kenmerkte als maatschappij-kritische beweging. Het centrum hiervan lag in Amsterdam. Hoewel zich gewelddadige botsingen nog niet voordeden, ontstonden er bij acties toch spanningen die zich soms ontladden in schermutselingen met de politie. In 1966 was er een culminatie van geweld. Na de verstoring van het huwelijk van de toenmalige prinses Beatrix met rookbommen, volgden in juni van dat jaar de z.g. Telegraafrellen. De ordeverstoringen leidden uiteindelijk tot het ontslag van de hoofdcommissaris en de burgemeester. De commissie-Enschedé stelde een lijvig rapport op over de gebeurtenissen op basis waarvan verschillende ontwikkelingen in gang zijn gezet, waaronder de aanzet tot een geïnstitutionaliseerd overleg

tussen de burgemeester en de officier van justitie in hun gezamenlijke functie van drager van het gezag over de politie. Andere gebeurtenissen, waarvan het noemen van een trefwoord de gewelddadige botsingen met de politie in herinnering mogen roepen, zijn de Maagdenhuisbezetting, de bezetting van de pedagogische academie te Zevenwijk, het verzet tegen het collegegeld van duizend gulden de ENKA-bezetting te Breda, blokkade-acties van boeren, schippers en chauffeurs, de Metro-rellen. Aan het eind jaren zeventig/begin jaren tachtig werd het verzet tegen kernenergie zichtbaar in de demonstraties tegen de UCN te Almelo en de kerncentrale te Dodewaard. In deze tijd vallen ook de gewelddadige ontruimingen van kraakpanden als de "Groote Keijser", de "Lucky Luijk", de "Vogelstruys" en de Prins Hendrikkade. In dit summiere overzicht wordt ten slotte volstaan met een verwijzing naar de rellen tijdens de kroning van koningin Beatrix in 1980.

Naast deze vormen van min of meer massaal maatschappelijk protest, werd Nederland in deze jaren geconfronteerd met haar koloniale erfenis. Onder de Zuid-Molukse jongeren leidde het streven naar erkenning van een eigen republiek in het oostelijk deel van Indonesië tot bezetting van de residentie van de Indonesische Ambassadeur te Wassenaar en tot de gijzeling van een groot aantal treinreizigers, eerst bij Wijster, later bij De Punt. Een niet-politiek gemotiveerde vorm van grootschalige gewelddadigheden werd zichtbaar in het voetbalvandalisme. Voor een meer uitvoerige beschrijving zij verwezen naar de blz. 4 e.v. van bijlage III. Gewelddadigheid van individuele oorsprong trof men aan bij de RAF-terroristen uit de Bondsrepubliek en bij de door hen geïnspireerde Nederlandse Rode Jeugd.

Uit het bovenstaande is duidelijk dat geweldgebruik door de politie vaak een reactie is op geweld vanuit de samenleving. Het lijkt uit een algemeen preventief oogpunt dienstig dat in het onderwijs dit vraagstuk aan de orde komt.

De hierboven beschreven gebeurtenissen lieten de organisatie, de bewapening en de uitrusting van de politie niet onberoerd. In 1968 startte voor het eerst de gemeentepolitie te Amsterdam met een parate ME-eenheid. Het was de eerste eenheid gecreëerd met het oog op de nieuwe vormen van gewelddadigheid. De voordien met deze naam aangeduide eenheden waren meer bedoeld voor tijden van oorlogsgevaar. In 1969 startte de ME-opleiding van het Korps

Rijkspolitie en in 1974 die van de gemeentepolitie. De opleiding, organisatie, taakomschrijving, bewapening en uitrusting werden voortdurend aangepast aan de nieuwe, zich aandienende taken. Zo werden in het begin van de jaren zeventig geleidelijk aanhoudings-eenheden gecreëerd, teneinde de justitiële component te integreren in de ordehandhaving. De ME werd voorzien van traangas en de lange wapenstok. In 1980 werden het defensieve rieten schild en de helm aan de uitrusting toegevoegd. Op het niveau van de gezagsuitoefening werden op basis van een rapport van augustus 1982 een vijftal geïntegreerde staven ingesteld.

Het bovenstaande kan de indruk wekken van een escalatie, waarbij gewelddadigheid zich vertaalt in toenemende verharding van de politie. Deze indruk is slechts ten dele juist. De ontwikkeling van tactieken en technieken in het politie-optreden heeft ook wel geleid tot de voorkoming van geweld. Soms door het optreden van een grote politieke overmacht waardoor elke gewelddadigheid in de kiem werd gesmoord, andere keren door bewust de - escalerende tactieken toe te passen, zoals de "platte pet-methode" bij de UCN-demonstratie te Almelo in maart 1978. Een standaard-recept ter be-teugeling van geweld is er niet en zal ook wel nooit kunnen worden gevonden. Het zoeken is veeleer naar richtingen waarin toekomstige ontwikkelingen dienen te worden geleid.

De regulering van het geweldgebruik door de politie dient er op gericht te zijn, meer nog dan tot dusver, een verharding te voorkomen. Geweld, ook legitiem geweld, is een sociaal disruptieve factor, die niet zonder meer en nimmer zonder maat in het spel gebracht mag worden. De voorwaarden waaronder en de mate waarin geweld wordt gebruikt, behoren de overheid steeds zorgen te baren. Daarbij dient het juiste midden te worden aangehouden tussen enerzijds het terugdringen van particulier geweldgebruik, anderzijds het terugdringen van het geweldgebruik door de overheid.

2.2. Definitie van geweldgebruik

Gelet op de taakopdracht van de commissie, bezien in samenhang met het bepaalde in artikel 11 van de Grondwet (het grondrecht van de onaantastbaarheid van het lichaam), acht de commissie het van belang dat de omschrijving van het begrip "geweld" meer

omvat dan alleen de aantasting van het lichaam. Onder de omschrijving zullen ook moeten vallen andere gedragingen, zoals dreiging met geweld door de politie of haar overmatige aanwezigheid. Op deze wijze wordt bereikt, dat de regelgeving voor het geweldgebruik door de politie op een groter deel van het politie-optreden slaat dan alleen op de fysieke gewelddadigheid. De commissie hanteert daarom als omschrijving "die menselijke handeling die erop gericht is de fysieke integriteit van personen of groepen aan te tasten en die tot doel heeft gedragsalternatieven van personen of groepen te beperken". De commissie heeft met het woord "gericht" tot uitdrukking willen brengen, dat slechts de regulering van het gebruik van instrumenteel geweld door organisatie en regelgeving binnen het bestek van dit rapport valt. Instrumenteel geweld onderscheidt zich van expressief geweld daarin dat het eerste wordt gebruikt als middel of instrument voor een bepaald doel, terwijl het laatste slechts uitdrukking geeft aan een goedsgesteldheid. Het rationele geweldgebruik door de politie, gericht op handhaving van de rechtsorde, is instrumenteel. Het irrationele geweldgebruik, bijvoorbeeld in geval van noodweerexces, valt buiten het bestek van dit rapport. De regels neergelegd in het Wetboek van Strafrecht bepalen of en zo ja in hoeverre de grenzen van de strafbaarheid worden overschreden. Gewelddaden tegen zaken en dieren worden in dit verband slechts tot de omschrijving van het begrip "geweld" gerekend, voor zover het gericht is op beperking van de gedragsalternatieven van personen of groepen.

2.3. De huidige juridische inbedding van het geweldgebruik door de politie

De bevoegdheid tot geweldgebruik door de politie wordt geacht voort te vloeien uit haar opdracht de rechtsorde daadwerkelijk te handhaven. In de jurisprudentie van de Hoge Raad wordt de bevoegdheid van de politie om geweld te gebruiken, aangehaakt aan artikel 28 van de Politiewet.

Het geweldgebruik is nader geregeld in de artikelen 6 tot en met 15 van de Instructie Korps Rijkspolitie (IKR), vastgesteld bij beschikking van 10 februari 1966 (Stcrt. 1966, 51), laatstelijk op dit punt gewijzigd op 23 september 1983 (Stcrt. 1983, 186), door de minister van Justitie in zijn hoedanigheid van beheerder van

dit korps, krachtens artikel 39, tweede lid, van de Politiewet. Gelijkluidende bepalingen, zijn opgenomen in de eveneens geactualiseerde artikelen 5 tot en met 14 van de Bijstandsinstructie gemeentepolitie (BI), vastgesteld bij beschikking eveneens van 10 februari 1966 (Stcrt. 1966, 51), laatstelijk terzake van dit onderwerp gewijzigd op 23 september 1983 (Stcrt. 1983,186), door de minister van Binnenlandse Zaken krachtens artikel 38 van de Politiewet. In een circulaire van 23 september 1983 van de minister van Binnenlandse Zaken aan de burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie wordt de verwachting uitgesproken dat zij uitvoering zullen geven aan de aanbeveling van de minister de geweldsartikelen in de Bijstandsinstructie gemeentepolitie over te nemen in de gemeentelijke ambtsinstructies die zij krachtens artikel 37 van de Politiewet dienen vast te stellen. Tevens wordt bij deze circulaire aangeboden de toelichting op de geweldsartikelen uit de Bijstandsinstructie. De Minister van Justitie heeft een toelichting op de geweldsartikelen uit de Instructie Korps Rijkspolitie vastgesteld met een overeenkomstige inhoud.

De standaardbewapening van de politie wordt omschreven in de Bewapenings- en Uitrustingsbeschikking Gemeentepolitie 1968 (BUBG) (Stcrt. 1968, 94), laatstelijk gewijzigd op 18 december 1986 (Stcrt. 1987,3), vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken, en in de Beschikking Bewapening Beroepspersoneel in Politierang Korps Rijkspolitie (BBBKR), laatstelijk gewijzigd op 15 februari 1977 (Stcrt. 39), vastgesteld door de Minister van Justitie. Deze beschikkingen regelen beide tevens de bewapening indien een ambtenaar is ingedeeld bij een mobiele eenheid. Daarnaast geeft de Regeling uitrusting Mobiele Eenheden gemeentepolitie 1986 (Stcrt. 1987,12) voorschriften over de uitrusting van een ambtenaar die is ingedeeld bij een mobiele eenheid.

De standaardbewapening bestaat uit een pistool en een gummistok of korte wapenstok. Deze bewapening kan onder omstandigheden aangevuld worden met een lange wapenstok, traangas verspreidende middelen en een semi-automatische karabijn. Indien een politieambtenaar is ingedeeld bij de mobiele eenheid, behoren de lange wapenstok en de traangas verspreidende middelen altijd tot de bewapening. De bewapeningsbeschikkingen vermelden tevens, dat politieambtenaren die ingedeeld zijn bij de mobiele eenheden, bewapend zijn met een karabijn. In de Paraatheidscirculaire van 31

december 1986, nr. EA 86 U 2762, van de minister van Binnenlandse Zaken, wordt het aantal karabijndragenden dat de gemeentelijke korpsen voor landelijke bijstand beschikbaar dienen te houden, beperkt tot in de praktijk ongeveer 25% van de ME-ers. De politieambtenaar die in ME-verband optreedt is voorts onder meer uitgerust met een helm en een schild. In de praktijk beschikken ME-ers van de rijkspolitie ook over dergelijke uitrustingsstukken. Alle ME-ers beschikken tevens over een gasmasker.

Politieambtenaren die zijn ingedeeld bij of optreden in verband van een arrestatieteam (AT) van een gemeentepolitiekorps, welk team is opgericht door dan wel in stand gehouden wordt met medewerking van het ministerie van Binnenlandse Zaken, kunnen blijkens artikel 4a BUBG naast de standaardbewapening nog uitgerust worden met lawaaigranaten, elektrische wapenstokken en machinepistolen (Heckler & Koch) die alleen semi-automatisch kunnen functioneren. Artikel 4a BUBG werd ingevoerd op 29 november 1984 (Stcrt. 253). Voor die tijd waren de bedoelde AT's reeds op grond van artikel 5 BUBG met semi-automatische machinepistolen uitgerust. Arrestatieteams van de rijkspolitie zijn op grond van artikel 6 BBBKR uitgerust met automatische Heckler & Kochs en lawaaigranaten. De elektrische wapenstok behoort niet tot de uitrusting van de AT's van de rijkspolitie. Tot op heden behoren automatische vuurwapens alleen tot het wapenarsenaal van het Korps Rijkspolitie.

Automatische wapens mogen blijkens de toelichting op de artikelen 11 BI en 12 IKR slechts meegevoerd worden na de toestemming van de officier van justitie en de Minister van Justitie. Uit de artikelen 11 BI en 12 IKR vloeit voort dat automatisch vuur gericht op personen of vervoermiddelen waarin zich personen bevinden, niet afgegeven mag worden dan ter noodzakelijke verdediging van eigen of eens anders lijf tegen ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding, als bedoeld in artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht.

Blijkens de tekst van de in de bewapenings- en uitrustingsbeschikkingen, is de daar opgesomde bewapening in beginsel limitatief.

Een afzonderlijke regeling die relevant is voor het geweldgebruik is het Besluit Surveillancehonden politie 1958 (Stb. 553), laatstelijk gewijzigd op 4 juli 1977 (Stb. 422), en de daarop gebaseerde Beschikking Surveillancehonden politie 1958. Deze regelingen geven aan wanneer de politie-ambtenaar een surveillancehond bij zich mag hebben. Het gebruik van politiehonden is onderworpen aan de regels van de geweldsinstructie.

De commissie constateert dat de regelgeving sterk is versnipperd, daardoor ontoegankelijk is en niet altijd consequent is uitgewerkt. Zij beveelt aan om de materie overzichtelijker te regelen.

2.4. De verhouding tussen de geweldsinstructie en strafuitsluitingsgronden

Voor het beraad van de commissie is relevant dat in de geweldsartikelen het geweldgebruik onder daarin aangegeven omstandigheden als verplichting is opgelegd. Deze juridische vormgeving vloeit waarschijnlijk voort uit de zorg een strafuitsluitingsgrond van toepassing te doen zijn op de politie-ambtenaar die geweld gebruikt en daarmee de delictsbestanddelen vervult van één van de strafbepalingen van de Titels XIX en XX van Boek II van het Wetboek van Strafrecht (levensdelicten en mishandeling). Gedacht zou kunnen worden aan artikel 42 van het Wetboek van Strafrecht dat luidt: "Niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift". Daar evenwel de ambtsinstructies moeten worden beschouwd als intern werkende regelingen kunnen zij niet worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift, als bedoeld in artikel 42.

Het is omstreden of de instructies het karakter hebben van een algemeen gegeven bevel. Indien dit zo zou zijn, dan zou de politie-ambtenaar die handelt ter uitvoering van de geweldsinstructie straffeloos zijn ingevolge artikel 43 van het Wetboek van Strafrecht, dat luidt: "Niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een ambtelijk bevel, gegeven door het daartoe bevoegde gezag."

Het is evenwel de vraag of de geweldsinstructie kan worden aangemerkt als een ambtelijk bevel in de zin van dit artikel.

Hierover bestaat geen overeenstemming. In aantekening 2 op artikel 43 van Noyon-Langemeijer-Remmelink staat dat het niet hoeft te gaan om een bevel dat voor een concreet geval gegeven is. Het kan ook gaan om een algemeen voorschrift, in voorkomende gevallen op te volgen. Tevens wordt aldaar evenwel melding gemaakt van jurisprudentie waaraan anderen de conclusie verbinden dat zulks niet het geval zou zijn.

Aannemende echter dat een ambtelijk bevel geen betrekking hoeft te hebben op een concrete situatie, dan nog rijst de vraag of de geweldsinstructie kan worden aangemerkt als een ambtelijk bevel. Deze is immers gesteld in zulke globale termen, waardoor zoveel van een nadere interpretatie van de juridische begrippen in de concrete situatie afhangt, dat nauwelijks kan worden gesproken van een bevel. De geweldsinstructie laat de politieambtenaar immers een "freies Ermessen" toe. Deze ruimte tot handelen is onverenigbaar met het begrip "bevel". Hoewel naar de vorm geformuleerd als verplichting, is verdedigbaar dat de inhoud, zijnde van onvoldoende feitelijke aard, de instructie het kenmerk van een ambtelijk gegeven bevel ontnemt.

De commissie kan slechts constateren dat het twijfelachtig is of een wettelijke rechtvaardigingsgrond van toepassing is op de politieambtenaar die handelt overeenkomstig de geweldsinstructie zonder dat sprake is van noodweer. Daar de politie-ambtenaar echter bevoegd heeft gehandeld, kan worden verwacht dat de rechter in voorkomend geval een buitenwettelijke rechtvaardigingsgrond zal aannemen. Jurisprudentie hierover is de commissie niet bekend. Hierbij is afgezien van de vraag of een schulduitsluitingsgrond in een concreet geval van toepassing verdedigbaar is. Verder is verdedigbaar bij enkele delicten, bijvoorbeeld mishandeling, dat de wederrechtelijkheid in de delictsomschrijving moet worden ingelezen. Dit zou betekenen dat de politie-ambtenaar die overeenkomstig de geweldsinstructie een handeling pleegt, die de delictsbestanddelen van desbetreffende strafbepaling vervult, geen "mis"-handeling pleegt.

2.5 Bevelen van het bevoegd gezag en de geweldsinstructie

Met het oog op de beteugeling van grootschalige ordeverstoringen stelt het bevoegde gezag veelal nadere richtlijnen voor het toegesneden politieoptreden in groepsverband op. Daarbij wordt zo-

veel mogelijk vooraf aangegeven wat het bevoegde gezag, gelet op de beschikbare informatie en de omstandigheden van het geval, al dan niet zal dulden wat betreft het gedrag van personen die betrokken zijn bij de ordeverstoringen. Dit noemt men het vaststellen van de "tolerantiegrenzen".

Het bevoegd gezag wordt gevormd door de officier van justitie en de burgemeester. Voor de juiste onderlinge afstemming van hun handhavingsmaatregelen plegen zij tijdig overleg.

Aan dit overleg pleegt ook de ter plaatse bevoegde politiechef deel te nemen, om welke reden men wel spreekt van het driehoeksoverleg.

Op grond van artikel 148, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering kan de officier van justitie aan de overige personen belast met opsporing bevelen geven. De burgemeester treedt voor de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 35 van de Politiewet op als hoofd van de politie ter plaatse en kan daartoe de politie bevelen geven.

Daarnaast kan de burgemeester in een gemeente met gemeentepolitie onder omstandigheden thans nog ad hoc krachtens artikel 37 de ambtsinstructie wijzigen. Ook kunnen thans nog tolerantiegrenzen worden getrokken door de beide ministers door wijziging ad hoc, krachtens artikel 38, van de bijstandsinstructie. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel 19 535 zal dit echter niet meer mogelijk zijn omdat dan de ambtsinstructie zal worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

De genoemde artikelen verschaffen de juridische basis voor het opstellen van richtlijnen en bijbehorende tolerantiegrenzen, die dan wat betreft de concrete ordeverstoring waarop zij van toepassing zijn, afhankelijk van de mate van feitelijkheid waarin zij zijn omschreven, de vorm kunnen aannemen van een ambtelijk bevel. Deze vooraf gegeven instructies hebben ten doel politieambtenaren de opdracht te geven onder bepaalde omstandigheden wel en onder bepaalde omstandigheden niet (gewelddadig) op te treden. Voor politieambtenaren vloeit daaruit de verplichting voort deze opdrachten uit te voeren.

Genoemde richtlijnen kunnen ad hoc op onderdelen van de geweldsinstructie afwijkende bevelen inhouden. Dit zou af te leiden zijn, voorzover het de bevoegdheden van de burgemeester betreft, uit de memorie van toelichting op artikel 37 van de

10

Politiewet: "Indien in een gemeente met gemeentepolitie bijstand wordt verleend door ambtenaren van het Korps Rijkspolitie, zullen dezen zich, onverminderd de bevelen welke de burgemeester ingevolge artikel 35 kan geven, moeten houden aan de (...) instructie voor het Korps Rijkspolitie" en uit de opvattingen over de reikwijdte van de bevelsbevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 219 van de gemeentewet.

Overigens worden ter beteugeling van ordeverstoringen ook de nodige preventieve maatregelen genomen. De praktijk heeft op dit punt reeds enige vindingrijkheid te zien gegeven. Zo zijn in 1966 een aantal potentiële ordeverstoorders met bussen buiten de grenzen van de stad gebracht, waardoor het hun feitelijk onmogelijk werd gemaakt hun voornemen uit te voeren (de z.g. methode-Koppejan). De geoorloofdheid van deze methode is overigens omstreden. Daarnaast hebben burgemeesters, in de regel in overleg met de officier van justitie, gebruik makend van hun bevoegdheid krachtens de artikelen 219 en 220 van de gemeentewet, bevelen gegeven onderscheidenlijk noodverordeningen uitgevaardigd, waardoor strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen personen die kennelijk van plan waren de orde te verstoren. Ook is het mogelijk dat personen die enig strafbaar feit plegen waardoor de openbare orde ernstig wordt aangerand, bij ontdekking op heterdaad met gebruikmaking van de bevoegdheden van de artikelen 540 e.v. van het Wetboek van Strafvordering gedurende een termijn van ten hoogste tien dagen in verzekering worden gesteld. Ook de overtreding van een noodverordening kan aanleiding zijn tot het toepassen van deze maatregel. Zie ook hoofdstuk 3, Wettelijk instrumentarium, van bijlage III.

De commissie heeft zich tevens afgevraagd of het nodig en mogelijk zou zijn een regeling te treffen voor het geval deze beide gezagsdragers geen overeenstemming zouden kunnen bereiken. Zij meent evenwel dat het waarborgkarakter dat besloten ligt in het systeem van het dualisme van het gezag over de politie, zou worden aangetast, indien aan één van beide gezagsdragers in geval van conflict het primaat zou worden toegekend. Wel bepleit de commissie dat gezagsdragers in hun aanwijzingen zo min mogelijk onduidelijkheden tegenover de politie laten bestaan. De gevolgen van het gezagsdualisme behoren niet te worden afgewenteld op de politie.

2.6. De nadere toespitsing van het aandachtsveld

In de praktijk pleegt onderscheid te worden gemaakt tussen drie vormen van geweldgebruik, waarbij het onderscheidend criterium wordt gezocht in het aantal politie-ambtenaren dat daarbij betrokken is, de organisatievorm waarin zij optreden en hun uitrusting.

Het meest omvangrijke geweldvertoon gaat uit van de Mobiele Eenheid (ME). Deze is voorzien van een speciale uitrusting en pleegt te worden ingezet bij (te verwachten) grootschalige ordeverstoringen. Zij treedt dan ook in de regel op onder gezag van de burgemeester. In geval van daadwerkelijk optreden maakt de politie-ambtenaar deel uit van een peloton en voert de bevelen uit van de pelotonscommandant. In de regel zal de burgemeester nauw bij de bevelvoering zijn betrokken. De individuele politie-ambtenaar zal daarom meestal slechts een beperkte marge van beoordeling hebben bij de vraag of geweld moet worden aangewend. Hoewel ME-optreden veel publieke aandacht pleegt te trekken, ligt het probleem van geweldgebruik dan meer bij het bevoegd gezag dan bij de politie. De door het bevoegd gezag te stellen tolerantiegrenzen spelen dan in grotere mate een rol.

Vervolgens kan een tussenniveau worden onderscheiden: een arrestatieteam. Deze teams zijn in het voetspoor van een advies van de Recherche Adviescommissie (RAC) van 13 september 1977 aan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken opgericht teneinde op doelmatige en verantwoorde wijze de arrestatie te verrichten van als vuurwapengevaarlijk bekend of zich vuurwapengevaarlijk voordoende verdachten of veroordeelden. In het voorjaar 1979 berichtten beide ministers aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1978/79, 15 300 VI en VII, nr. 36, blz. 2 e.a.) dat zij aan het advies gevolg zullen geven. Vervolgens is binnen het Korps Rijkspolitie in ieder der vijf hofressorten en bij de gemeentepolitiekorpsen van Rotterdam, Den Haag, Arnhem, Utrecht en Eindhoven een arrestatieteam samengesteld. Binnen deze korpsen is het beleid met betrekking tot de inzet en uitrusting van arrestatieteams uiteen gaan lopen. Overleg over een grotere eenheid van beleid acht de commissie gewenst.

Onder meer als gevolg van de geïnfundheid van de arrestatie-

teams en de collectiviteit waarbinnen wordt opgetreden, doen zich in de praktijk minder problemen voor met betrekking tot het wapengebruik. Wordt een arrestatieteam ingezet dan is in de regel het een en ander bekend omtrent de situatie waarin moet worden opgetreden. De leden zijn voorbereid op een gevaarlijke operatie en hun aandacht is gescherpt. Dit zijn omstandigheden die er toe kunnen bijdragen dat geweld op een juiste wijze wordt gebruikt. Helaas is gebleken dat soms de snelheid van de voorbereiding van het optreden van een arrestatieteam ten koste ging van de zorgvuldigheid van optreden. Daar echter in het algemeen deze vorm van geweldgebruik naar verhouding goed verloopt, heeft zij in mindere mate de aandacht van de commissie gehad.

Het vraagstuk spitst zich toe bij de derde vorm van geweldgebruik, namelijk dat door de individueel optredende politie-ambtenaar, eventueel gesteund door een secondant. Deze moet in plots zich voordoende situaties zelf beslissen of geweldgebruik gerechtvaardigd is of niet. Veelal zal hij in het duister tasten over de omvang van de bedreiging waaraan hij blootstaat. In deze situatie van onzekerheid treedt begrijpelijkerwijs het probleem van het geweldgebruik pregnant naar voren.

2.7. Recentere ontwikkelingen in het vuurwapengebruik

Ten einde op basis van empirische gegevens meer inzicht te verkrijgen in de feitelijke ontwikkelingen die zich voordoen bij geweldgebruik door de politie, heeft de commissie door haar lid drs. C.D. van Vijver een studie laten verrichten naar de meest extreme vorm van geweldgebruik door de politie, te weten het vuurwapengebruik. Deze studie is bijgevoegd als bijlage II. Indien men het aantal schietgevallen bij de gemeentepolitie beziet, dan blijkt het hoogtepunt te liggen in de jaren 1972, 1973, en 1974. Vanaf 1982 is er sprake van een scherpe daling. Zo was in 1973 nog ruim 1% van het totale aantal executieve ambtenaren van gemeentepolitie betrokken bij vuurwapengebruik, terwijl dat in 1985 nog slechts 2 promille was. Uit de ter beschikking staande gegevens blijkt dat zich bij het Korps Rijkspolitie eenzelfde tendens voordoet.

Naar het oordeel van de commissie valt niet zonder nadere studie aan te geven wat de oorzaken zijn van de afname van het

aantal schietgevallen. In het algemeen gaat zij er van uit dat belangrijke oorzaken voor de mate van geweldgebruik geheel buiten de sfeer van politie liggen. Het is niet uitgesloten dat schietincidenten in de hiervoor genoemde jaren zeventig, samenhangen met de toen zich voor het eerst voordoende terroristische activiteiten. De sfeer van potentiële dreiging heeft mogelijk in die periode geleid tot een situatie waarin politie-ambtenaren maar liever het zekere voor het onzekere namen.

Aan de andere kant blijkt uit Amerikaanse onderzoeken dat een verscherping van de schietinstructie leidt tot een vermindering van het vuurwapengebruik wanneer aan de handhaving van die instructie voldoende aandacht wordt geschonken. De commissie acht het niet onwaarschijnlijk dat de geconstateerde afname van het aantal schietgevallen, die zich met name sedert 1982 heeft voorgedaan, een bijwerking is van de discussie die in deze periode plaatsvond over het verscherpen van de vuurwapeninstructie en de daadwerkelijke herziening van deze instructie in 1984. Daarnaast kan als vermoedelijke oorzaak worden genoemd het feit dat in de afgelopen jaren in het politie-onderwijs veel aandacht besteed is aan de risico's die zijn verbonden aan het omgaan met vuurwapens.

Over de vraag of deze afname positief of negatief moet worden beoordeeld, wordt in de praktijk verschillend gedacht. Enerzijds is het feit dat de politie kritisch staat tegenover het gebruik van het vuurwapen en zich bij twijfel van het gebruik ervan onthoudt, positief te waarderen. Daartegenover staat, aldus sommige critici, dat de politie - zelfs in voor haar of burgers bedreigende situaties - thans uit angst voor mogelijke disciplinaire of strafrechtelijke maatregelen niet meer durft te schieten. Dit laatste kan negatieve gevolgen hebben vanuit een oogpunt van rechtsordehandhaving omdat politie-ambtenaren niet meer durven op te treden in een situatie waarin zij zich - om meerdere redenen - niet meer veilig voelen.

In het voorafgaande hoofdstuk heeft de commissie als één van haar uitgangspunten geformuleerd dat geweldgebruik - en zeker vuurwapengebruik - een laatste middel is om een conflict met burgers te beslechten. De commissie zijn geen gevallen bekend waarin deze terughoudendheid heeft geleid tot onaanvaardbare inbreuken op de rechtsorde. Het is niet duidelijk of dit komt omdat deze gevallen zich niet hebben voorgedaan dan wel omdat zij veel moeilijker

aantoonbaar zijn. Er blijkt evenwel niet van algemene maatschappelijke verontrusting over een te vergaande terughoudendheid in het geweldgebruik door de politie. De commissie staat daarom positief tegenover de afnemende tendens van het vuurwapengebruik.

2.8. Oorzaken van onjuist geweldgebruik door de politie

Teneinde meer informatie te verkrijgen over de condities waaronder onjuist politiegeweld zich voordoet, is op verzoek van de commissie bij de gemeentepolitie Amsterdam een studie verricht onder leiding van haar lid W.A. Wagenaar naar een vijftigtal onjuist geoordeelde geweldsaanwendingen, waarbij vooral gelet is op de menselijke factor. De studie is bijgevoegd als bijlage I. Centraal stond de vraag op welke wijze het aantal onjuist geoordeelde geweldsaanwendingen verder zou kunnen worden teruggedrongen. Hierbij is onderzocht of een aanpassing van de geweldsinstructie in dit opzicht een rol zou kunnen spelen.

In deze studie wordt de reeks gebeurtenissen die uiteindelijk heeft geleid tot de onjuist geoordeelde geweldsaanwending voorgesteld door middel van logische schakelingen om zo tot een schatting van hun complexiteit te komen. Tevens worden de menselijke fouten die deel uitmaken van deze reeks gebeurtenissen geclassificeerd. De aard van deze fouten kan enig inzicht geven in de processen die aan de onjuist geoordeelde geweldsaanwending ten grondslag liggen en een richting aangeven voor de manier waarop deze fouten kunnen worden vermeden.

De 50 onderzochte geweldsaanwendingen zijn, op basis van de rapportageformulieren die de politie moet invullen na gebruik van geweld, onderverdeeld in de categorieën fysiek geweld (18 gevallen, waaronder 2 gevallen van gebruik wapenstok), trekken pistool (6 gevallen), gebruik pistool (11 gevallen) en gebruik diensthond (15 gevallen). Uit een vergelijking van de onderhavige onderzoeksgegevens met een onderzoek uit 1982, waarin een overzicht wordt gegeven van alle geweldsaanwendingen in Amsterdam in 1981, kan worden afgeleid dat de omstandigheden waaronder gevallen van achteraf foutief geoordeelde geweldsaanwendingen plaatsvinden, niet belangrijk verschillen van omstandigheden waaronder achteraf als

juist beoordeelde geweldsaanwendingen plaatsvinden. Zo is het bij voorbeeld niet zo, dat onjuist geoordeelde geweldsaanwendingen significant meer 's nachts voorkomen. Omdat het totale aantal geweldsaanwendingen 's nachts hoger ligt dan overdag is het verklaarbaar dat ook het aantal achteraf onjuist geoordeelde geweldsaanwendingen 's nachts hoger is.

Op grond van nadere bestudering van de gevallen van onjuist gebruik rijst de vraag of een andere, meer restrictieve geweldsinstructie deze gevallen had kunnen voorkomen. Gezocht is naar bijzondere oorzaken die in samenhang met andere factoren onjuist geoordeeld geweldgebruik nader kunnen verklaren, zoals menselijke fouten die politie-ambtenaren maken. Uit analyse van de beschikbare gegevens blijken als belangrijkste oorzaken van onjuist geoordeeld geweldgebruik:

1. het verslappen van de aandacht van de betrokken politie-ambtenaar,
2. het uitgaan van een onjuiste hypothese over de aard van de situatie,
3. angst en
4. de eigen persoonlijkheid.

Voorts bleek dat de scenario's van de foutieve geweldsaanwendingen op voorhand niet te voorspellen zijn. De structuur van de geweldsincidenten is zo gecompliceerd dat het de individuele politieambtenaar vaak niet kan worden aangerekend dat hij de gevolgen van zijn handelen niet altijd direct kan overzien. De informatie die nodig is om de gevolgen van een bepaalde handeling te voorspellen is veelal verspreid over verscheidene personen. Tussen een handeling en het uiteindelijke negatieve gevolg zitten voorts veel tussenstappen. Handelingen die jaren werden verricht zonder dat zij tot foutieve geweldsaanwendingen leidden, kunnen bij een ongunstige samenloop van omstandigheden geheel anders uitpakken.

De commissie meent dat de resultaten van dit onderzoek nopen tot een herwaardering van sommige gebruikelijke meningen over de mate waarin gedrag van politie-ambtenaren in uiterst complexe situaties gestuurd kan worden. Ook is wellicht een wijziging nodig van het afkeurend oordeel dat in het algemeen aan achteraf onjuist bevonden geweldgebruik wordt verbonden. Gegeven de complexiteit

van factoren die blijkens het onderzoek bij geweldgebruik een rol spelen, is bezwaarlijk te eisen dat de politie-ambtenaar op het moment van geweldgebruik zich het oordeel vormt dat achteraf, soms na lang beraad en in een interactie tussen verschillende personen wordt geveld.

In alle gevallen van foutieve aanwending van geweld was sprake van menselijke fouten. Wil men het percentage ongewenste gevallen van geweldgebruik binnen het totale aantal geweldsincidenten ondanks de waarschijnlijk geringe beïnvloedbaarheid ervan, toch terugdringen dan ware vooral aandacht te besteden aan gerichte maatregelen in de sfeer van opleiding en permanente training en oefening. Dat laat onverlet dat ook nagegaan moet worden of met stringentere bepalingen in een nieuwe geweldsinstructie het wellicht toch ook mogelijk is de totale frequentie van geweldstoepassingen te verminderen. Ook het absolute aantal achteraf onjuist geoordeelde geweldstoepassingen zou, uitgaande van een vast percentage ten opzichte van dit totaal, daardoor kunnen dalen.

Hoofdstuk 3 Kritiek op de bestaande juridische situatie

3.1. Vaagheid van de geweldsinstructie en de rechtsvorming buiten de geweldsinstructie om

Er is kritiek op de huidige vorm en de inhoud van de geweldsinstructie.

In de eerste plaats is de vorm van regelgeving ingewikkeld. De geweldsinstructie is versnipperd over een aantal instructies en gegoten in de vorm van een intern werkend ambtelijk voorschrift. Inhoudelijk zijn de bewoordingen vaag, zelfs indien men de juridisch niet bindende toelichting er bij houdt. De vraag hoe te handelen in een concrete casuspositie, kan veelvuldig niet worden beantwoord. Dit blijkt onder meer uit het antwoord van de minister van Justitie op kamervragen (Handelingen II, 1983/84, 556, blz. 1139). Het volgende deed zich voor. Een hoofdofficier in den lande had na raadpleging van zijn ambtgenoten in zijn ressort het standpunt ingenomen dat bij betrapting op heterdaad ter aanhouding van verdachten van inbraak in bewoonde huizen, vuurwapengebruik zou

zijn toegestaan op de grond dat sprake zou zijn van een "grove aantasting van de rechtsorde" als bedoeld in de geweldsinstructie. De minister nam evenwel een afwijkend standpunt in. Terecht vraagt de politie-ambenaar zich af wanneer beide heren na lang beraad in deze niet onalledaagse casus het oneens zijn, hoe van hem in een fractie van een seconde een juist oordeel kan worden verlangd.

Daarnaast doen zich blijkens de jurisprudentie vormen van geweldgebruik voor waarop een strafuitsluitingsgrond van toepassing is, althans een vervolging niet geboden wordt geacht, hoewel de geweldsinstructie deze naar de letter verbiedt.

In het arrest van de Hoge Raad van 2 februari 1982 (NJ 384) werd een arrest van het hof in stand gelaten waarin een beroep op noodweer werd verworpen. Het hof meende dat de agent die werd bedreigd in dat geval niet had hoeven schieten, omdat hij zich aan de dreiging had kunnen onttrekken door enkele stappen achterwaarts te doen en de aanvaller onder dreiging van zijn pistool de nodige bevelen had kunnen geven.

Deze overweging, aan de orde zijnde in het kader van een beroep op noodweer ingevolge artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht, staat op gespannen voet met de geweldsinstructie. Het hof achtte in deze casus uitdrukkelijk het dreigen met een pistool wel aanvaardbaar, doch schieten niet. Het is dan aannemelijk dat het hof onder andere omstandigheden per analogiam een waarschuwingsschot toelaatbaar zou achten in een situatie waarin niet gericht zou mogen worden geschoten. Dit zou in strijd zijn met het bepaalde in artikel 13 van de Bijstandsinstructie gemeentepolitie en het gelijkkluidende artikel 14 van de Instructie Korps Rijkspolitie dat het geven van een waarschuwingsschot slechts geoorloofd is in gevallen waarin gericht schieten geboden is.

Jurisprudentie over artikel 41 (noodweer) laat aldus ruimere marges dan de geweldsinstructie. Denkbaar zou nog zijn de geweldsinstructie geheel los te zien van de noodweersituatie, ware het niet dat de Bijstandsinstructie gemeentepolitie en de Instructie Korps Rijkspolitie zelf in de artikelen 9 en 11 respectievelijk 10 en 12 naar artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht verwijzen. Dit werpt de vraag op, die de geweldsinstructie noch de toelich-

ting daarop beantwoordt, naar de relatie van de overige artikelen (bij voorbeeld het genoemde artikel 13, respectievelijk 14) tot artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht.

Verder is er een uitspraak van 6 oktober 1978 van het Hoog Militair Gerechtshof (NJ 1979, 1) waarbij de vraag aan de orde was of een marechaussee strafrechtelijk moest worden vervolgd wegens schieten met dodelijk gevolg op een vluchtende verdachte. Hoewel geweldgebruik onrechtmatig werd geacht, verwees dit hof de marechaussee niet naar de militaire strafrechter, nu hij te goeder trouw kon menen op grond van zijn ambtinstructie gerechtigd te zijn van zijn vuurwapen gebruik te maken. Hoewel in casu de delictsbestanddelen van doodslag waren vervuld, achtte dit hof een vervolging niet op zijn plaats omdat de verdachte zich kon bercepen op de buitenwettelijke schulduitsluitingsgrond van verschoonbare dwaling omtrent de wederrechtelijkheid van het feit. Het hof verwees daarbij naar artikel 250 van het Wetboek van Strafvordering waarop hieronder nog wordt teruggekeken.

Deze uitspraak van de hoogste militaire rechter komt meer op het honoreren van de in de jurisprudentie ontwikkelde leer van de afwezigheid van alle schuld (avas). De politie-ambtenaar die waande en redelijkerwijs kon menen te handelen overtuikend zijn bevoegdheid, weet zich aldus gevrijwaard van straf.

3.2. De onzekere rechtspositie van de ambtenaar die geweld gebruikt

Geweldgebruik is nauwelijks denkbaar zo dat de delictsbestanddelen van een van de strafbepalingen van de Titels XIX en XX van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (levensdelicten en mishandeling) worden vervuld. Ook andere strafbepalingen zijn denkbaar doch deze spelen in de praktijk geen rol. In een rechtsstaat maakt het daarbij niet uit of een particulier of een overheidsorgaan het delict pleegt. Beide zijn gelijkelijk aan de wet onderworpen. Dit betekent dat strafrechtelijk gezien de ambtenaar van politie die geweld gebruikt daarmee in beginsel de bestanddelen van een delictsoomschrijving vervult. Het strafrechtelijk apparaat kan zich daarmee tegen hem keren. Hij loopt het risico dat

een strafuitsluitingsgrond in het concrete geval niet aannemelijk wordt geacht, bijvoorbeeld dat er geen sprake was van noodweer of noodweerexces. Tevens loopt hij het risico van een strafrechtelijke vervolging indien hij handelde in strijd met de geweldsinstructie. In het laatste geval zal hij vaak teruggrijpen naar het in algemene bewoordingen gestelde bevel zoals neergelegd in de ambtsinstructie die op hem van toepassing is. De vraag rijst of de bevoegdheden waarover de overheid ingevolge het Wetboek van Strafvordering beschikt, tegen hem kunnen worden aangewend met name het instellen van een strafrechtelijk onderzoek, ook al is overduidelijk dat hij zich met vrucht op een strafuitsluitingsgrond kan beroepen.

De vraag of wel een strafuitsluitingsgrond op hem van toepassing is, klemmt te meer indien geoordeeld wordt dat hij handelde in strijd met de ambtsinstructie. Komt na een geweldsincident het openbaar ministerie achteraf, soms zelfs na lang beraad, tot de conclusie dat de grenzen van de geweldsinstructie zijn overschreden, dan kan de politie-ambtenaar niet voorkomen dat strafvorderlijke bevoegdheden tegen hem worden uitgeoefend wegens een in de meeste gevallen ernstig delict. Hierbij valt zelfs niet uit te sluiten dat de beoordeling door het openbaar ministerie is gebaseerd op een nieuwe interpretatie van de geweldsinstructie. Hoewel mogelijk is dat het openbaar ministerie in dergelijke gevallen - hoe schrijnend dit voor mogelijke nabestaanden ook moge zijn - zal seponeren, is de politie-ambtenaar afhankelijk van het beleidsoordeel van een overheidsorgaan en heeft hij geen aanspraak op niet-vervolgning.

Voor een politie-ambtenaar die meende overeenkomstig de geweldsinstructie te handelen, kan het bitter zijn te ervaren dat hij als verdachte wegens doodslag wordt aangemerkt. Voor nabestaanden kan het bitter zijn te ervaren dat, hoewel is vastgesteld dat een onjuiste geweldstoepassing heeft plaatsgevonden, toch de politie-ambtenaar die de betrokkene dodelijk trof, strafrechtelijk vrijuit gaat. In een dergelijke casus spitst het probleem van de geweldstoepassing door de politie zich toe.

3.3. Zwijgrecht versus mededelingsplicht

Artikel 15 van de Instructie Korps Rijkspolitie en artikel 14 van de Bijstandinstructie gemeentepolitie dragen de politie-ambtenaar die geweld heeft aangewend, op, de redenen die hem daartoe hebben bewogen en de daaruit voortvloeiende gevolgen te melden aan zijn meerdere.

Artikel 29, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de verdachte niet tot antwoorden is verplicht. Deze bepaling staat te boek als het zwijgrecht van de verdachte. Gelet op de hierboven geschetste omstandigheid dat het kan afhangen van de interpretatie door het bevoegd gezag van de vage bewoordingen van de geweldsinstructie, staat de politie-ambtenaar, zolang het bevoegd gezag zich niet heeft uitgesproken, onder de doem van een mogelijk tegen hem gericht strafproces. Het is immers denkbaar dat pas aan het eind van het strafproces de strafrechter beslist of de politie-ambtenaar een beroep op een strafuitsluitingsgrond toekomt.

De politie-ambtenaar bevindt zich door het conflict van mededelingsplicht en zwijgrecht psychologisch onder sterke druk. Het is begrijpelijk dat hij, in de regel goed bekend met de mogelijkheden die het zwijgrecht een verdachte biedt, zich op artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering zal beroepen, teneinde te voorkomen dat mededelingen omtrent de toedracht, gedaan krachtens een mededelingsplicht ingevolge de ambtsinstructie, in een eventueel strafproces tegen hem worden gebruikt. Weliswaar is het mogelijk - en soms praktijk - dat stukken waarin de toedracht is vastgelegd niet worden gebruikt in het strafrechtelijk opsporingsonderzoek, noch bij de beantwoording van de vraag of een vervolging moet worden ingesteld, dit laat onverlet dat, de rechter-commissaris ingevolge artikel 105 van het Wetboek van Strafvordering de uitlevering van deze stukken kan vorderen. Ingevolge artikel 106, eerste lid, van dit wetboek, is de meerdere van de politie-ambtenaar verplicht aan deze vordering te voldoen. Verder kan mondelinge mededeling over de toedracht van de politie-ambtenaar aan een meerdere tot gevolg hebben dat deze laatste als getuige ter terechtzitting wordt opgeroepen. Hij is verplicht te verschijnen en te antwoorden.

Indien er de mogelijkheid is van een strafproces, komt de verdachte een zwijgrecht toe. Beroept de politie-ambtenaar die geweld heeft gebruikt zich op dit recht, dan zal de politieleiding de gegevens ontberen die zij anders via de mededelingsplicht zou krijgen. Daardoor wordt het de politieleiding onmogelijk langs deze weg meer structurele tekortkomingen in de organisatie op het spoor te komen die mogelijk het klimaat hebben geschapen waarin het geweldsincident kon gebeuren. Gezien deze problematiek in het individuele geval wordt de weg naar een meer structurele aanpak bemoeilijkt.

3.4. Slot

Het moge zo zijn dat de voortdurende dreiging van een strafproces heeft bijgedragen tot de terughoudendheid van geweldgebruik door de politie, de vraag is toch of daarmee niet een oneigenlijk middel om het geweldgebruik te beperken, wordt aangewend. De commissie geeft de voorkeur aan een benadering waarin de politie-ambtenaar dezelfde, zo niet een nog verdergaande terughoudendheid in het toepassen van geweld, wordt opgelegd zonder de politie-ambtenaar iedere aanspraak op vrijwaring van een strafrechtelijk onderzoek, te ontzeggen. Het strafrecht zou dan beperkt kunnen blijven tot de gevallen waarin er redenen zijn om aan te nemen dat er geen sprake is van een strafuitsluitingsgrond.

Hoofdstuk 4. De toekomstige juridische situatie

4.1 De ophanden zijnde wetgeving

Ingevolge Additioneel Artikel VII van de Grondwet treedt artikel 11, bevattende het grondrecht op onaantastbaarheid van het lichaam, in werking in februari 1988. Beperkingen op dat grondrecht dienen dan bij of krachtens de wet te zijn vastgesteld. Geweldgebruik door de politie gaat in de regel gepaard met aantasting van het lichaam en behoeft derhalve een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. Sinds mei 1986 is aanhangig bij de Tweede Kamer een voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet (Kamerstukken II, 1985/86, 19 535, nr. 1-3), dat onder meer voorziet in een nieuw artikel 33a, waarvan de relevante leden luiden:

Artikel 33a. 1. De ambtenaar van politie is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening of functie geweld te gebruiken wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik van geweld gebonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op andere wijze kan worden bereikt.
2. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.
(.....)
5. De uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in het eerste (...) lid, dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn.

Blijkens het bepaalde in artikel 34 van hetzelfde wetsvoorstel zullen in een ambtsinstructie, vastgesteld bij algemene maatregelen van bestuur, nadere regels worden gegeven voor de in artikel 33a aan de politie verleende bevoegdheid om onder omstandigheden geweld te gebruiken. Beide bepalingen zijn ontleend aan het wetsvoorstel 16 812 tot invoering van een nieuwe Politiewet, dat echter vanwege de daaraan verbonden kosten, is ingetrokken.

Deze nieuwe bepaling wijzigt de positie van de ambtenaar die geweld gebruikt ten opzichte van het strafrecht. Het wetsvoorstel, spreekt van een bevoegdheid. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, die de grenzen van de bevoegdheid bepalen, zijn wettelijk vastgelegd. In deze situatie is de onduidelijkheid weggenomen of sprake is van een ambtelijk bevel, houdende een verplichting. De commissie heeft zich daarom niet nogmaals verdiept in het vraagstuk of sprake zou moeten zijn van een verplichting

of een bevoegdheid tot geweldgebruik.

Wel is er de mogelijkheid nadere regels aan de bevoegdheidsuitoefening te stellen in de ambtsinstructie. Nu deze bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd, is er naar het oordeel van de commissie, ongeacht de vraag of de regels in de instructie de bevoegdheid inperken of een verplichting opleggen, in ieder geval een duidelijke wettelijke bevoegdheid. De commissie ziet deze consequenties onder ogen en aanvaardt deze als als een gegeven.

4.2. Voorstel voor de inhoud van de toekomstige geweldsinstructie

Bij haar beschouwingen over de inhoud van de geweldsbepalingen in de vast te stellen algemene maatregel van bestuur, is de commissie er van uitgegaan dat de politie in staat dient te worden gesteld haar taak, te weten de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, naar behoren te vervullen. De eisen van subsidiariteit en proportionaliteit maken evenwel duidelijk dat niet elke verstoring van de rechtsorde een rechtvaardiging vormt voor geweldgebruik. Het gaat om de beoordeling in het concrete geval. Het doel om de rechtsorde te handhaven is op zichzelf nog niet beslissend voor het antwoord op de vraag of in het concrete geval al dan niet geweld mag worden gebruikt. De commissie heeft in haar hiernavolgende beschouwingen groot belang gehecht aan de integriteit van de persoon. Dit betekent dat een hoge drempel is aangelegd voor de belangen die een inbreuk hierop rechtvaardigen.

De commissie is van oordeel dat in de toekomstige algemene maatregel van bestuur geen verwijzing naar strafuitsluitingsgronden meer behoeft plaats te vinden. Verwijzingen naar de bepaling over noodweer in artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht kunnen beter achterwege blijven. De politie heeft immers evenzeer de mogelijkheid zich te beroepen op noodweer en noodweerexcès als iedere andere burger. Dit laat de ruimte open voor een ontwikkeling van de jurisprudentie op basis van artikel 41 van het Wetboek van

Strafrecht zonder dat deze in strijd kan komen met een regeling van het geweldgebruik krachtens de Politiewet. Het vermijdt verder de noodzaak de bepalingen in de algemene maatregel van bestuur te interpreteren in het licht van jurisprudentie over artikel 41.

Indien in het oog wordt gehouden dat artikel 41 ook van toepassing is op de politie en niet bij ambtsinstructie kan worden ingeperkt, kan een vrij ruim veld van het politieke geweldgebruik hier reeds onder worden gevat. De bepaling ziet immers niet alleen op eigen doch ook op een anders lijf, eerbaarheid of goed. Dreigende strafbare feiten jegens derden kunnen aldus worden afgeweerd. Bij verstoringen van de openbare orde kan, indien daardoor goederen van derden worden bedreigd, bij voorbeeld het ingooien van ruiten van een reischoppers niet welgevallig gebouw, eveneens op deze grond worden opgetreden. Uit een oogpunt van proportionaliteit zal in de regel in dergelijke gevallen een wapenstok worden gebruikt. In dit licht bezien heeft een aantal bepalingen van de bestaande gewelddsinstructie meer het karakter van vermaningen zich te houden aan de in de jurisprudentie aan noodweer gestelde eisen. Zij lenen zich daarom niet zonder meer voor overname in de vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

De commissie gaat er hierbij van uit dat uit de opdracht aan de politie om daadwerkelijk de rechtsorde te handhaven, voortvloeit uit het feit dat op haar in beginsel ook een plicht rust tot handelen bij dreigende aantasting van personen of goederen. Dit houdt in dat de politieambtenaar verricht hetgeen geboden is ter noodzakelijke verdediging. De uitoefening is weer onderworpen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, net als deze beginselen ook gelden voor de beoordeling van de vraag of sprake is van noodweer. Uit een oogpunt van duidelijkheid zou de genoemde plicht tot handelen wel in de toekomstige gewelddsinstructie kunnen worden vermeld. De ontwikkeling van de jurisprudentie over artikel 41 blijft daardoor onverlet.

De commissie meent evenwel dat daarmee niet kan worden volstaan. Het kan nodig zijn voor justitiële doeleinden een verdachte of een veroordeelde aan te houden, ook al kan aan het daaraan ten

grondslag liggende strafbare feit niets meer worden veranderd. Verder kan het nodig zijn de openbare orde te herstellen, ook al worden door de ordeverstoring geen strafrechtelijk beschermde waarden bedreigd. De omstandigheden waarin voor deze doeleinden geweld mag worden gebruikt, dienen in de maatregel zo nauwkeurig mogelijk te worden omschreven. De rest van dit hoofdstuk is gewijd aan de aanhouding van verdachte of veroordeelde personen waarbij de politie gebruik maakt van een vuurwapen.

De commissie heeft in dit verband met belangstelling kennis genomen van de formuleringen op pagina 16 van het door de politievakorganisaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opgestelde rapport inzake het politiegeweld, getiteld "De noodzaak van een nieuwe geweldinstructie". Deze luiden als volgt:

"In alle aanhoudingssituaties moet worden afgewogen of uitstel van de aanhouding een dermate levensbedreigende situatie doet ontstaan dat directe aanhouding onder gebruikmaking van vuurwapengeweld daarom is geboden. Staat vast dat zo'n omstandigheid zich niet voordoet, dan is naar onze mening het gebruik van vuurwapengeweld niet geoorloofd. Is het daarentegen niet zeker of enig uitstel kan worden aanvaard, dan kan het risico van het ontstaan van een levensbedreigende situatie met zich meebrengen dat de toepassing van vuurwapengeweld geboden is".

De commissie acht deze passage verhelderend, doch heeft zich afgevraagd of niet een nog verdergaande aanscherping mogelijk is. Aan de andere kant acht zij evenwel ook een verruiming gewenst.

Zij stemt er mee in dat in alle aanhoudingssituaties de vraag aan de orde is of een mogelijk uitstel van de aanhouding, doordat wordt afgezien van vuurwapengebruik, leidt tot een levensbedreigende situatie. De commissie begrijpt deze zin aldus, dat indien vaststaat of mag worden verwacht dat de betreffende delinquent in zijn toekomstig gedrag geen levensbedreiging voor derden oplevert, geen vuurwapengeweld ter fine van aanhouding mag worden gebruikt. Zij onderschrijft deze invulling van de eis van proportionaliteit grotendeels, namelijk voorzover zij uitdrukke-

lijk aangeeft dat mogelijk toekomstige vermogenscriminaliteit geen grond voor vuurwapengebruik oplevert. De commissie stelt echter de volgende verruiming voor.

Denkbaar zou zijn een uitzondering te maken voor arrestatieteams die op uitdrukkelijk bevel van het bevoegd gezag een vuurwapengevaarlijke bankrover aanhouden. Verder zouden ook zedendelicten, met name verkrachtingen, hoewel niet levensbedreigend, naar het oordeel van de commissie, indien recidive moet worden gevreesd, bijvoorbeeld omdat een hele serie verkrachtingen is gepleegd en de dader nog niet is gevat, grond kunnen zijn voor vuurwapengeweldgebruik ter fine van aanhouding ook zonder voorafgaand uitdrukkelijk bevel van het bevoegd gezag. In het algemeen zou ernstig geweld tegen personen grond kunnen opleveren voor vuurwapengebruik. In het verlengde hiervan ligt het geweld tegen goederen, indien ernstig gevaar voor personen het gevolg daarvan kan zijn. Het bovenstaande betreft de invulling van de eis van proportionaliteit. Daarnaast geldt uiteraard de eis van subsidiariteit. Dit betekent dat indien de aanhouding op andere wijze kan geschieden, vuurwapengeweld niet is toegestaan. Gesteld echter voor de keuze schieten of laten ontsnappen, is dus in de hier omschreven gevallen schieten geboden.

Twijfel heeft de commissie over de tweede en derde volzin van de geciteerde formulering uit het rapport van de politievakorganisaties en de V.N.G. Deze volzinnen gaan ervan uit dat indien er twijfel is of uitstel kan worden aanvaard, vuurwapengeweld is toegestaan. De commissie acht dit te ruim. In de meeste gevallen zal immers een dergelijke twijfel wel aanwezig zijn. In de concrete situatie waarin een vuurwapen wordt gebruikt, is er immers weinig zekerheid over de toekomst en over de vraag of uitstel aanvaardbaar is. Zij stelt daarom een aanscherping voor in die zin dat er althans enige grond moet zijn om aan te nemen dat deze twijfel gerechtvaardigd is. Ontbreekt iedere aanwijzing omtrent een mogelijk levensbedreigende situatie in geval van uitstel van de aanhouding, dan meent de commissie dat van vuurwapengebruik zou moeten worden afgezien. Twijfel, zonder dat er concrete aanwijzingen zijn, is

dus onvoldoende. Overigens wijst zij er op dat een levensbedreigende situatie voor personen ook kan ontstaan door geweld tegen goederen, bijvoorbeeld wanneer wordt gedreigd een gebouw in brand te steken waarin personen aanwezig zijn.

In concreto vloeit uit de formulering van de V.N.G. voort dat in geval van vermogensdelicten bij ontdekking op heterdaad, aanhouding niet met gebruikmaking van een vuurwapen mag worden afgedwongen. Hieruit vloeit voort dat op de bankrover die kans ziet te ontsnappen, ongeacht de omvang van de buit en ongeacht verwachting omtrent recidive, niet wordt geschoten. Het zij nogmaals benadrukt dat het hier uitsluitend gaat om vuurwapengebruik ten fine van aanhouding en niet om een noodweersituatie. De stellingname met betrekking tot deze casus, moet niet worden verward met de casus dat de bankrover om zich aan aanhouding te onttrekken, dreigt geweld tegen de politie of derden te gebruiken. Op grond van noodweer mag de politie dan schieten. Draagt de bankrover een vuurwapen bij zich, en zijn er geen redenen om aan te nemen dat hij zal schieten indien hij ongemoeid wordt gelaten, dan is er naar het oordeel van de commissie geen grond voor vuurwapengebruik. De on-aantastbaarheid van het menselijk lichaam moet dan zwaarder wegen dan het tegengaan van vermogenscriminaliteit. De commissie bepleit aan de helderheid van deze stellingname geen afbreuk te doen door clausuleringen die een nadere interpretatie behoeven. Voor alle duidelijkheid zij hier herhaald dat het hier uitsluitend gaat om de aanhoudingssituatie en niet om een noodweersituatie. Het kan onbevredigend zijn in gevallen van ernstige vermogenscriminaliteit de daders te laten ontsnappen terwijl vuurwapengebruik tot aanhouding zou kunnen leiden. Daar komt bij dat politiefunctionarissen in een situatie waarbij publiek als toeschouwer is samengestroomd, zouden kunnen menen dat het gezag van de politie in het algemeen wordt ondermijnd indien zij niet zouden optreden, desnoods met gebruik van hun vuurwapen. Desalniettemin meent de commissie dat in de gevallen van een voltooid vermogensdelict, bij afweging van het justitiële belang bij aanhouding tegenover het grondrecht van de lichamelijke integriteit, het laatste de doorslag moet geven.

Anders ligt de situatie in het geval een levensdelict heeft plaatsgevonden. Zijn er aanwijzingen dat uitstel van aanhouding een levensbedreigende situatie voor derden schept, dan kan hierin een grond liggen voor geweldgebruik. Gedacht kan worden aan een serie van moorden die aan één persoon of groep van personen wordt toegeschreven. Vindt een moord plaats die past in het patroon van de serie, dan is er voor toekomstige slachtoffers levensgevaar, zolang ten minste aannemelijk is, dat de serie, blijft aanhouding uit, zal worden voortgezet. De commissie meent dat er grond is voor uitbreiding van deze regel tot alle delicten die een aantasting van de persoon betreffen, zoals verkrachting en gijzeling. De lichamelijke integriteit van derden, hoezeer onzeker en slechts potentieel, weegt dan zwaarder dan de lichamelijke integriteit, hoezeer concreet en actueel, van de aan te houden persoon.

Ook hier kan weer een onderscheid worden gemaakt naar de situatie van heterdaad. Heeft bijvoorbeeld een moord plaatsgevonden en valt aan de voltooiing van het delict niets meer te veranderen, dan is de noodweersituatie voorbij. Ziet de politieambtenaar de dader wegvlugten en is er grond om aan te nemen, gelet op eerdere moorden, dat het om een serie-moordenaar gaat, dan is schieten ter fine van aanhouding geboden. Uiteraard bestaat het risico dat het niet om de serie-moordenaar gaat. Er is dus twijfel omtrent de persoon van de dader. In een dergelijk geval dient het belang van de bescherming van mogelijk toekomstige slachtoffers zwaarder te wegen dan de kans dat een vergissing wordt gemaakt in de identiteit van de dader. Deze afweging ligt anders buiten de situatie van heterdaad. Wordt bijvoorbeeld een aanhoudingsteam uitgezonden om een verdachte of veroordeelde aan te houden, dan legt de twijfel omtrent de identiteit van de aan te houden persoon een zwaarder gewicht in de schaal.

Het bovenstaande kan als volgt worden samengevat. Rakkelijker dan de politievakbonden en de VNG, meent de commissie dat vuurwapengeweld bij een aanhouding niet alleen gerechtvaardigd is in het geval bij niet-aanhouding een levensbedreigende situatie zou ontstaan, doch ook indien gevaar bestaat voor toekomstige verkrachtingen, ontvoeringen of andere ernstige delicten met betrekking tot personen. Preciezer dan de politievakbonden en de VNG

meent de commissie dat het bestaan van onzekerheid omtrent het toekomstig gevaar onvoldoende rechtvaardiging voor vuurwapengebruik is. Het is nodig dat er concrete aanwijzingen zijn voor toekomstig gevaar. Zijn deze er niet, dan zou niet het abstracte risico van mogelijk toekomstig gevaar, grond mogen zijn voor geweldgebruik.

De in deze zin te wijzigen formuleringen van de VNG, aangevuld met de beschouwingen hieromtrent van de commissie, acht de commissie een goede basis voor een nadere regelgeving van de bevoegdheid tot gebruik van vuurwapengeweld bij aanhoudingen in aanvulling op de mogelijkheden die de strafuitsluitingsgrond van noodweer biedt.

4.3. Voorstel voor verbetering van de rechtspositie van de politie-ambtenaar

In hoofdstuk 3.2. is geschetst in welke moeilijke situatie een politie-ambtenaar terecht kan komen indien hij geweld gebruikt. Ter uitvoering van de hem opgedragen taak gebruikt hij geweld. Gezien de formulering van de ambtsinstructie heeft hij strikt genomen daarmee geen keuze. Zijn taakopdracht, de handhaving van de rechtsorde, brengt met zich mee dat, indien aan de eisen van subs subsidiariteit en proportionaliteit is voldaan, hij zich daarvan moet kwijten met alle hem ten dienste staande middelen, dus ook het geweldgebruik voor zover hem dit is toegestaan. Kwijt hij zich aldus plichtsgetrouw van zijn taak in het belang van de rechtsorde, dan vervult hij daarmee bijna steeds de delictsbestanddelen van een strafbepaling en staat bloot aan het strafrechtelijk instrumentarium in dienst waarvan hij zich weet.

Hoezeer deze situatie ook moge hebben bijgedragen aan de terugdringing van het geweldgebruik door de politie, de commissie meent dat deze terugdringing langs andere weg moet worden nagestreefd dan door het min of meer automatisch in werking stellen van het strafrechtelijk apparaat. De overheid doet geen recht aan de politie-ambtenaar door hem in een zo paradoxale situatie te plaatsen. Het is een oneigenlijk en daarmee onoirbaar pressiemiddel.

De commissie heeft gezocht naar wegen om deze paradoxale situatie te beëindigen. Het valt dan op dat de gevangenisdirecteur, wiens dagen gevuld zijn met opzettelijke vrijheidsberoving, toch niet strafbaar is ingevolge artikel 282 van het Wetboek van Strafrecht, omdat dit artikel het bestanddeel "wederrechtelijk" bevat. Daaraan voldoet de gevangenisdirecteur niet. Zijn daden zijn in overeenstemming met het recht. De meest ingrijpende oplossing zou zijn in de strafbepalingen van de Titels XIX en XX eveneens dit bestanddeel op te nemen. Handelt de politie-ambtenaar in overeenstemming met de ambtsinstructie, dan zou zijn optreden in overeenstemming zijn met het recht, niet alle delictsbestanddelen zouden zijn vervuld en hij zou nergens last van hebben. De commissie meent dat een dergelijke oplossing, hoezeer ook verdedigbaar, wellicht in ons huidige stelsel te ingrijpend zou zijn. Om deze reden is thans toetsing nodig aan een rechtvaardigingsgrond. Bovendien zou een dergelijke ingreep in zulke centrale bepalingen in het Wetboek van Strafrecht voor het onderhavige, toch beperkte doel, buiten proportie zijn. De commissie heeft daarom gezocht naar andere wegen.

Een ander te vergelijken voorbeeld vormt de medicus, die in het kader van een medische behandeling, uitgevoerd volgens de regels van de medische kunst, toch de delictsomschrijving van artikel 300 van het Wetboek van Strafrecht vervult. Hoewel er verschil van mening bestaat omtrent de grond waarop de straffeloosheid van de medicus stoelt, wordt zijn straffeloosheid wel algemeen onderschreven.

Er zijn andere gevallen waarin een overheidsorgaan een bevoegdheid wordt verleend waarvan de gedraging die de uitoefening van deze bevoegdheid veronderstelt, in het Wetboek van Strafrecht wordt verboden, zonder dat in de strafbepaling zelf het bestanddeel "wederrechtelijk" is opgenomen. Zo verbiedt artikel 201 van het Wetboek van Strafrecht om brieven aan hun bestemming te onttrekken, terwijl de officier van justitie ingevolge artikel 100 van het Wetboek van Strafvordering bevoegd is de PTT de uitlevering van brieven te bevelen. Voor zover bekend, heeft dit in de praktijk nooit tot problemen aanleiding gegeven. In dit voorbeeld gaat het evenwel, anders dan bij de geweldsinstructie, om een nauwkeurig omschreven bevoegdheid.

De commissie is dan ook van oordeel dat, indien er redelijkerwijs geen twijfel is dat de politie-ambtenaar handelde in overeenstemming met zijn bevoegdheid, deze door de strafrechtelijke instanties niet als verdachte mag worden beschouwd en daarom niet mag worden blootgesteld aan een strafrechtelijk opsporingsonderzoek en aan een daarop volgende vervolging. Bovendien is in dit verband artikel 250, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering, relevant, ingevolge hetwelk een verdachte bezwaar kan maken tegen een vervolging indien strafuitsluitingsgronden op hem van toepassing zijn. In de literatuur wordt deze procedure opgevat als een controle op lichtvaardige vervolging zowel wat de juridische als de feitelijke aspecten betreft. Zodra duidelijk is dat strafvervolging niet tot een veroordeling kan leiden omdat een strafuitsluitingsgrond aanwezig is, dienen ook het opsporingsonderzoek en de in dat verband aan te wenden dwangmiddelen, te stoppen.

Dit is echter nog maar de helft van het probleem. Gegeven de noodzakelijkerwijs vage bewoordingen van een geweldsinstructie, speelt vaak het probleem of nu wel in overeenstemming met de geweldsinstructie is gehandeld. Interpretatieverschillen zijn, gegeven de kloof tussen casuspositie en regel, onontkoombaar. Wat nu met de politie-ambtenaar, die te goeder trouw was en achteraf moet horen dat hij het niet had mogen doen, wellicht zelfs op basis van een nieuwe interpretatie van de geweldsinstructie? De commissie is van oordeel dat deze zich kan beroepen op de buitenwettelijke strafuitsluitingsgrond van afwezigheid van alle schuld (avas).

Het valt op dat verschillende strafuitsluitingsgronden naast een (objectieve) rechtvaardigingsgrond waardoor de strafbaarheid van het feit komt te vervallen, ook een (subjectieve) schulduitsluitingsgrond kennen, waardoor, hoewel het feit strafbaar is en blijft, de strafbaarheid van de dader komt te vervallen. Zo staat in artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht naast de rechtvaardigingsgrond in het eerste lid (noodweer) de schulduitsluitingsgrond in het tweede lid (noodweerexcès). Hetzelfde geldt voor artikel 43 wat betreft het ambtelijk bevel. Het eerste lid bevat de rechtvaardigingsgrond (bevoegd gegeven ambtelijk bevel), het tweede de

schulduitsluitingsgrond (de ondergeschikte beschouwde te goeder trouw het ambtelijk bevel als bevoegd gegeven). De commissie meent dat voor het handelen overeenkomstig de geweldsinstructie er een buitenwettelijke rechtvaardigingsgrond is doordat de wederrechtelijkheid aan het handelen komt te ontvallen. Daarnaast meent zij dat de buitenwettelijke schulduitsluitingsgrond van avas (afwezigheid van alle schuld) kan worden aangevoerd indien de politie-ambtenaar redelijkerwijs kon menen overeenkomstig de geweldsinstructie te handelen. De commissie heeft zich afgevraagd of deze strafuitsluitingsgronden waren te codificeren. Daar het hier echter gaat om een algemeen, in de jurisprudentie ontwikkeld leerstuk, ziet zij geen aanleiding dit voor het bijzondere terrein van het geweldgebruik door de politie, wettelijk te regelen.

4.4. Mogelijkheden voor een benadering van het probleem van de mededelingsplicht versus het zwijgrecht

In hoofdstuk 3.3. is uiteengezet dat de politie-ambtenaar die geweld heeft gebruikt voor de situatie kan komen te staan dat hij enerzijds als politie-ambtenaar verplicht is het geweldsincident te melden ingevolge artikel 15 van de Instructie Korps Rijkspolitie en de overeenkomstige bepalingen in de instructies van de meeste gemeentepolitiekorpsen, terwijl hij anderzijds als verdachte zich mag beroepen op zijn zwijgrecht ingevolge artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering.

Mededelingsplicht en zwijgrecht staan in absolute zin tegenover elkaar, indien men zou aannemen dat de politie-ambtenaar door elk geweldgebruik tot verdachte wordt. Er zijn dan geen gevallen waarin deze strijdigheid wordt opgeheven. Gaat men evenwel uit van de hierboven bepleite meer genuanceerde opvatting van het begrip "verdachte", dan is in de gevallen dat er redelijkerwijs geen grond is om aan te nemen dat de politie-ambtenaar in strijd met de geweldsinstructie handelde, er geen bevoegdheid om hem als verdachte aan te merken.

Op overeenkomstige wijze zou de rechtspositie kunnen worden vastgesteld van de politie-ambtenaar die te goeder trouw handelde: is er redelijkerwijs geen twijfel dat hij te goeder trouw handel-

de, dan is hij geen verdachte en kunnen geen strafrechtelijke dwangmiddelen worden aangewend. De mededelingsplicht biedt de korpsleiding dan een aanknopingspunt mogelijk meer structurele oorzaken binnen zijn korps die hebben geleid tot het geweldsincident, op het spoor te komen en weg te nemen.

Is er aan de andere kant twijfel over de juistheid van het geweldgebruik en over de goede trouw van de politie-ambtenaar, dan kan deze als verdachte worden gehoord, doch kan zich dan beroepen op zijn zwijgrecht. In deze situatie zou het afdwingen van de mededelingsplicht onoirbaar zijn. Eventuele gegevens die dan krachtens de mededelingsplicht zouden zijn verkregen, moeten worden beschouwd als onrechtmatig verkregen bewijs en kunnen mitsdien niet bijdragen aan het bewijsbaarheid van het feit.

In het contact tussen de politie-ambtenaar en zijn meerdere moet daarom steeds duidelijk zijn welke situatie zich voordoet. De commissie gaat uit van de praesumptio innocentiae. Dit kan in de onderhavige situatie worden vertaald met: pas indien er redelijkerwijs twijfel is aan de juiste uitvoering van de geweldsinstructie, onderscheidenlijk de goede trouw van de politie-ambtenaar, treedt de strafrechtelijke situatie in.

De vraag rijst of de politie-ambtenaar zich mag beroepen op zijn zwijgrecht als verdachte, indien hij niet als zodanig wordt bejegend omdat korpsleiding noch openbaar ministerie aanleiding zien enige verdenking te koesteren. Denkbaar zou zijn te stellen dat er slechts twee mogelijkheden zijn: (1) òf er zijn aanwijzingen dat een strafbaar feit is gepleegd zonder dat een strafuitsluitingsgrond van toepassing is, de politie-ambtenaar is verdachte, nakoming van de mededelingsplicht kan niet worden gevorderd, en de verdachte kan zich beroepen op een zwijgrecht (2) òf zulke aanwijzingen ontbreken, een beroep op een zwijgrecht komt de ambtenaar niet toe, het niet-nakomen van de mededelingsplicht leidt tot disciplinaire sancties.

De commissie wijst deze rigide tweedeling af. Wanneer de politie-ambtenaar in redelijkheid kan menen dat hij zich door mededelingen te doen, zou blootstellen aan een strafrechtelijke vervolging, komt hem eveneens een zwijgrecht toe. Ook al heeft de

overheid onvoldoende gronden om hem als verdachte aan te merken, hijzelf mag zich wel beroepen op rechten van een verdachte indien de gevolgen van het nakomen van de mededelingsplicht zouden kunnen leiden tot strafrechtelijke consequenties. De commissie heeft zich afgevraagd of in het algemeen de omstandigheid dat de politie-ambtenaar zich beroept op zijn zwijgrecht mag meewegen, naast andere omstandigheden, bij de vraag of deze door de overheid als verdachte mag worden aangemerkt. In bepaalde situaties zal dat onontkoombaar zijn. In het merendeel der gevallen zal deze gevolgtrekking echter ongegrond zijn. De politie-ambtenaar mag aan de andere kant geen misbruik maken van zijn zwijgrecht. Beroept hij zich te kwader trouw daarop terwijl er geen enkele aanleiding is enige verdenking te koesteren, dan komt hij zijn mededelingsplicht niet na en kan hij disciplinair worden aangepakt. Daarbij moet wel steeds worden bedacht dat er een grensgebied is waarin de overheid grond heeft de politie-ambtenaar als verdachte te beschouwen, de politieambtenaar redelijkerwijs zichzelf wel als verdachte kan beschouwen.

De politie-ambtenaar mag dus geen misbruik maken van zijn zwijgplicht indien iedere grond voor een verdenking ontbreekt; de meerdere mag geen misbruik van de mededelingsplicht maken indien hij twijfels heeft. Een duidelijk en consistent strafrechtelijk beleid kan eventueel bestaand wantrouwen wegnemen en duidelijkheid verschaffen omtrent het moment waarop de hiërarchische situatie tussen een politie-ambtenaar en zijn meerdere, waarbinnen de mededelingsplicht geldt, overgaat in de strafrechtelijke situatie van verdachte burger tegenover het strafrechtelijk apparaat, waarbinnen het zwijgrecht geldt. De rechter oefent controle uit op de inachtneming van dit moment. Misbruik van de hiërarchische situatie teneinde gegevens te verkrijgen voor het strafrechtelijk bewijs, leidt tot onrechtmatig verkregen bewijs dat in het strafproces niet mag worden gebruikt. Misbruik van het strafvorderlijke zwijgrecht kan leiden tot disciplinaire maatregelen die ter toetsing aan de ambtenarenrechter kunnen worden voorgelegd.

De commissie meent dat aldus een deel van het probleem is weggenomen, door te hebben duidelijk gemaakt dat het in een groot

aantal gevallen om een schijnprobleem zal blijken te gaan. Zij meent dat de harde kern van het vraagstuk slechts schuilt in die situaties waarin er geen redenen zijn om te twijfelen aan de juistheid van het geweldgebruik of de goede trouw van de politie-ambtenaar, doch het voldoen aan de op deze situatie van toepassing zijnde mededelingsplicht er toe kan leiden dat de politie-ambtenaar dient te worden aangemerkt als verdachte doordat hij bewijs tegen zichzelf levert.

De commissie vraagt zich af of er erg veel gevallen zijn waarin de soep zo heet wordt gegeten als hij wordt opgediend. Het is toch aannemelijk en begrijpelijk dat de politie-ambtenaar, zonder daarmee in strijd met de waarheid te komen, een presentatie van het gebeuren geeft die het gevaar van zelf-beschuldiging zo klein mogelijk maakt. Indicaties dat er twijfels zijn aan zijn onschuld zullen in de regel toch aan andere berichten worden ontleend dan aan de mededelingen van de rapporterende ambtenaar. Toch is althans theoretisch niet uitgesloten dat zich een situatie voordoet waarin er geen indicaties die redelijkerwijs aanleiding geven tot twijfel en de politie-ambtenaar geen waarheidsgetrouwe presentatie van het gebeurde kan geven, zonder in strijd te komen met zijn mededelingsplicht. In het midden latend of deze theoretische situatie in de praktijk goed voorstelbaar is, zou de commissie hieraan de volgende beschouwingen willen wijden.

De situatie van de politie-ambtenaar die zich geplaatst ziet tegenover een persoon die verschillende hoedanigheden kan aannemen, verschilt niet van die waarin ook personen uit andere sectoren van de samenleving terecht kunnen komen. De politie-ambtenaar bevindt zich tegenover een persoon die in de eerste plaats zijn hiërarchisch meerdere is aan wie hij verantwoording schuldig is. De rechten en verplichtingen die de politie-ambtenaar in deze situatie heeft, verschillen van die waarin dezelfde persoon die tegenover hem zit op grond van objectief vaststelbare, door de rechter achteraf te toetsen omstandigheden, de hoedanigheid aanneemt van opsporingsambtenaar. In deze laatste situatie is de rechtspositie van de politie-ambtenaar geregeld in het Wetboek van Strafvordering. In de onderhavige casus waarin de politie-ambtenaar

zich verdachte weet, doch er (nog) geen uiterlijk kenbare omstandigheden zijn, waaraan hij enig recht dientengevolge kan ontlenen, zal hij voortdurend bedacht zijn op de omslag in hoedanigheid.

De burger in een geheel andere sector van de samenleving, op wie krachtens enige administratieve wet een toezichthoudende bepaling van toepassing is, kan ook een mededelingsplicht hebben, waarvan de nakoming zou leiden tot zelf-beschuldiging. Ondernemers die beschikken over een hinderwetvergunning zijn verplicht aan de milieu-inspectie gegevens te verschaffen. De inspecteur is opsporingsbevoegd en kan proces-verbaal opmaken indien hem daaruit blijkt van overtreding van de Hinderwet. Zo zijn er ook vele andere toezichthoudende instanties, aan wie opsporingsbevoegdheid is verleend, die aanspraak kunnen maken op informatie jegens hen. Het toezicht strekt tot handhaving van de wet. Blijkt van wetsovertreding, dan treedt een situatie in waarin de rechtspositie, als geregeld in het Wetboek van Strafvordering van toepassing is.

Laatstelijk is bij de parlementaire behandeling van de Wet wapens en munitie (Stb. 1986, 41) het conflict tussen toezichthoudende bevoegdheid en opsporingsbevoegdheid uitvoerig aan de orde geweest (Kamerstukken II, 1984/85, 14 413, nr. 9, blz. 22). Daar heeft de minister van Justitie gesteld dat in een dergelijke toegespitste hypothetische situatie de burger in feite de keuze heeft om zelf het moment te bepalen waarin de omslag van toezichthoudende naar opsporende bevoegdheid plaatsvindt. Voldoet hij aan zijn mededelingsplicht dan levert hij feiten die een grond vormen voor een verdenking. Voldoet hij niet aan zijn mededelingsplicht, dan kan daardoor in samenhang met andere omstandigheden redelijkerwijs een verdenking ontstaan. In andere gevallen zal het niet-nakomen van de mededelingsplicht onvoldoende zijn voor het ontstaan van een verdenking. Alsdan kan de niet-nakoming van deze plicht disciplinair worden gesanctioneerd.

De commissie geeft aan deze benadering de voorkeur boven bijzondere regelingen waarbij aan de korpschef aan wie geweldgebruik is gemeld een verschoningsrecht wordt toegekend. De Hoge Raad is blijkens recente jurisprudentie zeer terughoudend met het toeken-

nen van een verschoningsrecht. Het klassieke verschoningsrecht ziet op advocaten, geestelijken, artsen en notarissen. De ratio ligt in het individuele belang, dat een particulier zich vrijelijk tot deze hulpverleners kunnen wenden. Journalisten, accountants, fiscale adviseurs noch undercover-agents kwamen hiervoor in aanmerking. Kennelijk wordt het publieke belang dat hiermee kan zijn gemoeid, ondergeschikt geacht aan het belang van de waarheidsvinding in het strafproces. In deze ontwikkeling zou het slecht passen wettelijk een regeling te treffen die informatie, waarvan bekend is dat deze ter beschikking is in het publieke belang, te weten de mogelijkheid dat de korpsleiding structurele tekortkomingen op het spoor kan komen, onttrekt aan de strafrechter.

De benadering van de commissie laat derhalve de bestaande regelgeving onverlet.

Hoofdstuk 5. Feitelijke beheersingsmechanismen

5.1. Gewelddmiddelen

Voor de uitoefening van geweld staan de politie een aantal middelen ter beschikking. Het minst ingrijpende middel is fysiek geweld door de politie-ambtenaar: het trekken en sjoeren aan de kleding van een burger bij voorbeeld om hem te dwingen naar een bepaalde plaats. Zwaardere middelen zijn onder meer de wapenstok en het gebruik van een politiehond. De politie bedient zich daarbij van instrument om dwang uit te oefenen. Deze kunnen de burger pijn doen en hem zelfs verwondingen toebrengen. Het zwaarste middel is vervolgens het vuurwapen. Iedere politie-ambtenaar is gewapend met een pistool Walther P5 waarmee burgers zwaar kunnen worden verwond en zelfs gedood.

De commissie heeft in hoofdstuk 2.3. geconstateerd dat de gewelddmiddelen versnipperd en niet uitputtend zijn geregeld. Er zijn gewelddmiddelen in gebruik waaraan geen voorschrift ten grondslag ligt. De commissie beveelt aan dat de gewelddmiddelen limitatief worden omschreven in een voor ieder kenbare regeling met het oog op de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger. Nu is

van sommige middelen niet op voorhand duidelijk of een bepaald middel wel als geweldmiddel moet worden aangeduid en derhalve geregeld. Te denken valt aan het gebruik - in het verleden, tegenwoordig wordt dit niet meer gehanteerd - van motoren of paarden teneinde een dreigende menigte vrees in te boezemen. De commissie meent dat deze middelen niet als geweldmiddel kunnen worden aangemerkt, daar zij niet bedoeld zijn om, onder welke omstandigheden ook, te worden gebruikt om daadwerkelijk geweld uit te oefenen. Anders ligt dit met surveillancehonden (in tegenstelling tot speurhonden). Deze worden, indien de nood aan de man komt, daadwerkelijk ingezet en zijn daar ook voor bedoeld. Het Besluit surveillancehonden Politie 1958 zou derhalve moeten worden geïncorporeerd in een algemene regeling van geweldmiddelen, evenals de traangasrichtlijnen. Verder meent de commissie dat elk voorwerp dat onder de Wet wapens en munitie (Stb. 1986, 41) valt als wapen moet worden aangemerkt en derhalve zou moeten worden geregeld. Hieraan doet niet af dat artikel 27, eerste lid, onder 1°, van deze wet een belangrijk deel van deze wet niet van toepassing verklaart op de politie.

Afgezien van de vorm waarin geweldmiddelen worden geregeld, speelt de inhoudelijke vraag welke geweldmiddelen er moeten zijn. Op deze plaats wijst de commissie er op dat wel wordt gesproken van een "gat" in de bewapening in die zin dat de overgang van wapenstok en hond naar het vuurwapen groot is. Tegenstanders van de invoering van nieuwe wapens wijzen er op dat hoe meer wapens of soorten wapens er zijn, hoe meer geweld er zal worden aangewend. Uit een oogpunt van terugdringing van het geweldgebruik zijn nieuwe wapens dan ongewenst. Verder blijkt uit de beschikbare onderzoekgegevens dat in een situatie waarin het gebruik van een zwaarder middel dan de wapenstok gerechtvaardigd zou zijn doch het gebruik van een vuurwapen de grenzen van de proportionaliteit zou overschrijden, de politie-ambtenaar in het algemeen maar afziet van geweldgebruik zonder dat dit leidt tot onaanvaardbare gevolgen. Voorstanders van de invoering van nieuwe wapens wijzen op het beginsel van subsidiariteit. Voor het onderhavige vraagstuk zou dit beginsel betekenen dat gezocht moet worden naar lichtere middelen, teneinde het gebruik van zwaardere middelen te

vermijden. Daardoor wordt voorkomen dat de politie-ambtenaar, reikt de wapenstok niet toe, gedwongen is eerder naar zijn vuurwapen te grijpen, dan wanneer hem nog een tussenliggende mogelijkheid ter beschikking zou staan.

De commissie meent dat de bewapening van de individuele politie-ambtenaar bij de uitoefening van de gewone dienst in beginsel toereikend is. Het onderzoek naar de ontwikkeling van doeltreffender munitie in die zin dat de tegenstander daadwerkelijk wordt geïmmobiliseerd zonder dat hij onnodig wordt verwond, zou dienen te worden voortgezet. Wat betreft de uitrusting van de mobiele eenheid meent de commissie dat consequenties zouden kunnen worden getrokken uit het feit dat karabijnen in de praktijk niet worden gebruikt. Als experiment zou gedurende een aantal jaren de M.E. kunnen optreden zonder deze lange vuurwapens. Blijkt dan dat zulke wapens toch onontbeerlijk zijn, dan zou moeten worden uitgekeken naar de invoering van een relgeweer dat als vervanger van de karabijn zou kunnen dienen, waarbij voorkeur dient te worden gegeven aan een wapen dat immobiliseert zonder te doden of te verwonden. De commissie neemt daarbij op de koop toe dat de drempel voor de inzet van dergelijke wapens - indien blijkt dat de ME niet zonder zou kunnen - daardoor wordt verlaagd ten opzichte van de huidige situatie.

Voor het overige bepleit de commissie terughoudend te zijn met de invoering van nieuwe wapens indien dit er toe zou leiden dat het beschikbare wapenarsenaal wordt uitgebreid. Onder arsenaal begrijpt zij zowel de veelheid als de veelsoortigheid van wapens. Het is in het belang van de burger dat hij weet, niet alleen uit een voor hem kenbare regeling maar ook in de praktijk, welke middelen tegen hem kunnen worden ingezet. Dit vermijdt escalatie op die gebieden waar een spanningsveld ligt tussen de politie en potentiële verstoorders van de rechtsorde. Dit laat onverlet dat wordt gezocht naar de ontwikkeling van wapens die beter beantwoorden aan het doel waarvoor zij worden gebruikt. Aan de invoering van een nieuw wapen zou ook de nodige publiciteit kunnen worden verbonden, bijvoorbeeld ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de regeling waarin deze is opgenomen. De commissie verwacht van kennis bij de tegenstander van de mogelijk tegen hem aan te

wenden middelen een de-escalerend effect. Bijzondere wapens, die van standaardbewapening afwijken, zouden daarom slechts indien dit strikt noodzakelijk is, moeten worden aangewend.

Uit het onderzoek opgenomen in bijlage I blijkt dat naar verhouding vaak zich incidenten voordoen bij de inzet van surveillancenhonden. Het is niet duidelijk of dit moet worden toegeschreven aan onvoldoende geoefendheid van de hondegeleider, van de hond of van beide. Een herziening en aanscherping van de bestaande opleidingseisen voor zowel de geleider als de hond acht de commissie echter gewenst. In afwachting van de resultaten daarvan ware terughoudendheid te betrachten met de inzet van dit gewelddmiddel.

5.2. Organisatievormen

5.2.1. Algemeen

Geweldgebruik door de politie hangt samen met de organisatievorm waarbinnen de politie haar taak uitoefent. Uitgangspunt vormt de dagelijkse dienst. Voor bijzondere omstandigheden bleek nodig daarnaast gespecialiseerde eenheden te ontwikkelen. Daarvoor zijn bijzondere organisatievormen gecreëerd waarbij in het midden wordt gelaten of deze eenheden al dan niet worden bemand door politiefunctionarissen die voor het overige meedraaien in de gewone dienst. Bij grootschalige ordeverstoringen wordt de mobiele eenheid, bij vuurwapengevaarlijke personen een arrestatieteam ingezet. De verschillende organisatievormen worden hier besproken alsmede de vraag of nog nieuwe moeten worden gecreëerd.

5.2.2. Mobiele eenheden

De ordeverstoringen in de afgelopen jaren hebben aanleiding gegeven tot regionalisatie van de mobiele eenheden (M.E.), het ontstaan van specialismen daarbinnen (bijvoorbeeld de aanhoudings-eenheid), de instelling van geïntegreerde staven en de verbetering van de opleiding, bewapening en uitrusting. Tot dusver wordt de M.E. bemand met politiefunctionarissen die voor het overige de reguliere politiedienst uitoefenen.

De commissie heeft zich de vraag gesteld of optreden tegen grootschalige ordeverstoringen dient te worden overgelaten aan een aparte politie-organisatie dan wel aan een apart onderdeel binnen een politiekorps dat uitsluitend zou functioneren als de harde politie (oproerpolitie). De commissie beantwoordt deze vraag ontkennend. Zij vreest dat bij een afzonderlijke oproerpolitie in de praktijk de prikkel tot de-escalatie geringer zal zijn, dan in het geval dat de betreffende politiefunctionaris als lid van de M.E. zich zorgen moet maken over de verhouding tot de plaatselijke burgerij bij de uitoefening van de gewone politiedienst, daags na zijn deelname aan de M.E. Aldus wordt voorkomen dat het M.E.-optreden zich vervreemdt van de dagelijkse politiepraktijk. Tevens wordt voorkomen dat de politiefunctionarissen bij de uitoefening van de gewone dienst worden geconfronteerd met de gevolgen van het optreden van ambtgenoten die zich minder gelegen hebben laten liggen aan de zorg voor een goede verhouding met de burgerij. Daarnaast zou een aparte oproerpolitie waarvoor politiefunctionarissen voor geruime tijd ter beschikking zouden worden gesteld, managementproblemen opleveren in die zin dat deze functionarissen daarna moeilijk weer inpasbaar zouden zijn in de reguliere politie-organisatie en inzetbaar voor de algemene politietaak.

De commissie constateert voorts een gebrek aan structuur in de ontwikkeling van tactiek en strategie van M.E.-optreden. Het Handboek voor de mobiele eenheden van de politie uit 1972 bevat een aantal tactische mogelijkheden waaruit kan worden gekozen. Incidenteel zijn er bijeenkomsten in politiekring waarin de tactiek en de strategie van het M.E.-optreden aan de orde komen. Er is evenwel geen gevestigde structuur om het leerproces van de politie en van het bevoegde gezag in gang te houden. De commissie meent dat er behoefte is aan een centraal punt binnen één van de bestaande instellingen waar systematisch onderzoek wordt gedaan naar de ontwikkeling van het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van rellen. Zij heeft geconstateerd dat na elk M.E.-optreden van enige schaal wel een evaluatie plaatsvindt van eventuele logistieke en materiële knelpunten, doch dat een stelselmatische evaluatie van het tactische en strategische optreden achterwege blijft. De inhoudelijke evaluatie van het politie-optreden

bij rellen zou naar haar oordeel echter standaard moeten zijn. De gegevens hiervan zouden op dit centrale punt toegankelijk moeten zijn. Ook ervaringen in het buitenland zouden daar beschikbaar moeten zijn. De commissie heeft het als een handicap ervaren dat deze gegevens bij haar werkzaamheden niet beschikbaar waren.

Het ligt voor de hand voor een dergelijk centraal punt een plaats te zoeken binnen de voorgenomen herziening van het politie-onderwijs. De resultaten ervan zouden niet tot de politie beperkt moeten blijven doch mede dienstbaar moeten zijn aan het bevoegd gezag. De opleiding en training van geïntegreerde staven, de vorming van ambtenaren van de departementen die in voorkomend geval deel zullen uitmaken van crisiscentra, hoort hier thuis. Een logisch uitvloeisel hiervan is de eis dat politie-ambtenaren die in een bepaalde functie betrokken zijn bij optreden tegen rellen met goed gevolg zich de resultaten van zo een training hebben eigen gemaakt. Bij wetenschappelijk onderzoek horen verder periodieke openbare publicaties.

De commissie beveelt aan het onderzoek aan de bestaande M.E.-opleidingen te structureren en - aldaar of elders - te institutionaliseren, alsmede de betrokkenheid van het bevoegd gezag bij dit geïnstitutionaliseerde onderzoek te intensiveren.

Ten slotte vraagt de commissie aandacht voor de gevolgen die het M.E.-optreden voor individuele M.E.'ers heeft. Zij is van mening dat M.E.'ers na een zwaar optreden de kans moeten krijgen op verhaal te komen voordat zij worden ingezet in de normale dienst en dat aan hen die dat behoeven, extra hulp en begeleiding dient te worden gegeven. Hiertoe zouden organisatorische voorzieningen moeten worden getroffen.

5.2.3. Arrestatieteams

De feitelijke gebeurtenissen in de jaren zeventig hebben er toe geleid dat de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken medio 1979 hebben bevorderd dat er verspreid over Nederland arrestatieteams werden opgericht dan wel in stand gehouden. De ministers achtten de inzet van arrestatieteams met name verantwoord in die

situaties waarin verwacht kan worden dat vuurwapengeweld tegen de politie of anderen zal worden gebruikt.

Door sommigen werd destijds de vrees geuit dat de arrestatieteams eerder escalerend dan deëscalerend zouden werken op het geweldgebruik door de politie. Verder werd gevreesd voor een lichtvaardige inzet van deze teams. Aan de ervaringen die inmiddels in de praktijk met de inzet van deze teams zijn opgedaan, heeft de commissie de indruk ontleend dat deze vrees niet gerechtvaardigd is en dat met het inzetten van een arrestatieteam tot dusver in het algemeen, ondanks enige betreuenswaardige uitzonderingen, escalatie van geweld is voorkomen. De bijzondere en gerichte training die de leden van een arrestatieteam ondergaan alsmede het planmatig aanhouden van vuurgevaarlijke verdachten leiden er in de praktijk toe dat er minder gebruik behoeft te worden gemaakt van zwaardere vormen van geweld.

Het is niet bekend hoe groot de werkdruk van arrestatieteams is. De commissie meent, op grond van het enkele feit dat arrestatieteams deëscalerend blijken te werken dat er geen aanleiding bestaat hun aantal of taak te reduceren. Aan de andere kant ontraadt de commissie evenwel de taak van de arrestatieteams uit te breiden tot alle aanhoudingen waarvan niet bij voorbaat vaststaat dat deze gevaarloos kunnen geschieden. Een zodanige uitbreiding zou afbreuk doen aan de algemene inzetbaarheid van de politie en afbreuk doen aan haar vaardigheid om in acute situaties waarin geen uitstel kan worden geduld, adequaat op te treden. De inzet van de arrestatieteams blijve beperkt tot de gevallen waarin redelijkerwijs voorzienbaar is dat de niet specifiek getrainde politie-ambtenaren de aanhouding niet goed zullen kunnen verrichten.

De commissie heeft geconstateerd dat in de praktijk de inzet en de organisatie van de arrestatieteams in de verschillende regio's uiteenloopt. In de ene regio zijn de leden van een arrestatieteams werkzaam in de gewone politiedienst zolang zij niet voor een bepaalde aanhouding worden opgeroepen teneinde ad hoc deel uit te maken van het arrestatieteam. In andere regio's nemen de leden van een arrestatieteam gedurende de periode dat zij daarbij zijn ingedeeld geen deel aan de uitvoering van de gewone politietaak. De tijd dat er geen werk is voor het arrestatieteam wij-

den zij aan de training van de specifieke voor een moeilijke arrestatie vereiste vaardigheden. De commissie acht het wenselijk dat meer eenheid wordt gebracht in de inzet en organisatie van de arrestatieteams in den lande. Het gaat hier immers om een belangrijke politietaak die in extreme situaties moet worden uitgeoefend. De onderlinge uitwisselbaarheid van ervaringen, de ontwikkeling van nieuwe inzichten in aanpak en techniek, het stellen van minimumeisen van geoefendheid en de politieke verantwoordelijkheid voor hun functioneren, worden hiermee gediend. Het hierboven genoemde centrale punt kan in dit verband mede een rol spelen. Overleg tussen het openbaar ministerie als het terzake bevoegde gezag, en de korpsbeheerders, vormt een onderdeel van de procedure waarlangs deze grotere eenheid tot stand kan worden gebracht. Het initiatief ligt daarbij naar het oordeel van de commissie bij het openbaar ministerie.

De commissie heeft zich beraden over de aan te bevelen organisatievorm. Enerzijds ziet zij de bezwaren van een elite-eenheid binnen de politie. Tot op zekere hoogte gelden daarvoor dezelfde bezwaren als eerder tegen een afzonderlijke oproerpolitie uiteengezet. Aan de andere kant meent zij dat een voldoende training in het nauw kan komen indien de leden van het arrestatieteam ook nog het gewone politiewerk moeten doen. Na ampele overweging meent zij echter dat er zodanige verschillen zijn tussen de M.E. en een arrestatieteam dat de voordelen van een afzonderlijke eenheid de doorslag moeten geven. Aldus wordt voorkomen dat voor echt moeilijke gevallen moet worden teruggegrepen op speciaal geoefende eenheden van de krijgsmacht. De politietaak kan dan door de politie worden verricht. Het bezwaar van een mogelijk gebrek aan werkaanbod voor het arrestatieteam, zeker nu een terughoudende inzet wordt bepleit, kan worden ondervangen door een hoger aggregatieniveau te kiezen. Dit betekent dat niet valt uit te sluiten dat bijvoorbeeld twee of meer politieregio's samen met één arrestatieteam moeten doen. De inzetbaarheid mag dan daarbij niet afhangen van de omstandigheid of het een arrestatieteam van de rijks politie of van de gemeentepolitie betreft. Ook is denkbaar arrestatieteams verwante neventaken te laten verrichten, bijv. tactische aanhoudingen.

5.2.4. De ontwikkeling van nieuwe organisatievormen voor bijzondere omstandigheden

De vraag is gerezen of er in de organisatievormen om op te treden in bijzondere omstandigheden niet evenzeer een te grote afstand is tussen de arrestatieteams en de mobiele eenheid, als in de bewapening tussen de wapenstok en het vuurwapen. Zo ja, bestaat er behoefte deze te overbruggen ?

In de praktijk is gebleken dat zich plotseling omstandigheden kunnen voordoen waarin behoefte bestaat aan een snel inzetbaar team voor uiteenlopende doeleinden. Het team zou moeten bestaan uit een aantal goed op elkaar ingespeelde en geoefende politieambtenaren, waarvan het aantal in de gedachten van de commissie op grond van ervaringen in het buitenland zou kunnen liggen in orde van grootte tussen dertig en vijftig. De commissie denkt uitdrukkelijk niet aan bijzondere bewapening of uitrusting. De bijzondere omstandigheden waarin zulk een team zou kunnen worden ingezet variëren van een kleine oploop waardoor de doorgang wordt versperd, tot een plotselinge plundertocht door een groep jongelui. Dergelijke omstandigheden gaan de krachten van de gewone dienstdoende agent te boven; de inzet van de M.E. zou leiden tot een "overkill" die bovendien escalerend kan werken. Het team zou multifunctioneel inzetbaar moeten zijn, dus niet toegespitst op of de strafrechtelijke handhaving an de rechtsorde of de handhaving van de openbare orde. Een dergelijk team kan bovendien in situaties waarin M.E.-optreden wel is aangewezen doch de M.E.-manschappen nog niet ter plaatse zijn aangekomen, consoliderend werken.

Wat betreft de organisatie meent de commissie dat niet dergelijke nieuwe teams plots zou dienen te worden ingesteld, doch denkt zij veeleer aan het zoeken van aansluiting bij bestaande eenheden. Zo zou denkbaar zijn dat de aanhoudingseenheid van een M.E.-team separaat optreedt. Vooralsnog wijst de commissie een landelijke standaard af. De behoeften kunnen geheel verschillend liggen.

Een dergelijk team sluit aan bij de Angelsaksische politiepraktijk, waar een goed geoefende "special patrol group" op korte termijn beschikbaar kan zijn om op te treden in moeilijke situaties. Het ontbreekt de commissie aan gegevens om met enige stel-

ligheid te kunnen beoordelen of in de Nederlandse politiepraktijk behoefte bestaat aan een dergelijke bijzondere eenheid. In het hiervoor in hoofdstuk 5.2.2. bepleite onderzoek naar het tegengaan van rellen, zouden bij evaluatie van ongeregelde heden die hebben plaatsgevonden, dergelijke gegevens beschikbaar kunnen komen.

De commissie meent dat het bezwaar tegen het oprullen van het "gat" in de bewapening, te weten de verruiming van het arsenaal dat tegen de burgers kan worden ingezet, in mindere mate geldt voor de organisatievormen, zolang een dergelijke bijzondere eenheid met dezelfde bewapening en uitrusting optreedt als de politie-ambtenaar tijdens de uitoefening van de gewone dienst.

5.3. Interne en externe verantwoording

Het uitgangspunt dat de politie-ambtenaren zijn gebonden aan regels van het recht stelt bijzondere eisen aan de wijze waarop zij over hun optreden verantwoording dienen af te leggen jegens de korpsbeheerder (interne verantwoording) alsmede naar aanleiding van een klacht van de burger tegen wie zich dit optreden richt, gericht aan buiten de politie staande beoordelaars zoals bijvoorbeeld de Nationale ombudsman (externe verantwoording).

5.3.1. Interne verantwoording

Interne verantwoording legt de politieambtenaar af tegenover zijn direkte chef en meer in het algemeen tegenover de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de goede taakuitoefening van de politie. Deze zijn op hun beurt weer verantwoording schuldig aan de hen controlerende politieke organen.

Daar bij geweldgebruik door de politie grote belangen in het geding zijn, onderschrijft de commissie de bestaande regeling van de meldingsplicht ingevolge de artikelen 15 IKR en 14 BI, ook al wordt de betekenis ervan beperkt door het zwijgrecht van de politie-ambtenaar wanneer hij in omstandigheden verkeert waarin hij gerechtvaardigd is zich als verdachte te beschouwen. Dit vraagstuk kwam aan de orde in hoofdstuk 4.4. De melding stelt de korpsleiding in staat structurele tekortkomingen binnen het korps op het spoor te komen en vervolgens passende maatregelen te treffen.

De commissie heeft overwogen om de meldingsplicht op te nemen in de Politiewet in een vorm waarin zij als bijzondere wettelijke bepaling zou derogeren aan het zwijgrecht van de verdachte. Het zwijgrecht van de verdachte is echter niet slechts in het Wetboek van Strafvordering doch ook in het internationale recht verankerd. Artikel 14, derde lid, onder g, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99) bepaalt dat ieder bij de bepaling van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung het recht heeft om "niet te worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen". Deze bepaling laat geen ruimte in het nationale recht hiervan af te wijken. Verdedigbaar zou zijn dat de bepaling slechts ziet op de situatie van een strafrechtelijk onderzoek en geen betrekking heeft op de intern-hiërarchische situatie van de meldingsplicht. Indien dit zo zou zijn, rijst echter de vraag of niet hetzelfde zou gelden met betrekking tot artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering. Deze overwegingen hebben de commissie er toe gebracht af te zien van een voorstel voor een regeling op het niveau van de wet in formele zin.

Teneinde het spanningsveld tussen meldingsplicht en zwijgrecht te verminderen, beveelt de commissie aan beide procedures zolang als het wettelijk mogelijk is, te scheiden in afzonderlijke circuits. Dit betekent dat de resultaten van de nakoming van de meldingsplicht gescheiden dienen te worden gehouden van de resultaten van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek tenzij een wettelijke plicht noopt tot integratie. De mededelingen gedaan krachtens de meldingsplicht worden vergaard in de hiërarchische lijn en berusten uiteindelijk bij de korpsleiding. Desgevraagd dienen zij ter beschikking te worden gesteld van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de politie. De resultaten van het strafrechtelijk onderzoek worden vergaard door opsporingsambtenaren, hetzij door een onderdeel (bijvoorbeeld de recherche) van het betreffende korps, hetzij door de rijksrecherche. Zij komen ter beschikking van de officier van justitie ter fine van de beslissing omtrent het al dan niet vervolgen. Tot zover kunnen beide circuits gescheiden blijven.

Dit heeft tot gevolg dat de officier mogelijk van vervolging moet afzien bij gebrek aan bewijs, terwijl in de rapportage aan de korpsleiding de ontbrekende gegevens voorhanden zijn. De commissie onderkent het belang van een volledig beeld bij de officier van justitie op het moment van de vervolgingsbeslissing. Zij meent evenwel dat dit belang niet opweegt tegen het belang van de nakoming van de meldingsplicht door de politieambtenaar die geweld gebruikte, aan de korpsleiding. De officier zou daarom op beleidsmatige gronden moeten afzien van het opeisen van deze gegevens.

De scheiding van de circuits eindigt in de gevallen dat de officier van justitie op grond van het strafrechtelijk onderzoek termen aanwezig acht om een gerechtelijk vooronderzoek te voeren. De rechter-commissaris is bevoegd de gegevens verkregen ingevolge de meldingsplicht bij de korpsleiding op te vragen. In deze fase acht de commissie het strafrechtelijk belang opwegen tegen het belang van een ongestoorde naleving van de meldingsplicht. Dit betekent dat zij op de koop toe neemt dat de ongestoorde naleving van de meldingsplicht wordt belemmerd door de wetenschap bij de politie-ambtenaar die geweld gebruikte, dat zijn mededelingen in een gerechtelijk vooronderzoek ter beschikking kunnen komen voor strafrechtelijke doeleinden. De commissie acht dit aanvaardbaar omdat voor een gerechtelijk vooronderzoek de drempel moet worden genomen van de beslissing tot vervolging op basis van het opsporingsonderzoek. Bestendig beleid bij het openbaar ministerie in het afzien van het opeisen van gegevens ten behoeve van het strafrechtelijk onderzoek uit het andere circuit, zal de politie-ambtenaar het vertrouwen geven in het bestaan van deze drempel. De commissie meent dat aldus een afgewogen systeem tussen meldingsplicht en zwijgrecht tot stand kan worden gebracht.

De voorstellen van de commissie op dit punt laten de bestaande regelgeving onverlet.

5.3.2. Externe verantwoording

De burger die meent dat jegens hem ten onrechte geweld is gebruikt, heeft verschillende juridische mogelijkheden om daartegen op te komen. Over een aantal daarvan kan de commissie kort zijn.

Tegen de beheerder van het korps kan een civiele vordering worden ingesteld tot schadevergoeding wegens onrechtmatige daad. De procedure is tijdrovend, kostbaar en gecompliceerd. Maakte de politie-ambtenaar zich bovendien schuldig aan strafbaar gedrag, dan kan aangifte plaatsvinden en bij niet-vervolgung een procedure ex artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering aanhangig gemaakt worden: vordering bij het hof om de officier van justitie te gelasten een vervolging in te stellen. Daarnaast is het mogelijk een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman wegens onbehoorlijk gedrag. De Wet Nationale ombudsman, die zich (nog) in beginsel beperkt tot de rijksoverheid, kent een speciale bepaling die diens bevoegdheid uitbreidt tot de gemeentepolitie. Daarnaast functioneren op lokaal niveau klachtencommissies van uiteenlopende aard.

Wat betreft het te vormen recht heeft de minister van Justitie aangekondigd binnenkort een wetsvoorstel tot aanvulling van de Politiewet te zullen indienen met enige algemene regels voor de afhandeling van klachten tegen de politie. Klachten over geweldgebruik zullen in de toekomst waarschijnlijk vooral bij de krachten deze regeling in te stellen klachtencommissies worden ingediend. Blijkens het voorontwerp van het wetsvoorstel is het de bedoeling dat de burger die zich door de afhandeling van de klacht door een klachtencommissie niet bevredigd voelt, zich alsnog tot de Nationale ombudsman kan wenden. Bezwaren tegen de mogelijk onvoldoende afstand van de klachtbehandeling in eerste aanleg ten opzichte van de politie-ambtenaar tegen wie de klacht zich richt, worden naar het oordeel van de commissie daardoor ondervangen. De commissie verwacht dat met de komst van de nieuwe klachtenregeling de externe verantwoording voor het geweldgebruik afdoende zal zijn geregeld.

5.4. Opleiding en vorming

5.4.1. Een geïntegreerde visie

Op de overheid rust de taak degenen die zij met wapens uitrust ook in staat te stellen hiermee op een verantwoorde wijze om

te gaan. Derhalve wordt binnen de huidige opleidingen aandacht besteed aan de beheersing van geweld. Bij het onderricht in het voorkomen van en omgaan met geweldswaardige situaties wordt training gegeven in vaardigheden:

- sociale vaardigheden (gesprekstechniek en konflikthantering);
- fysiek-mentale vorming (conditietraining, stress-training, zelfverdediging en training met de lange en korte wapenstok) en
- het omgaan met vuurwapens waarbij de bepalingen uit de gewelddsinstructie worden behandeld, met name de vraag wanneer mag worden geschoten (schietwaardigheid), het feitelijk kunnen omgaan met een vuurwapen (schietvaardigheid) en de beenderings-techniek van gevaarlijke verdachten.

Tussen deze vaardigheden bestaat een samenhang: naarmate men over meer sociale vaardigheden beschikt en fysiek-mentaal beter is getraind, heeft minder snel gebruik te worden gemaakt van wapens. Aan elk van deze vaardigheden wordt gedurende de primaire opleiding van politie-ambtenaren aandacht besteed.

De commissie heeft de indruk dat in de opleiding vooral aandacht wordt besteed aan de gevallen die op de marge liggen van het wel en niet toelaatbare. Dit heeft het nut dat de aankomende politiefunctaris inzicht krijgt in het vraagstuk van het geweldgebruik. De commissie meent echter dat instructiemateriaal zich meer zou moeten richten op het concretiseren en visualiseren van standardsituaties waarin dient te worden geschoten. Met behulp van een instructiefilm kan in de schietbioscoop een geloofwaardige simulatie van schietwaardige situaties worden voorgeschoteld. Oefening kan er toe leiden dat de politieman bij herkenning van de hem aldus bijgebrachte typische schietwaardige situaties, zonder langdurige bezinning, bijna bij wijze van reflex kan reageren. De commissie verwacht dat dan een kleine minderheid van gevallen overblijft, waarin een politieagent op basis van een veelal in fractie van een seconde geveld oordeel - uitgaande van meer algemeen geformuleerde instructies - zelf behoeft te besluiten tot optreden. De commissie beveelt aan de ontwikkeling van dergelijk lesmateriaal te bevorderen.

De commissie is verder van oordeel dat de behandeling van het geweldprobleem in de opleiding te zeer versnipperd is. Zij beveelt aan dat de opleiding van het politiepersoneel op het gebied van konflikthantering, instructie in de geweldsbepalingen, fysiek-mentale vorming en vuurwapeninstructie wordt verzorgd vanuit één geïntegreerde visie op geweldgebruik.

De commissie heeft zich beraden over de plaats binnen het politiebestel waar de opleiding vanuit deze geïntegreerde visie zijn beslag zou moeten krijgen. Hierboven in hoofdstuk 5.2.2. heeft zij bepleit het onderzoek naar en de evaluatie van het politie-optreden in situaties van geweld of dreigend geweld onder te brengen op een centraal punt. Het is de commissie bekend dat de plaats van het onderwijs binnen het politiebestel onder meer in het kader van het project intensivering samenwerking politie thans wordt herzien. De commissie beveelt aan in deze operatie tevens aandacht te besteden aan de centralisatie van de opleiding van het gebied van konflikthantering en geweldgebruik. Het ligt voor de hand daarbij nauwe samenhang na te streven tussen het onderzoek van geweldgebruik en de opleiding. Een voortdurende wisselwerking tussen beide waarborgt dat de politie-ambtenaar steeds de meest recent verworven inzichten op dit punt kunnen worden bijgebracht.

5.4.2. Education permanente

Bij de selectie en voor het met succes voltooien van de primaire opleiding dienen politie-ambtenaren te voldoen aan bepaalde kwalitatieve eisen met betrekking tot enige vaardigheden. Deze kwalitatieve eisen worden verder niet gesteld wanneer de politie-ambtenaren in de praktijk werkzaam zijn. Zo wordt van ambtenaren tijdens hun verdere loopbaan niet meer expliciet vereist dat zij een zekere lichamelijke basisconditie hebben en wordt niet vereist dat de politie-ambtenaren nog wel voldoen aan de op de primaire opleiding gestelde eisen met betrekking tot fysiek-mentale vormingen van het (vuur)wapengebruik.

Tijdens de voortgezette opleiding en vorming wordt onevenredige nadruk gelegd in het omgaan met vuurwapens*. De commissie meent dat er bij de voortgezette opleiding en vorming onvoldoende aandacht wordt besteed aan de fysiek-mentale vorming** en het onderricht in konflikthantering.

Verder vertoont met name bij de gemeentepolitie de zorg voor een adequate voortgezette opleiding en vorming binnen de diverse korpsen weinig inhoudelijke en organisatorische samenhang. Zo geeft de docent fysiek-mentale vorming - voor zover deze al beschikbaar is - uitsluitend sportles. De zelfverdedigingsinstructeur - voor zover beschikbaar - geeft uitsluitend zelfverdediging en instructie in het hanteren van de korte en lange wapenstok. De vuurwapendocent geeft uitsluitend vuurwapentraining en les in de geweldsbepalingen alsmede instructie in de benaderingstechniek van gevaarlijke verdachten. Daarnaast worden in een groot aantal korpsen in het kader van voortgezette opleiding en vorming trainingen in konfliktbenadering verzorgd. Bij deze laatste wordt veelal gebruik gemaakt van materiaal dat op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken is ontwikkeld. Dit materiaal sluit qua inhoud en achtergrondgedachten aan bij de op de Herziene Primaire Opleiding (HPO) ingevoerde lesmethoden.

* Zie onder meer de circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 20 mei 1983, nr. EA83/U735 aan de burgemeesters van gemeenten met gemeentepolitie, waarin wordt bepaald dat politieambtenaren jaarlijks ieder 10 uur theorieles (in de geweldsinstructie) moeten volgen en dat zij jaarlijks tenminste 10 uur moeten besteden aan schietoefeningen, waarbij tenminste 280 scherpe patronen verschoten dienen te worden.

** Zie de brief CPB d.d. 3 april 1986 aan de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie waarin wordt aanbevolen de fysiek-mentale vorming uit de sfeer van vrijblijvendheid te halen.

De commissie adviseert kwalitatieve minimumeisen te stellen inzake de fysieke vorming en zelfverdediging (waarbij rekening gehouden dient te worden met leeftijd en functie) en inzake het gebruik van (vuur)wapens. Periodiek zouden politie-ambtenaren aan deze minimumeisen moeten worden getoetst. Daarbij dienen degenen die bij de periodieke toetsingen niet aan de minimumeisen voldoen in de gelegenheid gesteld te worden zich alsnog nader te bekwamen door het volgen van extra lessen. Het herhaaldelijk niet voldoen aan de minimumeisen zou volgens de commissie rechtspositionele gevolgen met zich dienen te brengen. Dit geldt met name voor politie-ambtenaren die het risico lopen geregeld in konfliktsituaties terecht te komen. Politie-ambtenaren die beschikken over wapens die vallen buiten de standaarduitrusting van elke individuele politie-ambtenaar dienen bij voortduring hun training zo op peil te houden, dat zij op een verantwoorde wijze hiermee kunnen omgaan.

De commissie is van oordeel dat de regelgeving met betrekking tot minimum-eisen waaraan moet zijn voldaan, alsmede de periodiciteit van de toetsing, zou moeten uitgaan van de centrale overheid onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Deze ministers zijn tevens verantwoordelijk voor de handhaving van de kwaliteit van de voortgezette vorming. De regelgeving zou moeten steunen op een bepaling in de Politiewet.

Hoofdstuk VI. Aanbevelingen en conclusies

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen en conclusies:

1. Het geweldgebruik, de bewapenings- en instructievoorschriften en de organisatie van bijzondere eenheden dienen overzichtelijker te worden geregeld. (Hoofdstuk 2.3 en hoofdstuk 5.2).
2. In de toekomstige geweldsinstructie dienen geen regels te worden opgenomen met verwijzing naar artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht (noodweer), zodat de jurisprudentie inzake dit artikel onverkort kan doorwerken in de politiepraktijk. (Hoofdstuk 4.2).
3. Uit de politietaak, te weten de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, vloeit voort dat op de politie een plicht tot handelen rust bij dreigende aantasting van eens anders lijf, eerbaarheid of goed. Alsdan gelden de regels voor noodweer. (Hoofdstuk 4.2).
4. In gevallen van aanhouding van verdachte of veroordeelde personen is het gebruik van een vuurwapen door de politie slechts toegestaan indien er redenen zijn om aan te nemen dat de niet-aanhouding zal leiden tot een mogelijk levensbedreigende situatie voor derden, of een situatie waarin in de toekomst een ernstige aantasting van de persoon moet worden gevreesd. Dit geldt in zoverre niet voor arrestatieteams die in opdracht van het bevoegd gezag een aanhouding moeten verrichten dat zij tot aanhouding dienen over te gaan, eventueel met geweldgebruik, ook al valt geen toekomstig gevaar te vrezen. (Hoofdstuk 4.2).
5. De politie-ambtenaar die handelde overeenkomstig de geweldsinstructie of redelijkerwijs kon menen overeenkomstig de geweldsinstructie te handelen, kan niet als verdachte worden aangemerkt. (Hoofdstuk 4.3).
6. De politie-ambtenaar die als verdachte wordt aangemerkt of die zich redelijkerwijs als verdachte mag beschouwen, komt een zwijgrecht toe dat inbreuk maakt op zijn meldingsplicht. De politie-ambtenaar die te kwader trouw zich op een zwijgrecht beroepend, zijn meldingsplicht niet nakomt, kan disciplinair worden bestraft. (Hoofdstuk 4.4).
7. Er behoeven geen nieuwe wettelijke regels te komen omtrent de rechtspositie van de politie-ambtenaar die geweld gebruikte of

omtrent de verhouding tussen het zwijgrecht en de meldingsplicht. (Hoofdstuk 4.4).

8. De geweldsmiddelen die de politie kan gebruiken dienen limitatief te worden omschreven in één voor ieder kenbare regeling. (Hoofdstuk 5.1).
9. Gedurende een experimentele periode zou het meedragen van een karabijn door leden van de M.E. kunnen worden opgeschort. Onderwijl dient onderzoek te worden gedaan naar een lang schietwapen, bruikbaar bij M.E.-optreden, dat effectief immobiliseert met zo min mogelijk kans op doding of verwonding. (Hoofdstuk 5.1).
10. De opleidingseisen voor de honden en hun begeleiders dienen te worden aangescherpt. In afwachting van de resultaten daarvan beveelt de commissie aan terughoudendheid te betrachten met het inzetten van honden als geweldsmiddel. (Hoofdstuk 5.1).
11. Vanuit een centraal punt binnen het toekomstige politieonderwijsbestel dient onderzoek te worden gedaan naar de tactiek en de strategie van het geweldgebruik. Tevens zou aldaar een centrale documentatie moeten worden opgebouwd, waar alle gemelde gevallen, relevante jurisprudentie en buitenlandse ontwikkelingen toegankelijk zijn. De opleiding en training van politie-ambtenaren en de vorming van gezagsdragers zou op enigerlei wijze van dit centrum uit moeten gaan. Vandaaruit zouden ook periodiek publicaties kunnen worden verzorgd. (Hoofdstuk 5.2.2).
12. De arrestatieteams dienen te blijven bestaan omdat zij een nuttige functie hebben. Voorkomen moet echter worden dat alle niet-gevaarloze aanhoudingen aan deze teams worden overgelaten. Er dient meer eenheid te komen in de organisatie en eenheid van deze teams. De commissie heeft een lichte voorkeur voor afzonderlijke eenheden wier leden gedurende de tijd dat zij deel uitmaken van het team niet deelnemen aan de gewone politiedienst, doch zich wijden aan het aanleren en bijhouden van bijzondere vaardigheden. Eventueel zouden zij kunnen worden ingezet voor verwante neventaken, bijvoorbeeld de tactische recherche. Voldoende werkaanbod kan worden bewerkstelligd door het juiste aggregatieniveau te kiezen voor de samenstelling van een team. (Hoofdstuk 5.2.3).

13. De weg moet open blijven dat in de regio multifunctionele teams zonder bijzondere bewapening of uitrusting worden ingesteld voor bijzondere taken. De commissie denkt aan een ontwikkeling vanuit - en de mogelijk afzonderlijke inzet van - de aanhoudingseenheid van de M.E.. (Hoofdstuk 5.2.4).
14. Het openbaar ministerie zou voor de beslissing omtrent een mogelijke strafrechtelijke vervolging tegen een politie-ambtenaar die geweld gebruikte, moeten afzien van het gebruik van de gegevens, verkregen ingevolge de meldingsplicht op grond van de geweldsinstructie. De rechter-commissaris behoudt echter de bevoegdheid om in een gerechtelijk vooronderzoek deze gegevens op te vragen. (Hoofdstuk 5.3.1).
15. De binnenkort te verwachten regeling van de behandeling van klachten tegen de politie biedt, blijkens het voorontwerp tot aanvulling van de Politiewet, voldoende waarborgen voor de burger om bij vermeend onrechtmatig geweldgebruik, naast de andere daarvoor ter beschikking staande wegen, daartegen op te komen. (Hoofdstuk 5.3.2).
16. De opleiding en voortgezette training van politie-ambtenaren inzake geweldgebruik dient in nauwer verband te worden gebracht met de ontwikkeling van sociale vaardigheden en de fysiek-mentale vorming. Het oefenmateriaal dient meer te worden gericht op de typische schietwaardige situaties en minder op de afbakening van grenzen in randgevallen. De opleiding dient aansluiting te zoeken met het eerder genoemde centrale documentatiepunt. (Hoofdstuk 5.4.1).
17. Er dienen minimumeisen te worden gesteld aan de vaardigheid in het geweldgebruik en de beheersing daarvan door de politie-ambtenaar. Periodiek zou aan deze eisen moeten worden getoetst. Het duurzaam niet voldoen aan deze eisen zou niet zonder, gevolgen, bijvoorbeeld in de rechtspositionele sfeer moeten blijven. (Hoofdstuk 5.4.2).
18. Het zou zijn toe te juichen indien in de sfeer van het onderwijs aandacht zou worden besteed aan het vraagstuk van geweld in de samenleving, daar het politiegeweld daar vaak een reactie op is. (Hoofdstuk 2.1).

Bijlage I

OORZAKEN EN ACHTERGRONDEN VAN FOUTIEVE GEWELDSAANWENDINGEN DOOR DE POLITIE

J. Groeneweg jr.
W.A. Wagenaar
Werkgroep Veiligheid/Rijksuniversiteit Leiden

Rijksuniversiteit Leiden
Werkgroep Veiligheid/R-86/9

© 1986, Werkgroep Veiligheid
Middelstegegracht 4, 2312 TW Leiden
Tel. 071-148333, tst. 2268

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de werkgroep Veiligheid. Voor alle kwesties inzake het reproduceren van gedeelten uit dit werk wende men zich tot de werkgroep Veiligheid.

SAMENVATTING

In opdracht van de commissie "bezinning op geweldstoepassing door de politie" werd een onderzoek gedaan naar de menselijke factoren die ten grondslag liggen aan foutieve geweldsaanwendungen. Centraal stond hierbij de vraag of en in hoeverre een eventueel nieuw te ontwerpen geweldsinstructie het aantal foute geweldsaanwendungen zou kunnen verminderen. Gebleken is, dat gezien de aard van de gemaakte menselijke fouten het onwaarschijnlijk is, dat een nieuwe geweldsinstructie het aantal foutieve geweldsaanwendungen zal doen verminderen. Wel zijn er andere maatregelen, bijvoorbeeld in de sfeer van organisatie en opleiding, die tot een vermindering van fouten zouden kunnen leiden.

Een uitzonderlijke plaats binnen de foutieve geweldsaanwendungen werd ingenomen door de hondenbrigade. Gezien het grote aantal beten toegebracht aan volstrekt onschuldige burgers (en de achtergronden die leiden tot die beten) dient overwogen te worden of de hond wel een geschikt gewelddmiddel is tussen wapenstok en dienstpistool.

In de bijlage wordt ingegaan op de consequenties die de gevonden resultaten hebben voor de opleiding tot politieambtenaar. Het blijkt dat voor lang niet alle problemen een oplossing in de vorm van meer opleiding uitkomst biedt.

INHOUD

SAMENVATTING

1	ALGEMENE INLEIDING	1
1.1	Verantwoording	1
1.2	Inleiding	2
1.3	De geweldsinstructie	3
1.4	Menselijke factoren	5
1.5	Rapporten van de politie	6
1.6	Classificatie van menselijke fouten	7
1.7	De checklist van Feggetter	8
1.7.1	Het cognitieve systeem	8
1.7.2	Sociaal systeem	9
1.7.3	Omgevingssysteem	10
1.8	Causale netwerken	11
1.9	De analyse	13
2	RESULTATEN	15
2.1	Resultaten van de analyse van achtergrondgegevens	15
2.2	Wat maakt het gebruik van geweld gerechtvaardigd?	19
2.3	Samenvatting van de analyse van achtergrondgegevens	21
3	DE GEBEURTENISSENBOVEN	23
3.1	Overzicht van de analyse van de gebeurtenissenbomen	23
4	DE ANALYSE MET BEHULP VAN DE CHECKLIST VAN FEGGETTER	27
4.1	Overzicht van de belangrijkste gegevens	27
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	35
	LITERATUUR	37
	OVERZICHT VAN DE GEBRUIKTE WETSARTIKELN	39
	BIJLAGE: Foutief politiegeweld: opleidings- en ervaringsaspecten	43

1 ALGEMENE INLEIDING

1.1 Verantwoording¹

In artikel 11 van de herziene Grondwet ("Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam" (Herziene Grondwet, 1983)) wordt voor het toepassen van geweld een formeel wettelijke grondslag vereist. Nu is de bevoegdheid van de politie om geweld te gebruiken niet expliciet in een wet in formele zin vastgelegd, maar wordt deze afgeleid uit artikel 28 van de politiewet. Artikel VII van de additionele artikelen van de Grondwet (Herziene Grondwet, 1983) vereist, dat door de wetgever voor 17 februari 1988 in een formeel wettelijke grondslag voor het maken van inbreuken op de lichamelijke integriteit moet zijn voorzien. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk dacht aan een constructie waarbij per wet in formele zin de bevoegdheid van de politie om geweld te gebruiken wordt geregeld. De uitwerking hiervan zou plaatsvinden in een algemene maatregel van bestuur. In deze constructie wordt rekening gehouden met het tijdgebonden en aan verandering onderhevig zijn van politiegeweld. Aan het grondwettelijk vereiste is voldaan en de uniformiteit van de geweldsbepalingen wordt bevorderd, doordat terzake centraal regels worden gegeven (Algemeen politiebld, 1980).

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de nieuwe geweldsinstructie van rijks- en gemeentepolitie (Handeling van de Tweede Kamer, 1983) werd (mede op dringend verzoek van de politiebonden) de commissie "Bezinning op geweldstoepassing door de politie" in het leven geroepen (Staatscourant, 1984). De taakopdracht van deze multidisciplinaire commissie was om een nieuwe geweldsinstructie te ontwerpen, maar ook te bezien of een nieuwe instructie nodig is en daarvoor een algemene achtergrond te schetsen.

Het spreekt vanzelf dat de formulering van een nieuwe instructie rekening dient te houden met wat er in het verleden bij geweldspleging door de politie is fout gegaan. Daartoe zijn in opdracht van de voorzitter van deze commissie Dr. A. Heijder 50 gevallen van in Amsterdam geregistreerd foutief gebruik van geweld onderzocht. Het doel van het onderzoek is om te speuren naar de oorzaken van fouten en te bezien welke maatregelen zouden kunnen dienen om foutief gebruik van geweld te verminderen. Centraal

1 De auteurs willen Hip.J.Th.M. Keijzer bedanken voor de vele waardevolle adviezen die hij heeft gegeven. Zonder zijn enorme kennis van de voorschriften en wetsartikelen en zijn bereidheid om gevonden resultaten te bespreken zouden zij in dit rapport niet tot concrete conclusies en aanbevelingen gekomen zijn.

stond hierbij de vraag in hoeverre het aanpassen van de geweldsinstructie het aantal foutieve geweldsaanwendingen zou kunnen verminderen.

1.2 Inleiding

Het ontstaan van ongelukken (en foutief politiegeweld is op te vatten als een ongeluk) is vaak het gevolg van het optreden van een veelvoud van gebeurtenissen die op een toevallige en nooit te voorspellen manier samenvallen. Deze gebeurtenissen, of oorzaken, kunnen variëren van nooit te voorziene omstandigheden tot menselijke fouten (Wagenaar & Groeneweg, 1986). In bovengenoemde studie wordt aangetoond dat het de menselijke factor is, die met het meeste succes beïnvloed kan worden.

In deze studie zal worden onderzocht of en in hoeverre de menselijke factor ook verantwoordelijk is voor foutief gebruik van geweld door politieambtenaren. In het verleden is reeds meermalen gebleken, dat pogingen om menselijk gedrag te veranderen door middel van strengere selectie, meer voorschriften, uitbreiding van opleiding of een verhoging van de motivatie geen absolute waarborg tegen ongelukken verschaffen. De loop van de gebeurtenissen die tot een ongeluk hebben geleid, is immers door de participanten niet altijd te overzien. In die gevallen wordt het beoordelen van een ongeluk als "dom" of "gemakkelijk vermijdbaar" alleen gedaan door buitenstaanders die naderhand de beschikking hebben over alle gegevens. Wanneer vernieuwing van voorschriften niet zeker leidt tot een vermindering van het aantal ongelukken dient men zorgvuldig het doel van deze vernieuwing in de gaten te houden: gaat het om een strikt juridische maatregel die er uitsluitend op gericht is om een schuldige aan te wijzen in geval van een ongeval (in casu foutieve geweldsaanwending) of gaat het erom om het aantal ongevallen daadwerkelijk terug te dringen? Over het eerste doel van voorschriften wordt in dit rapport niet gesproken. Op de vraag of voorschriften het *aantal* foutieve geweldsaanwendingen kan verminderen, wordt wel een duidelijk antwoord gegeven.

De redenen om juist de menselijke fouten aan te pakken zijn divers: menselijke fouten zijn in alle geweldsaanwendingen aanwezig; menselijk gedrag is vrij invariant en vele vormen van menselijke fouten zijn het gevolg van ontwerpfouten van hardware (zoals een dienstpistool) en software (zoals benaderingstechnieken). Door verbeteringen in deze ontwerpen kan het foutieve gedrag worden veranderd zonder dat men gebruik maakt van selectie, opleiding of voorlichting. Op die wijze zou de kans op ongelukken over een breed scala kunnen worden verminderd.

In dit onderzoek worden de resultaten van een analyse van 50 foutieve geweldsaanwendingen binnen Amsterdam beschreven. De reeks van gebeurtenissen die uiteindelijk hebben geleid tot de foutieve geweldsaanwending wordt voorgesteld door middel van

logische schakelingen om zo tot een bepaling van hun complexiteit te komen. Vervolgens worden de menselijke fouten die deel uitmaken van deze reeks gebeurtenissen geclassificeerd volgens een aangepaste versie van een checklist, zoals voorgesteld door Feggetter (1982). De aard van deze fouten zal enig inzicht geven in de processen die aan de foutieve geweldsaanwending ten grondslag liggen en een richting aangeven voor de manier waarop deze fouten vermeden kunnen worden. De resultaten worden vervolgens op hun praktische waarde getoetst en er worden aanbevelingen gedaan.

1.3 De geweldsinstructie

Nadat op 3 mei 1983 de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie voorstellen tot wijziging van de geweldsinstructie voor het personeel van de rijkspolitie en van de gemeentepolitie aan de Tweede Kamer hadden aangeboden, brak er een uitgebreide discussie los. Met name vanuit de politiebonden is gevraagd om een meer fundamentele bezinning op het gebruik van geweld door de overheid (Vereniging van Nederlandse gemeenten, 1983). Zij vinden dat o.a.:

1. de huidige geweldsinstructie en de daarbij behorende toelichtingen aan vervanging toe zijn;
2. het in het belang van de politieambtenaar ² en de burger is, dat de geweldsinstructie met de daarbij behorende toelichtingen zo eenvoudig en duidelijk mogelijk is;
3. de voorstellen van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie tot herziening van de geweldsinstructie en de daarbij behorende toelichting geen verbetering betekenen in vergelijking met de huidige voorschriften op het punt van eenvoud en duidelijkheid;
4. het gebruik van vuurwapens slechts is toegestaan en geboden indien andere middelen volstrekt ontoereikend zijn of niet kunnen worden toegepast en wel in de volgende gevallen:
 - 1 indien er sprake is van een ogenblikkelijke en wederrechtelijke aanranding van het eigen lichaam of dat van een ander, die een ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit vormt;
 - 2 indien er sprake is van een ogenblikkelijke en wederrechtelijke aanranding van goederen, waaruit direct gevaar voor eigen leven of dat van anderen voortvloeit;
 - 3 indien er sprake is van de aanhouding van personen die worden verdacht van of zijn veroordeeld wegens het wederrechtelijk aanranden van het lichaam van een

2 Waar in deze studie wordt gesproken over politieambtenaren in de "hij" vorm is het gestelde ook van toepassing op vrouwelijke politieambtenaren.

ander op zodanige wijze dat de lichamelijke integriteit ernstig is aangetast, de poging en de deelnemingsvormen van de artikelen 47 en 48 van het Wetboek van Strafrecht daaronder begrepen;

- 4 indien er sprake is van de aanhouding van personen van wie redelijkerwijs mag of kan worden verwacht, dat zij een voor het gebruik gereed zijnd vuurwapen bij zich dragen, respectievelijk een gevechtstechniek beheersen, waarbij tevens kan worden aangenomen, dat zij er niet voor zullen terugdeinzen om dat wapen respectievelijk de vechttechniek tegen personen en dus ook tegen de politieambtenaar te gebruiken;
 - 5 dat het lossen van een waarschuwingschot slechts is toegestaan in situaties waarin geweldstoepassing door middel van het vuurwapen is geoorloofd en bij politieambtenaar de intentie leeft om tot gericht schieten over te gaan;
 - 6 dat het trekken of dreigend tonen van het wapen slechts is toegestaan in situaties waarin er sprake is van reeds waarneembaar dan wel te verwachten gevaar voor het ontstaan van een situatie waarin vuurwapengeweld geoorloofd en geboden is;
5. het inzetten van de diensthond onderworpen moet zijn aan de bepalingen van de geweldsinstructie.

Ook leden van de Tweede Kamer zijn van mening, dat er een geheel nieuwe geweldsinstructie moet komen. Tevens pleiten zij voor een sterke verbetering van de opleiding van de politieambtenaren op het gebied van de geweldstoepassing. Minister Korthals Altes was van mening, dat ook de gewijzigde geweldsinstructie, die op 1 april 1984 in werking is getreden, niet altijd even duidelijk is. De opleiding van de politieambtenaar zal dan ook volgens hem gericht moeten zijn op de nadere uitleg over de bepalingen van de geweldsinstructie. Hij betwijfelde of er een echt duidelijke regeling is te maken (De Nederlandse gemeenten, 1983).

In de gewijzigde geweldsbepaling wordt de bevoegdheid van de politiefunctionaris om geweld te gebruiken beperkt. Een belangrijk probleem is of de politieman in gevallen waarin hij op grond van noodweer en noodweerecces wel zou mogen schieten dit op grond van zijn geweldsinstructie niet zou mogen. Met name treedt dit probleem op in verband met het gewijzigde artikel 14 van de bijstandsinstructie. Deze discrepanties zouden in ieder geval uit de weg geruimd moeten worden.

Kern van bovenstaande meningen over een vernieuwde geweldsinstructie is in ieder geval dat men ervan uitgaat, dat een politieambtenaar in een voor hem of haar gevaarlijke situatie zal handelen naar de voorschriften. Verscherping van de voorschriften zou dan een vermindering van het aantal schietgevallen geven. Handelt de politieambtenaar echter instinctief of laat hij of zij zich meeslepen door de omstandigheden of persoonlijkheid (agressiviteit, grote angst), dan zal een verscherping van de voorschriften

slechts leiden tot een hoger aantal *foutieve* schietgevallen, zonder dat het totaal aantal schietgevallen afneemt. Een zeer grondige en intensieve oefenperiode tijdens de opleiding, waarin hanteren van de geweldsbepalingen tot een "tweede natuur" wordt, is noodzakelijk. Het is dus niet duidelijk wat het effect van een verscherping van de voorschriften zal zijn, en deze onduidelijkheid ontstaat vooral door het ontbreken van inzicht in de aard en oorzaak van foutieve geweldsaanwendingen door de politie.

1.4 Menselijke factoren

Traditioneel hebben onderzoekers van foutieve geweldsaanwendingen zich geconcentreerd op het vinden van technische of mechanische fouten (ander dienstpistool, betere holsters). Daarnaast werden de verklaringen van de betrokkenen onderzocht om te controleren of alle voorschriften nageleefd en alle procedures correct gevolgd waren. Als er overtredingen gevonden werden, kon de oorzaak van de foutieve geweldsaanwending als "menselijk falen" omschreven worden. Maar de achtergrond van deze menselijke fout werd meestal niet onderzocht. Een rapport kan bijvoorbeeld vermelden "Ik schoot ten onrechte, omdat ik een verkeerde benaderingstechniek toepaste". Het antwoord op de vraag "Waardoor deed de politieambtenaar dit?" is tot nu toe niet voldoende aan de orde gesteld. Was hij onbekend met de werking van het pistool en ging het daarom per ongeluk af, was hij bang waardoor hij niet meer precies wist wat hij deed? Dit zijn nog maar een paar mogelijke oorzaken van het gedrag van de politieambtenaar.

Het overgrote deel van de foutieve geweldsaanwendingen is toe te schrijven aan een combinatie van oorzaken. Om een schot per ongeluk af te laten gaan is vaak meer nodig dan bijvoorbeeld alleen een gebrek aan kennis over de werking van het pistool. De politieambtenaar moet bijvoorbeeld bang zijn en de mobilofoon overbezet, waardoor hij zijn collega's niet kan oproepen. Het kan ook zijn dat hij zijn collega's wel had kunnen bereiken, maar dat hij de rol van de "dappere eenling" wilde spelen. Verschillende combinaties van menselijke factoren kunnen zo ten grondslag liggen aan dezelfde soort foutieve geweldsaanwendingen.

Om de rol van menselijke factoren bij geweldsaanwendingen te verminderen kan men kiezen uit de volgende alternatieven:

1. Men kan proberen de falende mens te verbeteren, zoals een ingenieur zal trachten onveilige apparaten veiliger te maken. Er zijn maar weinig aanwijzingen, dat een betere training of selectie in aanzienlijke mate zou kunnen bijdragen tot een vermindering van door menselijke factoren veroorzaakte foutieve geweldsaanwendingen. Men verricht werk op verschillende plaatsen en ieder mens is wisselend van stemming, concentratie, opnemingsvermogen en dergelijke. In deze studie zal slechts

terloops worden ingegaan op deze richting van bestrijding van menselijk falen. Wel zullen de factoren die gerelateerd zijn aan selectie en opleiding geïnventariseerd worden en zal worden aangegeven in hoeverre zij een rol spelen bij het veroorzaken van foutieve geweldsaanwendingen.

2. De tweede manier om de kans op foutief aanwenden van geweld te verkleinen is de omgeving zodanig aanpassen, dat de mensen optimaal kunnen functioneren. Die aanpassing moet berusten op zo goed mogelijke inventarisatie van de aspecten uit de omgeving, die aanleiding zijn tot fouten.

Twee soorten omgevingsaspecten worden onderscheiden:

- 'harde'. Proefondervindelijk of op grond van fundamenteel onderzoek stelt men bijvoorbeeld vast hoe de veiligheidspal van het dienstwapen moet worden ontworpen, zodat vergissen uitgesloten is.
- 'zachte'. Het merendeel van de fouten ontstaat niet door een verkeerd ontworpen technische omgeving, maar doordat, vaak onbewust, wordt afgeweken van voorschriften. Deze voorschriften kunnen te complex, hinderlijk of onduidelijk zijn of de leiding is bijvoorbeeld niet in staat naleving van de voorschriften te bevorderen. Met name ten aanzien van de geweldsbepalingen is een veel gehoorde klacht, dat deze te onduidelijk zijn. Maar het kan ook gebeuren dat een politieambtenaar in de opwindings, in paniek of in angst, de voorschriften vergeet of verkeerd interpreteert. Tenslotte is het ook mogelijk dat men meent in een uitzonderingssituatie te zijn die overtreding van de voorschriften rechtvaardigt of zelfs vereist. Het is van groot belang om te weten in welke mate deze vormen van omgevingsaspecten aan het ontstaan van ongelukken bijdragen.

1.5 Uitgangsgegevens

Na iedere vorm van geweldsaanwending door de politie moet rapport worden opgemaakt. De politie heeft hiervoor eigen rapportageformulieren en daarnaast moet er nog proces-verbaal worden opgemaakt. Hierin staan de wat meer gedetailleerde verslagen die een beschrijving geven van de situatie waarin tot het gebruik van geweld werd overgegaan. Tevens worden er vaak door anderen dan de rapporteur opmerkingen bijgeschreven over eventuele onduidelijkheden en wordt een beoordeling gegeven over het al dan niet in overeenstemming zijn met de geweldsbepalingen.

Niet altijd bleek het mogelijk om de situatie van twee kanten te bekijken. Het slachtoffer van de geweldsaanwending bleef anoniem of van zijn of haar kant van de zaak werd geen rapport opgemaakt. Waar de verslaggeving te subjectief of te summier was, of

waar duidelijk sprake was van tegenstrijdigheden tussen de verschillende rapporteurs (bijvoorbeeld in een poging zichzelf te rechtvaardigen) is besloten het rapport buiten de analyse te laten. De gebruikte onderzoeksverslagen zijn derhalve vrij volledig.

1.6 Classificatie van menselijke fouten

Een van de mogelijkheden om foutieve geweldsaanwendungen te bestuderen is de poging die causale factoren of omstandigheden te ontdekken, die ten grondslag liggen aan de meeste geweldsaanwendungen. Bij het analyseren van de gegevens is een van de eerste problemen die zich voordoen de beslissing, welke gebeurtenissen in de analyse betrokken moeten worden. Om dit probleem op te lossen is gekozen voor een taxonomische benadering. In een taxonomie worden de gegevens geassocieerd in min of meer homogene categorieën. Politieambtenaar A schiet bijvoorbeeld ten onrechte een kogel af doordat hij zijn pistool te snel uit het holster wil halen. Politieambtenaar B overkomt ditzelfde doordat hij niet wist dat hij zijn wapen ontgrendeld had. Dit zijn beide totaal verschillende gebeurtenissen. Aangenomen echter, dat het hier niet om een bijzonder wapen gaat, mag verwacht worden, dat de politieambtenaren A en B beiden geleerd hebben met deze apparatuur om te gaan. Dat zij dit niet kunnen, is dus een gevolg van een gebrek aan opleiding. Door nu in een taxonomie de categorie "opleiding" op te nemen kan men inzicht krijgen in het aantal gebeurtenissen waarbij "opleiding" een rol speelt. Het probleem is echter, dat er niet zo iets bestaat als een "natuurlijke" taxonomie. Er zijn vele bruikbare systemen van classificatie mogelijk.

Men kan bijvoorbeeld ook besluiten om niet "opleiding" in de taxonomie op te nemen maar "pistoolproblemen". Politieambtenaar C wil zijn wapen trekken, maar door een technisch defect gaat er zodra hij het wapen aanraakt een schot af. Dit valt duidelijk buiten de categorie "opleiding". Samen met het afgaan van de schoten bij de politieambtenaren A en B kan het geassocieerd worden in de categorie "pistoolproblemen". De keuze van de taxonomie wordt dus bepaald door het doel van het onderzoek. Is men geïnteresseerd in "pistoolproblemen", dan kiest men voor een andere taxonomie dan wanneer men belangstelling heeft voor "opleiding".

Als een taxonomie verschillende categorieën heeft, kan men ook de samenhang hiertussen onderzoeken. Naast "pistoolproblemen" kunnen bijvoorbeeld ook "benaderingstechniekproblemen" als categorie aanwezig zijn. Politieambtenaar D schiet ten onrechte doordat hij in een situatie is terecht gekomen die bij een andere benaderingstechniek te vermijden zou zijn geweest. Deze gebeurtenis wordt dus in beide categorieën geassocieerd. Als twee categorieën nu vaak samen optreden, kan men verder onderzoeken of er

enige samenhang bestaat en niet gewoon sprake is van een toevallige samenloop van omstandigheden.

Gezocht werd naar een taxonomie die op de huidige kennis van menselijk gedrag gebaseerd is en op de mechanismen en systeemeigenschappen die mensen tot fouten aanzetten. Gekozen werd voor de checklist zoals voorgesteld door Feggetter (1982).

1.7 De checklist van Feggetter

Norman(1980) wijst erop, dat fouten meestal worden veroorzaakt door een combinatie van cognitieve, sociale en situationele factoren. In de checklist van Feggetter is dezelfde driedeling aangehouden.

Tabel 1 De checklist van Feggetter (1982)

Cognitief systeem	
1.1	Menselijk Informatieverwerkend systeem
1.2	Optische illusies
1.3	Onjuiste hypothese stellen
1.4	Gewoonten
1.5	Motivatie
1.6	Geoefendheid
1.7	Persoonlijkheid
1.8	Angst
Sociaal systeem	
2.1	Sociale druk
2.2	Rol
2.3	Levensproblemen
Omgevingssysteem	
3.1	Fysieke belasting
3.2	Omgevingsbelasting
3.3	Ergonomische aspecten

1.7.1 Het cognitieve systeem

Het cognitieve systeem is betrokken bij het verkrijgen, vastleggen en verwerken van informatie. In elk van deze activiteiten kunnen fouten optreden, die dan weer tot foutieve geweldsaanwendingen kunnen leiden. Het cognitief systeem moet overweg kunnen met de informatie die vanuit de omgeving ontvangen wordt en de op grond daarvan uit te voeren handelingen. Anders gezegd moet het cognitieve systeem in staat zijn om:

- binnenkomende informatie te identificeren en te interpreteren;
- besturing van de handelingen te controleren;
- verwerkingscapaciteit toe te wijzen, wanneer er meer gepresteerd moet worden dan het systeem in eerste instantie aankan;
- ervaringen te onthouden en te verwerken.

Vooraf dit laatste punt is erg belangrijk: het onderscheidt de ervaren politieambtenaar van de pas afgestudeerde.

In het cognitief systeem treft men factoren als het menselijk informatieverwerkend systeem, een brede verzamelaar voor een reeks factoren als zintuigen (zijn de ogen wel in orde), aandacht (let de politieambtenaar wel op), geheugen (kon hij of zij zich een bepaalde instructie wel herinneren) en beslissen (wat waren de afwegingen die gemaakt werden voordat tot actie overgegaan werd). Hoewel in dit onderzoek niet verder expliciet genoemd, zijn de gebeurtenissen in deze kleine deelgebieden geclassificeerd en later weer samengevoegd tot deze ene grotere categorie.

Andere factoren in het cognitief systeem zijn:

- optische illusies (bijvoorbeeld gezichtsbedrog);
- onjuiste hypothese stellen (bijvoorbeeld denken dat iemand wil gaan aanvallen, terwijl de ander dat in het geheel niet van plan was);
- gewoonten (men doet iets "omdat men het altijd al zo gedaan heeft", zonder er verder nog over na te denken);
- motivatie (is men gemotiveerd om bijvoorbeeld die handelingen te verrichten die escalatie van geweld kunnen verhinderen);
- geoefendheid (kent men de voorschriften en de toe te passen procedures, heeft men ervaring met gevaarlijke situaties);
- persoonlijkheid (is men laf, agressief, lui enz.);
- angst (voelt men zich bedreigd, is de omgeving bedreigend)

1.7.2 Het sociale systeem

Binnen het sociale systeem zijn de factoren opgenomen, die als druk van buitenaf (bijvoorbeeld door een meerdere) het gedrag van de betrokkene beïnvloeden. De politie is een hiërarchisch georganiseerd systeem. Dit heeft zijn voor- en nadelen. De artikelen 4 en 5 van de ambtsinstructie en artikel 3 van de bijstandsinstructie laten weinig twijfel over voor de vraag wie de baas is. De mindere moet de bevelen van de meerdere altijd strikt opvolgen, tenzij aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. Toch moet de politieambtenaar de dienstbevelen beoordelen op hun redelijkheid. Als de meerdere hem bijvoorbeeld opdraagt om een arrestant een klap te verkopen "omdat hij niet wil spreken",

dan moet de mindere weigeren dit te doen, ondanks dreigementen van "dan kun je je pet aan de kapstok hangen". Vooral in twijfelgevallen moet de meerdere zich ervan bewust zijn, dat de structuur van de politie zodanig is, dat het niet eenvoudig is om een dienst - bevel te weigeren.

Een andere factor binnen het sociale systeem is het rolgedrag van de politieambtenaar. Met name bij de hondenbrigade moeten hoofdagenten met hond erop bedacht zijn dat zij zich niet sterker gaan voelen dan zij in werkelijk zijn. De aanwezigheid van een hond kan een verhoogd zelfvertrouwen geven, wat tot een houding van "wie maakt mij wat" aanleiding kan geven. Dit kan tot het voorbarig en foutief aanwenden van geweld leiden.

De laatste factor binnen het sociale systeem is die van de levensproblemen. De politie - ambtenaar is in een echtscheidingsproces verwickeld, zijn kind is ziek of een collega is vorige week bij een schietpartij gewond geraakt en daar tobt hij nu nog over.

1.7.3 Het omgevingssysteem

Het omgevingssysteem beschrijft de fysische invloeden die het gedrag van iemand kunnen beïnvloeden. Onderscheid wordt gemaakt tussen fysieke belastingsproblemen, omgevingsbelasting en ergonomische aspecten.

Bij de fysieke belastingsproblemen is bij de analyse een verder onderscheid gemaakt in:

- fysieke conditie (hoe staat het met de lichamelijke gesteldheid van de politieambte - naar);
- vergiftiging (bijvoorbeeld voedselvergiftiging);
- drugs (niet van toepassing, gezien artikel 43 van de ambtsinstructie);
- roken (voor zover het niet problemen met het ophouden met roken betreft, is het niet van toepassing, gezien artikel 43 van de ambtsinstructie);
- alcohol (voor zover het geen kater betreft, is het niet van toepassing, gezien artikel 43 van de ambtsinstructie);
- vermoeidheid (lange, zware dagen maken, geldt zowel voor geestelijke als lichame - lijke vermoeidheid);
- slapeloosheid (nachten overslaan door nachtdiensten en de volgende dag weer dienst moeten doen).

De omgevingsbelasting is ook nader te verdelen in factoren als:

- slecht zicht (duisternis, mist, zware regenbuien);
- lawaai (sterk afleidend lawaai, bijvoorbeeld door de mobilofoon).

De ergonomische aspecten tenslotte kunnen zijn:

- ontwerp van de bedieningsorganen (ontwerp pistool bijvoorbeeld);

- ontwerp displays (mobilofoon);
- locatie (ongunstige plek in de auto waardoor men geen goed overzicht heeft);
- informatie-presentatie (de manier waarop orders gegeven worden, duidelijkheid van instructies);

Al deze afzonderlijke factoren binnen het omgevingssysteem zijn naderhand weer samengenomen tot de drie hoofdfactoren.

1.8 Causale netwerken

De scenario's die voorafgaan aan de foutieve geweldsaanwendungen worden afgebeeld met behulp van zg. causale netwerken. Daarin komen twee soorten logische beslis- en heden voor: AND-poorten en OR-poorten. In deze studie gaat het om een oorzaak-gevolg-analyse en die bevat uitsluitend AND-poorten. Alleen de gebeurtenissen die inderdaad plaatsvonden, zijn immers in de analyse opgenomen. AND-poorten worden op de volgende manier afgebeeld³ :

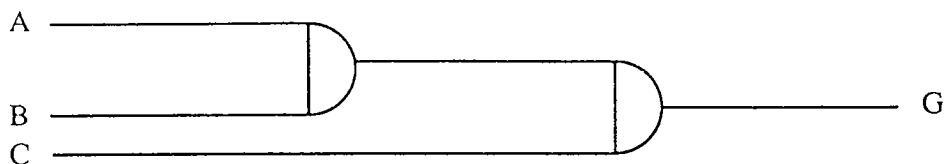


Figuur 1 Afbeelding van een AND-poort

De oorzaken A en B leiden alleen tot gevolg G, wanneer beide aanwezig zijn. Daarom zijn zowel A als B beide noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarden. Zij kunnen immers geen van beide G alleen veroorzaken. Het grote belang van het onderscheid tussen voldoende en noodzakelijke voorwaarden blijkt, als we maatregelen willen nemen om G te voorkomen. In een schakeling met een AND-poort treedt G al niet meer op, indien men een van de noodzakelijke, maar in zichzelf niet voldoende, voorwaarden weet te elimineren. Het is mogelijk dat deze oorzaak reeds vele malen eerder is voorgekomen zonder enige problemen te geven.

Schakelingen bevatten meestal meer dan één AND-poort:

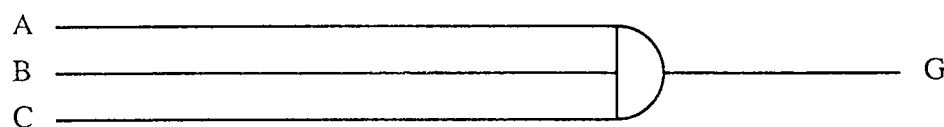
³ In tegenstelling tot de gebruikelijke (technische) conventie moeten de diagrammen hiervan links naar rechts gelezen worden.



Figuur 2 Schakeling met meer AND-poorten

Alle oorzaken (A, B en C) zijn noodzakelijk om G te veroorzaken. Het voorspellen dat G gaat gebeuren is alleen mogelijk, als er op alle oorzaken geanticipeerd kan worden. G kan echter voorkomen worden door slechts *een* van de oorzaken weg te nemen.

Een andere eigenschap van AND-poorten is, dat de poorten meer dan twee oorzaken logisch kunnen verbinden:



Figuur 3 Schakeling met een aantal gebeurtenissen en één AND-poort.

Gevolg G treedt alleen op, als A, B en C gebeuren. Hoe meer "pootjes" aan de linker - kant, hoe meer gebeurtenissen er plaats moeten vinden om het gevolg te veroorzaken. Des te gemakkelijker is ook het gevolg te vermijden: uit een reeks gebeurtenissen be - hoeft men er slechts één weg te halen. Dit is eenvoudiger als er tien zijn, dan als er twee gebeurtenissen aan het gevolg ten grondslag liggen. De andere kant van de medaille is, dat het praktisch onmogelijk is om de consequenties van iedere gebeurtenis apart te zien. Als een politieambtenaar tegen de voorschriften met het dienstpistool ontgrendeld over straat loopt, leidt dit pas tot een ernstig schietgeval, als er zich een situatie voordoet waarin hij zijn pistool wil trekken. Wanneer hij of zij vervolgens denkt dat het pistool vergrendeld is en ook nog per ongeluk de trekker overhaalt, kan er een schietgeval plaatsvinden. Dit is nog maar een kleine selectie van noodzakelijke voorwaarden. De meest onveilige situatie treedt op, wanneer er gemiddeld twee gebeurtenissen aan een AND-poort zitten: dit betekent dat bij deling van het aantal AND-poorten door het aantal gebeurtenissen de uitkomst 0.5 is. Het aantal te vermijden gebeurtenissen is dan immers gering en dus is G moeilijker te voorkomen. Een maat vóór de veiligheid is dan ook de complexiteit, de verhouding tussen het aantal gebeurtenissen en het aantal AND-poort - ten. Uit de hoeveelheid van noodzakelijke voorwaarden blijkt wel, dat het niet verwon - derlijk is, dat het met ontgrendeld dienstpistool over straat lopen in 99.99% van de gevallen niet tot een foutief schietgeval leidt.

De complexiteit neemt ook toe bij toename van het aantal AND-poorten: hoe meer poort - ten hoe minder voorspelbaar het scenario van de loop van de gebeurtenissen is.

Ter verduidelijking een voorbeeld:

In het rapport staat bijvoorbeeld:

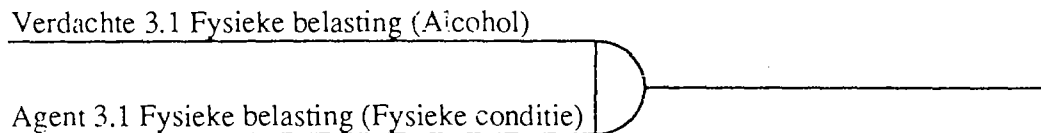
De dronken verdachte ging de agent te lijf die, net genezen van een armbreuk, de man niet van zich af kon houden en een aantal rake klappen moest ontvangen.

In de gebeurtenissenboom komt dat te staan:



Figuur 4 Voorbeeld van een gebeurtenissenboom

Na scoring van de gebeurtenissen met behulp van de checklist van Feggetter krijgen we de volgende boomstructuur:



Figuur 5 Voorbeeld van een met behulp van de checklist van Feggetter gescoorde gebeurtenissenboom.

Er zijn voor de politieambtenaren en de anderen apart analyses gemaakt, zodat er onderzocht kan worden welke factoren bij de verdachten vaak samen voorkomen met factoren bij de politieambtenaren. De analyses zijn ook gescheiden uitgevoerd ten aanzien van de verschillende geweldsaanwendungen.

1.9 De analyse

In deze analyse zijn 50 gevallen van routieve geweldsaanwendungen betrokken. Per geweldsaanwending is gekeken naar een breed scala van achtergrondvariabelen, zoals huidskleur van de betrokken burger, dag van de week en tijdstip waarop de geweldsaanwending plaats vond. Alle gevallen zijn opgesplitst in twee hoofdvariabelen:

- aard van de geweldsaanwending:
 - fysiek geweld (o.a. slaan, "knietje", gebruik wapenstok)
 - trekken pistool (het ter hand nemen van het pistool, maar verder niet gebruiken)
 - gebruik pistool (het daadwerkelijk doen van schot, ter waarschuwing of gericht)
 - gebruik diensthond (het stellen van de hond)

- betrokkene:
- burger
- politieambtenaar

Aangezien het hier gaat om een onderzoek over politieambtenaren, is gekozen voor een benadering waarbij het oordeel over een bepaalde situatie door de betrokken politiebemannen centraal staat. Als de politieambtenaar zich in een bepaalde situatie niet bedreigd voelde, terwijl de situatie voor menig ander dat wel zou zijn, dan is deze in de analyse als "niet bedreigend" opgenomen.

De onderzoeksresultaten worden niet in hun volle omvang gepresenteerd. De manier van gegevens verzamelen laat nog veel meer analyses toe. Voor het antwoord op de vraag, in hoeverre wijziging van de geweldsbepalingen het aantal foutieve geweldsaanwendingen kan doen verminderen, geven de gepresenteerde resultaten echter voldoende aanwijzingen.

Gezien het grote belang van het onderzoek en de mogelijke consequenties van de uitkomsten is bij de analyse gebruik gemaakt van een conservatieve statistische toetsing. Alleen resultaten die met een zeer geringe waarschijnlijkheid (met een kans kleiner dan .01) niet het gevolg zijn van toeval worden vermeld.

2 RESULTATEN

2.1 Resultaten van de analyse van de achtergrondgegevens

In door de politie uitgevoerde onderzoeken (o.a. Dekker, 1984, Koenders 1982a, Koenders, 1982b) zijn de omstandigheden beschreven waaronder politiegeweld heeft plaatsgevonden. Deze gegevens, zoals tijd van de dag, dag van de week, leeftijd van de politieambtenaar en het aantal dienstjaren van de politieambtenaar vormen de achtergrondgegevens. Deze gegevens moeten eerst geanalyseerd worden voor we antwoord kunnen geven op de volgende vragen:

- zijn er na analyse van de achtergrondgegevens omstandigheden te ontdekken waarin door politieambtenaren een meer dan gemiddelde hoeveelheid geweld wordt toegepast?
- kan er door vergelijking van de achtergrondgegevens inzicht worden verkregen in de verschillende omstandigheden waarin legitiem politiegeweld wordt toegepast in vergelijking tot foutief geweld? Verschillen de omstandigheden waaronder foutief politiegeweld wordt toegepast van die waarin gerechtvaardigd geweld werd toegepast?

Gekozen is voor vergelijking met 1981, aangezien de onderverdeling in geweldsaanwendingen die ook in dit onderzoek gehanteerd wordt toen is ingevoerd. Met name is in dat jaar voor het eerst onderzoek gedaan naar de achtergrondgegevens bij het trekken, maar nog niet gebruiken van het pistool.

In ons onderzoek werden 50 foutieve geweldsaanwendingen in Amsterdam onderzocht. Een onderverdeling van geweldsaanwendingen werd gemaakt op basis van de indeling op de rapportageformulieren die de politieambtenaar moet invullen na gebruik van geweld. De onderverdeling naar de aard van de aanvendingen is gegeven in tabel 2.

Tabel 2 De aard van de geweldsaanwendingen en het aantal onderzochte gevallen

Geweldsaanwending	Onderzoek 1986	in %	Onderzoek 1981	in %
Fysiek geweld	18	36	70	35
Trekken pistool	6	12	56	28
Gebruik pistool	11	22	14	7
Gebruik diensthond	15	30	62	30
Totaal	50	100	202	100

Aangezien het gebruik van de wapenstok slechts twee maal voorkwam in de rapporten is besloten deze gevallen bij "fysiek geweld" in te delen.

De selectie van de foutieve geweldsaanwendungen is door de Amsterdamse politie zelf gemaakt. Er is dus geen garantie, dat de verzameling van 50 gevallen op enigerlei wijze representatief is voor de populatie van foutieve geweldsaanwendungen. Het is echter wel mogelijk om een oordeel te vormen door de verdelingen van gegevens in de door de politie getrokken steekproef en bekende gegevens te vergelijken. De verhouding van het aantal onderzochte gevallen per geweldsaanwending wijkt duidelijk af van die in de praktijk (in 1981). Er zijn relatief teveel gevallen van het gebruik van het dienstpistool en te weinig gevallen van het dreigen met het dienstpistool geanalyseerd. Dit heeft echter voor de interpretatie van de resultaten *binnen* een geweldsaanwending geen invloed. Het is alleen van belang dat er voldoende gevallen zijn om tot een zinvolle interpretatie van de resultaten te kunnen komen. Door alle geweldsaanwendungen van 1981 te vergelijken met onze steekproef van foutieve geweldsaanwendungen krijgen we een antwoord op de vraag of foutieve geweldsaanwendungen onder specifieke omstandigheden plaatsvinden.

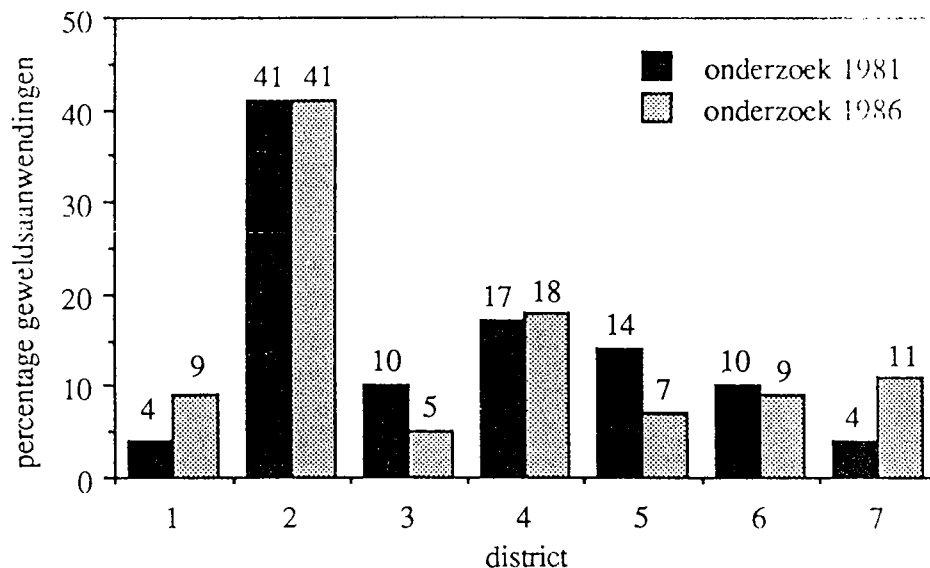
Een eerste vraag is in hoeverre foutieve geweldsaanwendungen te onderscheiden zijn van niet foutieve. Vinden de eerste bijvoorbeeld meer 's nachts plaats, of zijn er onervarener politieambtenaren bij betrokken? Om dit te onderzoeken vergeleken we de gegevens uit dit onderzoek met een onderzoek uit 1982, waarin een overzicht wordt gegeven van alle geweldsaanwendungen in Amsterdam in 1981 (Koenders, 1982).

In 1981 was het in 68% van de gevallen van wapengebruik (in de hand nemen en/of schieten) tussen 18.00 uur en 06.00 uur. Uit tabel 3 is af te lezen dat in dit onderzoek dit in 35 van de 50 aanwendungen het geval was, dat is in 70% van de gevallen.

Tabel 3 Tijd van de dag en de aard van de foutieve geweldsaanwendungen

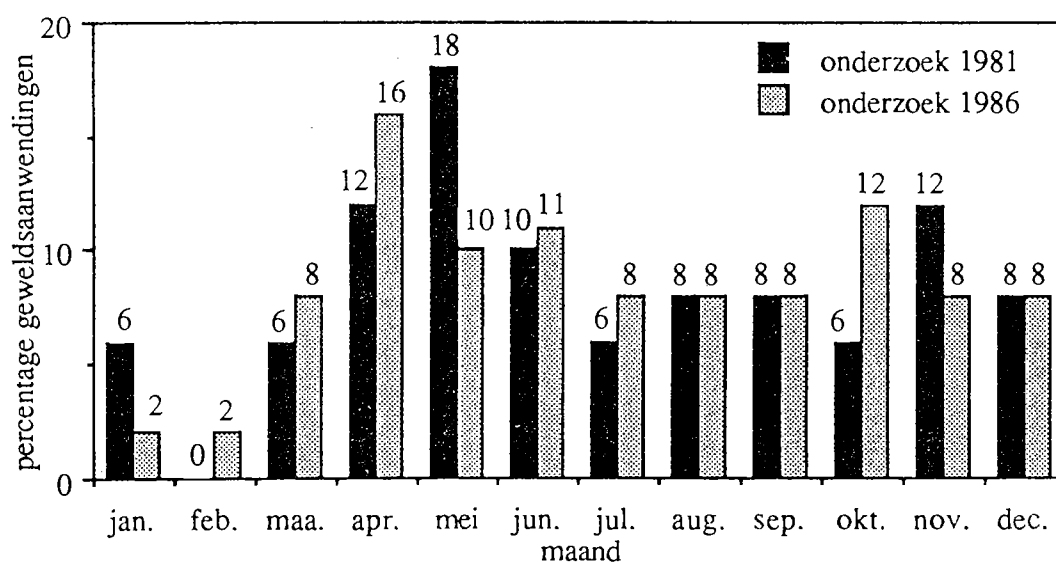
Geweldsaanwending	Tijd van de dag		Totaal
	06.00 - 18.00	18.00 - 06.00	
Fysiek geweld	6	12	18
Trekken pistool	1	5	6
Gebruik pistool	5	6	11
Gebruik diensthond	3	12	15
Totaal	15	35	50

De gemiddelde leeftijd van de politieambtenaren die in 1981 bij vuurwapengebruik betrokken waren was 26 jaar. In deze studie is dat 27. De gemiddelde leeftijd van degene tegen wie het vuurwapen werd gebruikt, was in 1981 26, in deze studie 25 jaar.



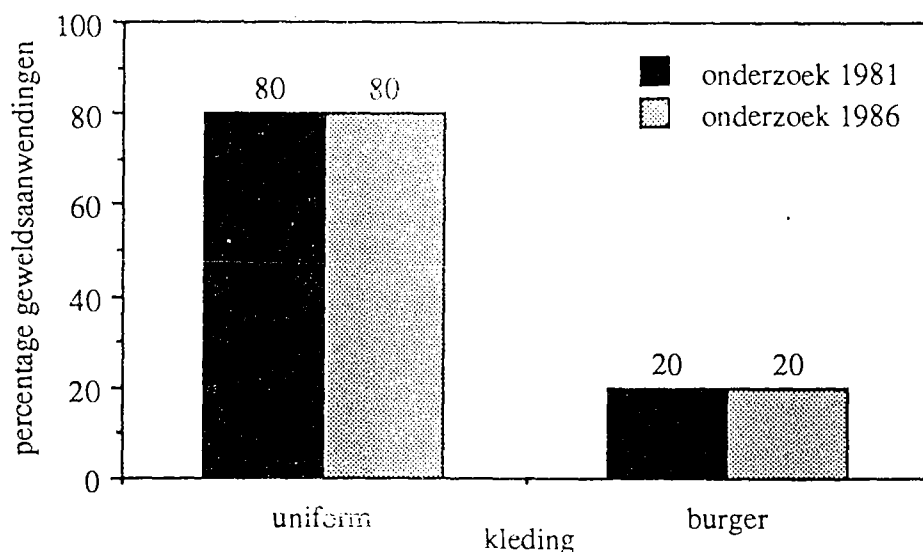
Figuur 6 Vergelijking tussen de aantallen geweldsaanwendingen per district tussen de gegevens uit dit onderzoek en het onderzoek uit 1981 (Koenders, 1982b).

Met betrekking tot de plaats van de geweldsaanmelding valt uit figuur 6 af te lezen, dat foutieve geweldsaanwendingen in dezelfde districten plaats vinden als de overige.



Figuur 7 Vergelijking tussen de aantallen geweldsaanwendingen per maand tussen de gegevens uit dit onderzoek en het onderzoek uit 1981 (Koenders 1982b).

Ook ten aanzien van de maanden van het jaar is er geen verschil te ontdekken tussen de foutieve geweldsaanwendingen en de totale hoeveelheid geweldsaanwendingen (Figuur 7).



Figuur 8 Vergelijking tussen de aantallen geweldsaanwendingen per kleding van de politieambtenaar tussen de gegevens uit dit onderzoek en het onderzoek uit 1981 (Koenders, 1982b).

Ook op andere controlepunten als kleding (Figuur 8), dag van de week en dienstgroep blijkt dat de foutieve geweldsaanwendingen zich niet onderscheiden van de niet foutieve.

Bovenstaande resultaten rechtvaardigen de conclusie, dat gevallen van foutieve geweldsaanwendingen op grond van analyse van externe omstandigheden niet van andere geweldsaanwendingen te onderscheiden zijn. Externe omstandigheden dragen niet overmatig bij tot de verkeerde afloop van geweldsaanwendingen. Men kan dus ook niet op grond van externe omstandigheden voorspellen of een geweldsaanwending verkeerd zal aflopen, en verandering van externe omstandigheden zal weinig bijdragen aan de preventie van foutieve geweldsaanwending. Een goed voorbeeld is de rol van tijd van de dag. 70% van de *foutieve* geweldsaanwendingen vindt 's nachts plaats. Zou het helpen om confrontaties des nachts zoveel mogelijk te vermijden? Nee, want het hoge percentage wordt uitsluitend veroorzaakt doordat 70% van alle geweldsaanwendingen 's nachts plaatsvindt. Binnen de groep geweldsaanwendingen die overdag plaatsvinden gaat, procentagewijs, evenveel fout als 's nachts.

Wanneer externe omstandigheden het ontstaan van fouten niet verklaren, moet worden gezocht naar andere foutenbronnen, zoals de menselijke fouten die door de politieambtenaren worden gemaakt.

2.2 Was het gebruik van geweld gerechtvaardigd?

In de gewijzigde geweldsbepalingen staat omschreven in welke gevallen de politie - ambtenaar tot het aanwenden van geweld mag overgaan⁴. Met name met betrekking tot het gebruik van het vuurwapen wordt in artikel 23 van de geweldsbepaling aangegeven, dat de ambtenaar ter verdediging van eigen of anders lijf, eerbaarheid of goed tegen een ogenblikkelijke wederrechtelijke aanranding, geoorloofd is gebruik te maken van het vuurwapen. Vuurwapengebruik ten tijde van de foutieve schietgevallen was in dit onderzoek gerechtvaardigd, indien vaststond dat tenminste aan een van de hieronder volgende hoofdvorwaarden is voldaan:

- a het gaat om een noodsituatie;
- b het gaat om een aanhouding van vluchtende personen die worden verdacht van een ernstig misdrijf, dat bovendien moet worden aangemerkt als een grove aantasting van de rechtsorde;
- c tot het aanhouden van een persoon, ten aanzien van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd vuurwapen bij zich heeft en dit tegen personen zal gebruiken.

Bovenstaande voorwaarden zijn wel noodzakelijk maar nog niet voldoende. Neven - voorwaarden zijn o.a.:

- het doel moet niet op een andere wijze kunnen worden bereikt;
- het belang van het doel dat moet worden bereikt, moet opwegen tegen het nadeel van het risico van het geweld;
- er moet een duidelijke waarschuwing zijn gegeven;
- het optreden van de politieambtenaar moet erop gericht zijn om zwaar lichamelijk letsel te voorkomen.

Belangrijk is het onderscheid tussen noodzakelijke en voldoende voorwaarden. De noodzakelijke voorwaarden geven de omstandigheden aan waarin pistoolgebruik gerechtvaardigd is. Aan een van deze voorwaarden moet in ieder geval voldaan worden. De nevenvoorwaarden hebben betrekking op de uitvoering van het pistoolgebruik. Pistoolgebruik is foutief, indien wel aan de noodzakelijke, maar niet aan de nevenvoorwaarden is voldaan. Indien de politieambtenaar bijvoorbeeld in een schietwaardige situatie een schot lost zonder eerst een waarschuwing te geven (terwijl de situatie dit wel toelaat) is er sprake van een foutief schietgeval. Zo is ook elk schot dat per ongeluk afgaat foutief.

4 Artikel 20-24 van de ambtsinstructie.

Analyse van de 11 foutieve schietgevallen levert het volgende beeld (zie tabel 4) op met betrekking tot het naleven van bovenstaande voorschriften:

Tabel 4 Overzicht van de naleving van de voorschriften in 11 foutieve schietgevallen

Voorschrift	Schietgeval										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
a	+	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-
b	+	+	+	+	-	+	-	-	-	+	-
c	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-

In alle 11 gevallen is er sprake van een foutieve geweldsaanwending, terwijl er toch vaak aan een van de drie voorwaarden werd voldaan. In die gevallen ging bijvoorbeeld het pistool per ongeluk af, of werd iemand door een waarschuwingsschot gewond. In 4 gevallen werd zelfs niet aan een van de drie voorwaarden voldaan. Overwegend ontstonden de fouten dus niet doordat niet aan de voorwaarden voor geweldgebruik is voldaan. Het is daarom ook sterk de vraag of een andere geweldsinstructie deze foutieve geweldsaanwendingen had kunnen voorkomen. Hoe ontstonden deze gevallen dan wel? Hoewel hier in een volgend hoofdstuk dieper op in gegaan zal worden, is uit een analyse van de gegevens gebleken, dat in 6 gevallen sprake was van een verslapping van de aandacht: de betrokken politiebeambte was even afgeleid of lette even niet op, waarna hij de situatie die op dat moment ontstond verkeerd inschatte en het pistool gebruikte (een verkeerde beslissing nam). Dit is een menselijke factor. Uiteraard heeft de betrokken persoon geleerd, dat hij volgens de voorschriften altijd moet opletten. Een vergelijkbaar beeld kan worden gezien bij de inzet van diensthonden. Uit tabel 5 blijkt dat de betrokken politieambtenaar niet eenmaal bedreigd werd.

Tabel 5 Aantal gevallen waarin de betrokken politieambtenaar werd bedreigd

Geweldsaanwending	Werd de politieambtenaar bedreigd?			% bedreigd
	Ja	Nee	Totaal	
Fysiek geweld	13	5	18	72
Trekken pistool	1	5	6	17
Gebruik pistool	2	9	11	18
Gebruik diensthond	-	15	15	0
Totaal	16	34	50	32

Het zou kunnen helpen om het gebruik van geweld te beperken tot een kleinere groep overtredingen. Bij het inzetten van honden zou dit echter weinig verschil maken, omdat in 8 van de 15 gevallen het slachtoffer niet van een overtreding werd verdacht (zie Tabel 6).

Tabel 6 Het wetsartikel op grond waarvan de politieman tot actie wilde overgaan (voor de tekst van de artikelen zie Bijlage 2) (Gw= geweldsaanwending, G= geen)

		Wetsartikel																
Gw	2o	3w	26v	28p	91v	141	180	184	219	226	267	287	310	311	312	426	G	tot
FG	3	-	1	1	1	2	2	-	-	1	2	-	1	1	1	1	1	18
TP	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	3	1	-	-	6
GP	-	1	-	1	-	3	-	-	-	-	-	-	2	2	2	-	-	11
GH	1	-	-	1	-	1	-	-	1	-	-	1	1	-	1	1	8	15
T	4	1	1	3	1	6	2	1	1	1	2	1	5	6	5	1	9	50

2.3 Samenvatting van de analyse van achtergrondgegevens

Samenvattend kunnen we uit de analyse van de achtergrondgegevens de volgende conclusies trekken:

- uit vergelijking met gegevens uit 1981 is gebleken, dat de foutieve geweldsaanwendingen zich met betrekking tot factoren als tijd van de dag, maand van het jaar, kleding van de dienstdoende politieambtenaar e.d. niet onderscheiden van niet foutieve geweldsaanwendingen.
- foutieve geweldsaanwending komt ook voor wanneer de situatie het gebruik van geweld in principe rechtvaardigt. Zelfs als ten gevolge van een nieuwe geweldsbepaling pistoolgebruik wordt beperkt tot gevallen van noodweer, moet worden verwacht dat foutieve geweldsaanwending nog voorkomt.
- speciale aandacht is nodig voor de hondenbrigade. Niet alleen werden de betrokken politieambtenaren nooit bedreigd, in meer dan de helft van de gevallen had de burger niet eens een strafbaar feit gepleegd.

3 DE GEBEURTENISSENBOOMEN

3.1 Overzicht van de analyse van de gebeurtenissenbomen

In dit hoofdstuk zal een overzicht gegeven worden van de resultaten die verkregen zijn door de gevallen van foutief geweldsgebruik met behulp van de checklist van Feggetter te categoriseren. Hiertoe is eerst een schematisch overzicht gemaakt van de foutieve toepassingen. Van de geschreven tekst werd een logische gebeurtenissenboom gemaakt. Een overzicht van het aantal gebeurtenissen per foutieve geweldsaanwending wordt in tabel 7 gegeven:

Tabel 7 Aantal gebeurtenissen in de gebeurtenissenanalyse

	Aantal gebeurtenissen							Totaal
	1-5	6-10	11-15	16-20	21-24	25-29	30-35	
Fysiek geweld	-	2	5	7	2	1	1	18
Trekken pistool	-	3	-	-	-	2	1	6
Gebruik pistool	-	2	5	2	1	-	1	11
Gebruik diensthond	-	7	3	2	3	-	-	15
Totaal	0	14	13	11	6	3	3	50

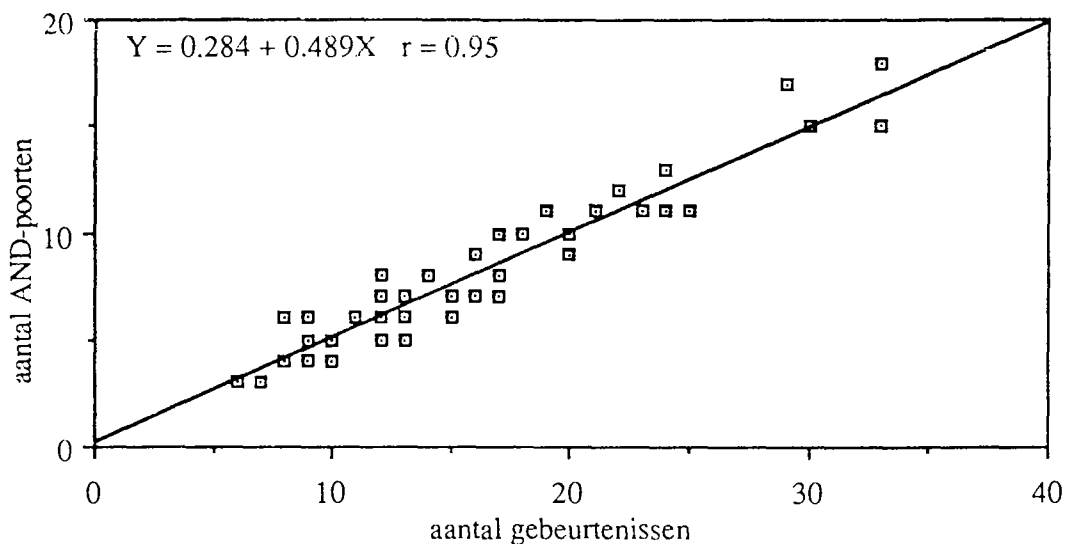
Uit tabel 7 kan men aflezen dat er nog al wat gebeurtenissen voorafgaan aan een foutieve geweldsaanwending. Het gemiddelde is 16. Geweldsaanwendingen zijn dus gecompliceerde ketens van gebeurtenissen. In tabel 8 wordt een overzicht gegeven van het aantal AND-poorten in de gebeurtenissenbomen.

Tabel 8 Aantal AND-poorten in de gebeurtenissenanalyse

Geweldsaanwending	Aantal AND-poorten						Totaal
	1-3	4-6	7-9	10-12	13-15	16-18	
Fysiek geweld	1	5	4	6	1	1	18
Trekken pistool	-	3	-	2	1	-	6
Gebruik pistool	-	2	6	1	1	1	11
Gebruik diensthond	1	9	1	4	-	-	15
Totaal	2	19	11	13	3	2	50

Het zal duidelijk zijn dat naarmate het aantal gebeurtenissen en het aantal AND-poorten toeneemt het voor de betrokken politieambtenaar steeds moeilijker wordt om te beseffen

fen, dat de gebeurtenissen foutief aangewend geweld zullen veroorzaken. In hoofdstuk 1 werd nog een andere maat genoemd: de complexiteit (aantal gebeurtenissen / aantal AND-poorten). In Figuur 9 wordt een overzicht gegeven van de complexiteit van de gebeurtenissenbomen.



Figuur 9 Overzicht van het aantal AND-poorten uitgezet tegen het aantal gebeurtenissen.

De regressielijn in Figuur 9 heeft een richtingscoëfficiënt van .489, dat betekent dat het aantal AND-poorten gedeeld door het aantal gebeurtenissen bijna 0.5 is. Dit getal is heel dicht bij de waarde die bij maximale complexiteit wordt bereikt (0.5). Gemiddeld zijn dus twee gebeurtenissen verbonden door een AND-poort. Tevens kan worden geconcludeerd, dat de spreiding van de gegevens rond de gevonden regressielijn gering is: de correlatiecoëfficiënt is namelijk erg hoog. In totaal bevatten de 50 analyses 800 oorzaken. Hiervan waren er 149 menselijke fouten; dat is 19%. Hoewel dit slechts een betrekkelijk klein percentage op het totaal is, moet worden vastgesteld dat menselijke fouten in alle 50 gevallen voorkwamen. Dat wil zeggen dat, indien een bepaalde menselijke fout niet was voorgekomen, de foutieve geweldsaanwending niet had plaatsgevonden. Dit mag niet verward worden met het voorkomen van de geweldsaanwendingen. De geweldsaanwending kan op zich juist zijn geweest, maar de uitvoering van het geweld of de keuze van het gewelddmiddel niet.

Uit deze gegevens blijkt, dat de scenario's van de foutieve geweldsaanwendingen op voorhand niet te voorspellen waren. Het aantal gebeurtenissen en AND-poorten is daarvoor te groot en de gemiddelde complexiteit van de bomen is maximaal (0.5). Dit betekent, dat er sprake is van een maximaal onveilige situatie. Het aantal te nemen maatregelen om de foutieve geweldsaanwending te voorkomen is minimaal (voor verdere

uitleg zie 1.8). Instructies die benadrukken dat een politieambtenaar foutieve gewelds -
aanwending moet vermijden zonder specifiek te vermelden welke *oorzaken* vermeden
moeten worden, zullen dus weinig effect hebben. De ambtenaar wil het foutieve resul -
taat graag vermijden, maar kan dit niet doordat de relatie tussen oorzaak en resultaat
tijdens de ontwikkeling van het scenario niet duidelijk is; dit is ook niet te leren.

4 DE ANALYSE MET BEHULP VAN DE CHECKLIST VAN FEGGETTER

4.1 Overzicht van de belangrijkste gegevens

In dit hoofdstuk zal eerst een overzicht worden gegeven van enkele van de belangrijkste gegevens. De grote hoeveelheid gegevens maakt het onmogelijk om alle uitgevoerde analyses weer te geven.

In Tabel 9 wordt een overzicht gegeven van het aantal betrokken personen die bij ieder ongeluk betrokken waren en het aantal factoren per ongeluk.

Tabel 9 Het aantal betrokken personen en het aantal factoren per ongeluk

aantal personen	aantal factoren											Totaal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
1	2	4	-	1	1	-	-	-	-	-	-	8
2	-	12	20	2	-	-	-	-	-	-	-	34
3	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	3
4	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
5	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	3
6	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Totaal	2	16	21	5	3	1	0	0	0	0	1	50

Uit deze tabel blijkt, dat er gemiddeld twee personen elk een tot twee menselijke fouten maken. De bron van ongelukken moet dus vaak worden gezocht in de coïncidentie van fouten die door verschillende personen worden gemaakt. Wanneer deze personen niet van elkaars doen en laten op de hoogte zijn, kunnen ze het ongeluk niet zien aankomen. Voor de volledigheid moet wel vermeld worden dat een fout van de diensthond hier als menselijke factor is gescoord, aangezien het gedrag van een hond geheel door de opleiding en de interactie met de begeleider wordt bepaald. Een hond die ten onrechte bijt, omdat hij "vals" is, had nooit door de opleiding mogen komen. Een hond die "zomaar" bijt, had beter begeleid moeten worden.

De informatie die nodig is om de gevolgen van een bepaalde handeling te voorspellen, is verspreid over verscheidene personen. Dit gevoegd bij de complexiteit van de scenario's (zie 3.1) maakt de stelling gerechtvaardigd, dat bij vrijwel alle foutieve geweldsaanwendingen de betrokken ambtenaar niet kon weten dat zijn gedrag uiteindelijk tot een ongewenst resultaat zou leiden. Teveel onverwachte nevenfactoren speelden een rol.

Tabel 10 geeft een overzicht van het voorkomen van een bepaalde factor alleen bij de politieambtenaren.

Tabel 10 Per foutieve geweldsaanwending wordt het totaal aantal malen aangegeven dat een bepaalde factor is voorgekomen bij politieambtenaar

	Factor volgens de checklist van Feggetter														
	mens. inf. verw.	opt. illusies	onjuiste hyp.	gewoonte	motivatie	oefening	pers. lijkheid	angst	sociale druk	rol	levensprobl.	fysieke bel.	omg. bel	ergonomie	Totaal
Fysiek gew.	3	-	6	-	-	1	6	6	-	6	-	1	-	1	30
Trekken pis.	3	-	6	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	11
Gebr. pis.	9	-	7	2	-	2	1	2	-	-	-	2	1	2	28
Gebr. dnsth.	5	-	6	-	-	-	-	2	-	8	-	-	1	1	23
Totaal	20	0	25	2	0	3	7	12	0	14	0	3	2	4	92

In Tabel 10 zijn een aantal getallen extra dik afgedrukt. In deze gevallen was er sprake van vaker voorkomen van een combinatie dan op grond van toeval mocht worden verwacht. In dit geval is het significantieniveau .003 (d.w.z. de kans is 0.3% dat de gevonden getallen toevallig zo hoog zijn uitgevallen). Het blijkt dat in geval van fysiek geweld de factor "persoonlijkheid van de politiebeambte" veel vaker voorkomt dan mocht worden verwacht. In geval van het gebruik van de diensthond komt de factor "Rol van de politiebeambte" te vaak voor. Het lijkt erop, dat de politieambtenaar een rol gaat opvoeren van "wie maakt mij wat". De factor "ge oefendheid van de hond" speelde in 14 van de 15 foutieve geweldsaanwendingen een rol. Het foutieve politiegeweld bleek niet te wijten te zijn aan onvoldoende ge oefendheid of een gebrek aan motivatie van de betrokken politieambtenaren om volgens de voorschriften te handelen. Vier foutieve geweldsaanwendingen hadden voorkomen kunnen worden, indien de betrokken ambtenaar via de mobilfoon de centrale had kunnen bereiken. Dat bleek door het zeer drukke gespreksverkeer niet mogelijk. Extra aandacht is nodig voor gespreksdiscipline via de mobilfoon. Uit Tabel 11 blijkt dat de (foutief) geweld toepassende politieambtenaar dit voornamelijk wijt aan de persoonlijkheid van de burger. Deze zou agressief, baldadig enz. zijn.

Tabel 11 Per foutieve geweldsaanwending wordt het totaal aantal malen aangegeven dat een bepaalde fout door politieambtenaren is genoemd als "fout" van het slachtoffer

	Factor in de checklist van Feggetter														
	mens. inf. verw.	opt. illusies	onjuiste hyp.	gewoonte	motivatie	oefening	pers. lijkheid	angst	sociale druk	rol	levensprobl.	fysieke bel.	omg. bel	ergonomie	Totaal
Fysiek gew.	-	-	-	-	-	-	14	1	-	3	-	4	-	-	22
Trekken pis.	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	2
Gebr. pis.	-	-	2	-	-	-	4	1	-	5	-	1	-	1	14
Gebr. dnsth.	-	-	1	-	-	-	6	3	-	1	-	-	-	-	11
Totaal	0	0	3	0	0	0	25	5	0	9	0	6	0	1	49

Uit Tabel 11 blijkt tevens dat in drie gevallen de diensthond "stelde" in reactie op een zenuwachtige, angstige burger.

Tabel 10 laat zien, dat als categorie het stellen van een onjuiste hypothese het meest voorkomt. Deze factor trad in ongeveer 27% (25/92) van de ongelukken op. Andere belangrijke factoren zijn angst en persoonlijkheid. Aan de aan te houden burger dicht een politieambtenaar meestal eigenschappen als "gewelddadig" toe.

Binnen een foutieve geweldsaanwending is er vaak sprake van het samen optreden van diverse menselijke factoren. In tabel 12 wordt een overzicht gegeven van die factoren die samen optraden tijdens een foutieve geweldsaanwending. Er is alleen gekeken naar de samen optredende factoren bij een politieambtenaar.

Tabel 12 Overzicht van de factoren die bij een foutieve geweldsaanwending bij de politieambtenaar tezamen optraden

Factoren volgens de checklist van Feggetter														
	mens. inf. verw.	opt. illusies	onjuiste hyp.	gewoonte	motivatie	oefening	pers. lijkheid	angst	sociale druk	rol	levensprobl.	fysieke bel.	omg. bel	ergonomie
mens. inf. verw.	1													
opt. illusies	-	-												
onjuiste hyp.	12	-	4											
gewoonte	2	-	2	1										
motivatie	-	-	-	-	-									
oefening	1	-	2	-	-	-								
persoonlijkheid	2	-	-	-	-	-	-							
angst	4	-	5	4	-	-	1	4						
sociale druk	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
rol	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-				
levensproblemen	-	-	3	-	-	-	1	3	-	-	-			
fysieke bel.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
omg. bel.	2	-	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	
ergonomie	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-	-

In tabel 12 is één getal dikgedrukt. Hier was sprake van het ~~veel~~ samen voorkomen van twee factoren binnen een foutieve geweldsaanwending ~~dat~~ op grond van toeval verwacht mocht worden. Het significantieniveau was .007 (de kans is 0.7% dat de gevonden factoren toevallig zo vaak samen voorkomen). Het blijkt dat de factor "menselijk informatie verwerkend systeem" vaak samengaat met de factor "onjuiste hypothesen". In 12 van de 50 gevallen was er sprake van het verslappen van de aandacht in een situatie die door de politieambtenaar fout ingeschat is. De politieambtenaar let even niet op, waarna hij foutief reageert op een onverwachte gebeurtenis.

Tabel 13 Ras van de verdachte en de beoordeling van de verdachte door de politieambtenaar in termen van de checklist van Feggetter

	Factor in de checklist van Feggetter														
	mens. inf. verw.	opt. illusies	onjuiste hyp.	gewoonte	motivatie	oefening	pers.lijkheid	angst	soc. druk	rol	levensprobl.	fys. bel.	omg. bel.	ergonomie	Totaal
Gekleurd	-	-	-	-	-	-	6	1	-	1	-	-	-	-	8
Blank	-	-	2	-	-	-	11	2	-	6	-	5	-	1	27
Mediterraan	-	-	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-	-	-	4
Onbekend	-	-	1	-	-	-	5	1	-	2	-	1	-	-	10
Totaal	0	0	3	0	0	0	25	5	0	9	0	6	0	1	49

In Tabel 13 wordt de relatie aangegeven tussen de huidskleur van de verdachte en de beoordeling door de politieambtenaar van de verdachte in termen van de checklist van Feggetter. Het totaal aantal beoordeelde telt niet op tot 50, omdat er niet altijd sprake was van een beoordeling door de agent van de verdachte. Opvallend hierbij is nog dat de betrokken politieambtenaar aan gekleurde burgers (75%) (6/8) meer gewelddadige persoonlijkheidstrekken toekent dan aan blanke burgers (41%) (11/27).

Tabel 14 Ras van de verdachte en factoren die bij de politieambtenaar een rol speelden

	Factor in de checklist van Feggetter														
	mens. inf. verw.	opt. illusies	onjuiste hyp.	gewoonte	motivatie	oefening	pers.lijkheid	angst	soc. druk	rol	levensprobl.	fys. bel.	omg. bel.	ergonomie	Totaal
Gekleurd	3	-	7	-	-	1	2	1	-	6	-	-	-	1	21
Blank	11	-	11	-	-	-	3	7	-	4	-	3	1	2	43
Mediterraan	1	-	1	-	-	1	-	-	-	3	-	-	-	1	6
Onbekend	5	-	6	2	-	1	2	4	-	1	-	-	1	-	23
Totaal	20	0	25	2	0	3	7	12	0	14	0	3	2	4	92

In Tabel 14 wordt de ras van de verdachte vergeleken met de factoren binnen de politieambtenaar die een rol speelden tijdens de geweldsaanwending. In confrontatie met andersgekleurden speelt de factor "rol van de politiebeampte" in 33% van de foutieve geweldsaanwendingen een belangrijke rol, in confrontatie met blanken is dat slechts 9%. Interpretatie van deze gegevens is echter uiterst moeilijk. Omdat het om een zeer belangrijke zaak gaat die vergaande maatschappelijke en politieke consequenties kan hebben, zal op de vraag of er uit de gegevens uit dit onderzoek geconcludeerd kan worden, dat de politie discriminerend optreedt wat dieper worden ingegaan.

Tabel 15 Huidskleur van de verdachte en het district waarin de foutieve geweldsaanwending plaatsvond

	District							Onb	Totaal
	1	2	3	4	5	6	7		
Gekleurd	-	8	-	1	1	-	-	2	12
Blank	3	6	2	5	1	3	2	3	23
Mediterraan	-	1	-	1	1	-	-	1	4
Onbekend	1	3	-	1	-	1	3	-	9
Totaal	4	18	2	8	3	4	5	6	50

In Tabel 15 wordt een overzicht gegeven van de districten waarin de foutieve geweldsaanwending plaatsvond en de huidskleur van de verdachte. Een belangrijke onderliggende variabele die van belang is om het relatief grote aantal foutieve geweldsaanwendingen ten opzichte van gekleurde verdachten te verklaren is, dat de meeste foutieve geweldsplegingen in district 2 (Warmoesstraat) plaatsvinden, waar veel gekleurden wonen. Hier wordt ook vaak door de hondenbrigade (vandaar het hoge percentage "rolfactoren") opgetreden. Uit dit onderzoek mag men dan ook niet concluderen, dat politieagenten discriminerend optreden tegen anders gekleurden.

Tabel 16 Huidskleur van de verdachte en de mening van de politieambtenaar of hij zich al dan niet bedreigd voelde door de verdachte

	Voelde de politieambtenaar zich bedreigd?			% bedreigd
	Ja	Nee	Totaal	
Gekleurd	3	9	12	25
Blank	9	16	25	36
Mediterraan	1	3	4	25
Onbekend	3	6	9	33
Totaal	16	34	50	32

Uit Tabel 16 blijkt dat gekleurden de politieagenten niet vaker bedreigen dan blanken. Er mag dus niet gesteld worden dat anders gekleurden gewelddadiger zijn dan blanken en daarom vaker geweld tegen zich gebruikt krijgen. Vergelijking met gegevens uit tabel 13 levert het volgende beeld op: De politieambtenaar dichte in 41% van de foutieve geweldsaanwendingen aan de blanke verdachte gewelddadige eigenschappen toe, terwijl de ambtenaar in 56% van de gevallen ook daadwerkelijk bedreigd werd. Een tegenstrijdig beeld ontstaat bij het vergelijken van deze gegevens bij gekleurde verdachten. In 25% van de foutieve geweldsaanwendingen voelde de politieambtenaar zich bedreigd, terwijl in 75% van de gevallen gewelddadige eigenschappen aan de verdachte werden toegedicht. Dit verschil is te groot. Hoewel dus gesteld kan worden dat gekleurden vaker dan verwacht moet worden, slachtoffer zijn van foutief politiegeweld, verdient het aanbeveling om tijdens de opleiding met bovenstaande gegevens rekening te houden.

Hoe moeten deze resultaten nu in het licht van een nieuwe geweldsinstructie gezien worden? Politieambtenaren passen geweld foutief toe door een aantal oorzaken. Ze hebben een onjuiste hypothese over de situatie; dit betreft vooral de vermeende gewelddadige bedoelingen van het slachtoffer, terwijl de agent zich in een meerderheid van de gevallen zich toch niet direct bedreigd voelde. Daarnaast verslapt ook hun aandacht, zodat ze zich plotseling en onverwacht in een onaangename situatie bevinden. De daarbij optredende paniek brengt hen vervolgens tot verkeerde beslissingen. Tenslotte zijn er toch situaties waarin angst of een verkeerde rolopvatting leidt tot problemen. Een herformulering van de geweldinstructie zal politieambtenaren niet in staat stellen de bedoelingen van anderen beter waar te nemen. Evenmin zal het leiden tot minder aandachtsschommelingen of minder angst. Een nieuwe geweldinstructie zal daarom de werkelijke oorzaken van foutieve geweldsaanwending niet wegnemen. Wel is het mogelijk om via een nieuwe geweldinstructie de totale frequentie van geweldstoepassing te verminderen. Vanzelfsprekend neemt daarmee ook het absolute aantal foutieve geweldsaanwendingen af.

Het wegnemen van de werkelijke oorzaken van foutieve geweldsaanwending kan slechts geschieden met behulp van gerichte maatregelen. Zo zou men politieambtenaren een grotere bekendheid kunnen geven met het gedrag van gekleurde mensen, om op die wijze te voorkomen dat zij dit gedrag verkeerd interpreteren. Ook de rolopvatting van hondenbegeleiders kan door een betere opleiding worden veranderd.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Gebleken is dat het de individuele politieambtenaren niet aangerekend mag worden, dat hij de gevolgen van zijn handeling niet direct kon inzien. Een viertal verklaringen werd gevonden:

- de structuur van de ongelukken is erg gecompliceerd;
- de informatie die nodig is om de gevolgen van een bepaalde handeling te voorspellen, is verspreid over verscheidene personen;
- er zitten te veel tussenstappen tussen een handeling en het uiteindelijke negatieve gevolg;
- handelingen die jaren verricht worden zonder dat zij tot foutieve geweldsaanwendingen leiden, kunnen bij een ongunstige samenloop van omstandigheden ineens fataal blijken.

Het foutieve geweld bleek niet veroorzaakt te zijn door onvoldoende geoefendheid of een onvoldoende begrip van de geweldsinstructie van de betrokken politieambtenaren. De oplossing van de beschreven problematiek moet dan ook niet gezocht worden in de verandering van de opleiding op het gebied van de geweldsinstructie of het gebruik van het dienstwapen; deze blijkt immers te voldoen.

In alle gevallen van foutief aanwenden van geweld was sprake van menselijke fouten. Het zal dan ook voornamelijk deze factor zijn die aangepakt zal moeten worden om het aantal ongewenste gevallen van geweld te verminderen. Het maken van strengere voorschriften zal hier hoogstwaarschijnlijk niet toe bijdragen.

Wel is het mogelijk om door gerichte acties enkele van de fouten weg te nemen die vaak tot ongelukken leiden.

LITERATUUR

- Algemeen politieblad*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1983, nr. 2, pp. 30-33.
- Dekker, J. Ernstvuur 1968-1983. *Het tijdschrift voor de politie*, 1984, 46.
- Feggetter, A.J. *A Method for investigating human factors aspects of aircraft accidents and incidents*, 1982. *Ergonomics* 25, 1065-1075.
- Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, zitting 1982-1983, 17600 hoofdstuk XI en VII, nr. 36.
- Herziene Grondwet*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1983.
- Koenders, A.H.W. *Geweldsaanwending door politieambtenaren in Amsterdam in 1980*. Bureau B.K.U. & M.E., Amsterdam, Gemeentepolitie, 1982a.
- Koenders, A.H.W. *Geweldsaanwending door politieambtenaren in Amsterdam in 1981*. Bureau B.K.U. & M.E., Amsterdam, Gemeentepolitie, 1982b.
- De Nederlandse Gemeente*, 15 juli 1983, nr. 28, p. 34.
- Noodzaak van een nieuwe geweldsinstructie*. 's-Gravenhage: uitgave van de politievakorganisaties en de Vereniging van Nederlands gemeenten, 1983.
- Norman, D.A. *Errors in Human performance*. Report for personnel and training research programs. Arlington, Virginia: Office of Naval Research, 1980.
- Staatscourant*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1984, nr. 211.
- Wagenaar & Groeneweg, 1986. *Accidents at sea. Multiple causes and impossible consequences*, in press.

OVERZICHT VAN DE GEBRUIKTE WETSARTIKELLEN

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de wetsartikelen die in het rapport gebruikt worden. Eerst wordt de essentie van de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht gegeven en vervolgens een gedeelte van de tekst van de gebruikte artikelen uit de Opiumwet.

Wetboek van Strafrecht

Artikel 41.

1. Niet strafbaar is hij die een feit begaat, geboden door de noodzakelijke verdediging van eigen of een anders lijf, eerbaarheid of goed tegen oogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding.
2. Niet strafbaar is de overschrijding van de grenzen van noodzakelijke verdediging, indien zij het onmiddellijk gevolg is geweest van eene hevige gemoedsbeweging, door de aanranding veroorzaakt.

Artikel 141.

1. Zij die openlijk met vereende krachten geweld plegen tegen personen of goederen, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of een geldboete van de vierde categorie.
2. De schuldige wordt gestraft:
 1. met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie, indien hij opzettelijk goederen vernielt of indien het door hem gepleegde geweld enig lichamelijk letsel ten gevolge heeft;
 2. met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien dat geweld zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft;
 3. met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien dat geweld de dood ten gevolge heeft.

Artikel 180.

Hij die zich met geweld of bedreiging met geweld verzet tegen een ambtenaar werkzaam in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, of tegen personen die hem daarbij krachtens wettelijke verplichtingen of op hun verzoek bijstand verlenen, wordt als schuldig aan wederspanningheid gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.

Artikel 287.

Hij die opzettelijk een ander van het leven berooft, wordt, als schuldig aan doodslag gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 310.

Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort, wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vierde categorie

Artikel 311.

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:
 1. diefstal van vee uit de weide;
 2. diefstal bij gelegenheid van brand, ontploffing, watersnood, schipbreuk, stranding, spoorwegongeval, oproer, mouterij of oorlogsnood;
 3. diefstal gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd, in een woning of op een besloten erf waarop een woning staat, door iemand die zich aldaar buiten weten of tegen de wil van de rechthebbende bevindt;
 4. diefstal door twee of meer verenigde personen;
 5. diefstal waarbij de schuldige zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft of het weg te nemen goed onder zijn bereik heeft gebracht door middel van braak, verbreking of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum.

Artikel 312.

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of een geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft diefstal, voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld of bedreiging met geweld tegen personen, gepleegd met het oogmerk om die diefstal voor te bereiden of gemakkelijk te maken, of om, bij betrapping op heter daad, aan zichzelf of andere deelnemers aan het misdrijf hetzij de vlucht mogelijk te maken, hetzij het bezit van het gestolene te verzekeren.

Artikel 426.

1. Hij die, terwijl hij in staat van dronkenschap verkeert, hetzij het openbare verkeer belemmert of de orde verstoort, hetzij eens anders veiligheid bedreigt, hetzij enige handeling verricht waarbij, tot voorkoming van gevaar voor leven of gezondheid

van derden, bijzondere omstandigheden of voorzorgen worden vereist, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes dagen of geldboete van de eerste categorie.

Opiumwet

Artikel 2.

1. Het is verboden:

- a de middelen vermeld op de bij deze wet behorende lijst I,
- b de middelen aangewezen krachtens het tweede of derde lid van dit artikel
 - A. binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen;
 - B. te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstreken of te vervoeren;
 - C. aanwezig te hebben;
 - D. te vervaardigen.

FOUTIEF POLITIEGEWELD: OPLEIDINGS- EN ERVARINGSASPECTEN

Inleiding

Voordat een burger het beroep politieambtenaar mag uitoefenen krijgt hij of zij eerst een middellange opleiding waarin hij of zij bekend wordt gemaakt met (in principe) alle facetten van het vak. Hieronder wordt onder andere het kennen van de politieverordeningen, het opbouwen van een goede fysieke conditie, het leren gebruiken van de diverse geweldsmiddelen en het aanleren van diverse benaderingstechnieken verstaan. Ook na de eigenlijke opleiding dient de politieambtenaar deze kennis "up to date" te houden: "De ambtenaar onderhoudt de kennis van wetten, verordeningen, dienstvoorschriften in de ruimste zin des woords en van al wat verder nodig is voor een behoorlijke uitoefening van zijn functie" (Artikel 34 van de Ambtsinstructie voor de ambtenaren van gemeentepolitie der Gemeente Amsterdam). Om politieambtenaar te worden moet men dus een uitgebreide hoeveelheid kennis tot zich nemen. Ook moet de politieambtenaar aantonen de geleerde kennis in praktijk te kunnen brengen. Om bijvoorbeeld voor de functie van Hoofdagent in aanmerking te komen is naast de eis van een hoeveelheid kennis ook sprake van een diensttijd eis.

In deze korte notitie over de relatie tussen opleiding, geoefendheid en het foutief aanwenden van politiegeweld zal nu eerst wat dieper ingegaan worden op wat nu eigenlijk geoefendheid is. Vervolgens zal worden onderzocht in hoeverre er een relatie is tussen het foutief aanwenden van geweld en de opleiding en ervaring van politieambtenaren.

Geoefendheid, opleiding en ervaring

Geoefendheid is het verschijnsel dat men een taak, nadat men op de een of andere manier kennis over opgedaan heeft, beter uitvoert dan voorheen.

Geoefendheid kan men op twee manieren bereiken:

- geoefendheid door nieuw geleerde kennis (opleiding);
- geoefendheid door ervaring.

Opleiding

Tijdens een opleiding kan men op verschillende wijze in iets geoefend geraken (iets leren):

- een aan te leren taak wordt gedurende een bepaalde tijd herhaald, net zolang tot men de taak beheerst (bijvoorbeeld het leren schieten op een onbewegelijk doel);
- door "trial and error", waar iemand verschillende mogelijkheden uitprobeert om een probleem tot een oplossing te brengen (bijvoorbeeld het oplossen van een zeer moeilijke puzzel);
- door het overbrengen van eerder geleerde kennis in de ene situatie naar een nieuwe situatie (bijvoorbeeld: iemand heeft geleerd de korte wapenstok te gebruiken en kan vervolgens ook goed met de lange wapenstok omgaan).

Tijdens de opleiding speelt het aanleren van vaardigheden een eerste rol. Als men de ambtenaren niet goed opleidt in het met het dienstpistool om gaan, is invoeren van dergelijke apparatuur natuurlijk niet wenselijk. Dit is met name van belang bij het invoeren van *nieuwe* wapensystemen. Training in het gebruik van het nieuwe pistool is noodzakelijk. Deze vaardigheid kan als gevolg van de ingrijpende en onaanvaardbare gevolgen voor de burger en ambtenaar niet in de praktijk ("on the job") aangeleerd worden. Het beste alternatief is, dat men in kunstmatige situaties oefent. Het op juiste wijze gebruiken van het dienstwapen in dergelijke *oefensituaties* is een noodzakelijke voorwaarde om in de praktijk goed met het wapen om te gaan. Het door middel van "trial and error" leren schieten is om praktische redenen niet aanvaardbaar. Men is aangewezen op oefening in een kunstmatige situatie en het overbrengen van de daar opgedane kennis en de kennis die men heeft over het functioneren van het oude wapen naar de nieuwe situatie. Hieruit blijkt ook, dat men bij een aan te leren taak goed moet onderkennen wat de meest adequate leerstrategie is, die men toe moet passen.

Belangrijk is ook, dat na de opleiding geregeld nascholing op het gebied van wapengebruik wordt gegeven. Praktijk gevallen zouden ter bestudering aan de politieambtenaren aangeboden kunnen worden zodat de ambtenaren lering kunnen trekken uit door anderen gemaakte fouten (of juist goed optreden). Publicatie van gevallen van foutief geweldsgebruik kan dan onder meer ten doel hebben de zegswijze: 'een schip op het strand is een baken in zee' te verwerkelijken in die zin, dat ook anderen dan de betrokkenen van fouten leren. Daarenboven verdienen bijzondere gevallen bijzondere aandacht.

Ervaring

Wanneer men de vaardigheid beschouwt die nodig is bij bepaald werk dat iemand vele jaren uitvoert, valt op, dat deze vaardigheid met betrekking tot die taak op vele manieren blijft verbeteren. Dit gebeurt niet alleen tijdens de periode van opleiding, maar nog vele

jaren daarna zet dit proces zich voort. De mate van verbetering neemt wel af over de jaren, maar de effecten blijven significant. De vakbekwaamheid van de politieambtenaren blijft gedurende hun gehele carrière verbeteren door de ervaringen die zij hebben. Er zijn vier stadia in het proces van het verwerven van ervaring te onderscheiden:

1. Vorming van een "mentaal beeld" van de taak en werkomgeving

Men leert gegevens over een bepaalde taak en over eigenschappen van de apparatuur die men bij het uitoefenen van die taak gebruikt. Deze stellen de gebruiker in staat om bijvoorbeeld in te kunnen schatten hoe het dienstpistool te trekken, terwijl het wapen in de holster zit. Men voelt het holster en weet dan, uit de kennis over deze plaats, zich een beeld te vormen waar het dienstwapen zich bevindt en hoe men deze moet trekken en richten op het doel. Deze kennis verschaft iets als een "mentaal beeld", waarin de verschillende onderdelen van een taak en de daarbij te gebruiken apparatuur met elkaar in verband worden gebracht.

2. Onderkennen van vaste sequenties van gebeurtenissen.

Bepaalde aaneenschakelingen van gebeurtenissen die regelmatig voorkomen worden onderkend. Als de eerste gebeurtenis uit deze serie plaatsvindt, kan de rest voorspeld worden zonder dat deze gebeurtenissen ook eerst daadwerkelijk plaats behoeven te vinden. Elke keer dat iemand een fluitketel met water op het vuur zet wordt dit gedaan, in de wetenschap dat het water na een tijd zal gaan koken en dat de ketel een gefluit ten gehore zal brengen. Deze serie gebeurtenissen en hun volgorde kent men uit ervaring en men kan rustig even iets anders gaan doen, omdat de ketel met gefluit zal aangeven dat het water kookt.

Deze groeperingen van gebeurtenissen kan ook bij series handelingen plaatsvinden, deze worden dan gewoonten.

3. Vermogen om waarschijnlijkheden van het voorkomen van gebeurtenissen in te schatten.

Zelfs al vinden er strikt genomen nooit echt vaste patronen en series van gebeurtenissen plaats, dan is het nog mogelijk om de relatieve waarschijnlijkheid van het voorkomen van de diverse gebeurtenissen te bepalen. Men is zo beter voorbereid om snel op veel voorkomende gebeurtenissen te reageren. De politieambtenaar die op kerstnacht om assistentie vraagt weet dat het gewoonlijk ongeveer vijf minuten duurt voordat de hulp daadwerkelijk aanwezig is. Als na tien minuten de collega's nog niet gearriveerd zijn is het waarschijnlijk dat de oorzaak hiervan is dat er door onderbezetting, die op dit soort dagen gebruikelijk is, te weinig personeel op het bureau aanwezig is. Hij of zij kan er dan alleen op af gaan, of besluiten niet in te grijpen. De politieambtenaar weet, dat het

tijdens de kerstdagen het het meest waarschijnlijke is, dat er sprake is van onderbezetting en neemt de meest adequate maatregelen. Strikt genomen zijn er natuurlijk nog vele andere redenen mogelijk waardoor de assistentie niet komt: zijn oproep kan niet doorgegeven zijn, zijn oproep kan vergeten zijn, de assistentie kon de plaats niet vinden waar de amtenaar zich op dat moment bevond, de assistentie is betrokken geraakt bij een verkeersongeval enz. enz. De ervaring heeft de politieambtenaar geleerd, dat het onderbezet zijn van het politiebureau op dat moment de meest waarschijnlijke oorzaak is. Het voordeel van het hebben van zulke verwachtingspatronen heeft ook een keerzijde: er is sprake van een wat tragere reactietijd als men te maken heeft met relatief minder vaak voorkomende gebeurtenissen. Men rekent op de meest waarschijnlijke en treft min of meer automatisch de daarbij passende maatregelen en zal zo wat later de juiste maatregel nemen. Als de assistentie niet komt omdat zij naar een verkeerde plaats zijn gereden (een zeldzame gebeurtenis aangezien politieambtenaren de omgeving dienen te kennen) en inmiddels naar de juiste plek onderweg zijn, is de maatregel van de politieambtenaar om bijvoorbeeld weg te gaan niet juist, immers de assistentie is binnen enkele minuten ter plekke.

Een andere mogelijkheid is, dat de politieambtenaar toevallig een boven verwachting groot aantal malen met een relatief zeldzame gebeurtenis in aanraking kan zijn geweest. Hij of zij schat nu de relatieve waarschijnlijkheden verkeerd in en dit kan leiden tot foutief optreden.

Tenslotte is het nog zo, dat de politieambtenaar soms ten onrechte meent in een geheel andere situatie te zijn dan in werkelijkheid het geval is. In dit rapport werd gevonden dat in een aantal gevallen de betrokken ambtenaar een foutieve benaderingstechniek toepaste omdat hij of zij een onjuiste inschatting van de situatie maakte. Tijdens de opleiding dienen de verschillende mogelijk voorkomende situaties zo duidelijk mogelijk omschreven worden.

4. Vermogen om met relatief zeldzame gebeurtenissen om te gaan

In de loop van een langdurige ervaringstijd komen de meeste van de ook zeldzaam voorkomende gebeurtenissen toch wel eens voor. Deze worden zo dus bekend en er kunnen technieken ontworpen worden om deze gebeurtenissen in de praktijk de baas te kunnen worden in plaats van alleen in een onderzoeks- of leersituatie. Met name het aanwenden van schietgeweld valt in deze categorie: dit komt zo zelden voor, dat de gemiddelde politieambtenaar wel een zeer lange ervaring moet hebben wil hij of zij een aantal malen met het gebruik van het dienstpistool te maken hebben gehad. Dit is natuurlijk ook sterk afhankelijk van het district waar men werkt.

Als gevolg van het doorlopen van de verschillende stadia in het proces van ervaring worden op de lange duur minder efficiënte werkmethoden verworpen. Vooral het doorlopen van de eerste twee leerstadia maakt iemand veel minder afhankelijk van precieze details en informatie van een taak en vergen daarom ook minder aandacht. Uit dit rapport is gebleken, dat het juist de aandachtsproblemen zijn die vaak leiden tot *foutieve* geweldsaanwendingen. Dat bepaalde handelingen minder aandacht vergen komt doordat afzonderlijke gebeurtenissen en handelingen geen afzonderlijke beslissingen meer noodzakelijk maken. Dit is vooral van belang tijdens de opleiding bij het aanleren van de voorschriften en de uitvoering hiervan. Willen deze voorschriften effect hebben op met name geweldsbeheersing, dan moet de betrokken politieambtenaar ze "gedachte-loos" kunnen uitvoeren. Dit kan alleen indien er tijdens de opleiding veel en in uiteenlopende situaties is geoefend. Als de politieambtenaar ter plekke in een "split second" allerlei afwegingen moet maken is het vaak al te laat. Ook is het mogelijk dat emoties als angst en woede de keuze van de handeling beïnvloedt.

Deze wat grotere "blokken" van perceptie en handeling maken iemand echter wat minder flexibel. Iemand die gewend is aan een blok van nimmer variërende omstandigheden zal zijn of haar kennis moeilijker kunnen overdragen naar een situatie die een sterk wisselend karakter heeft. Het lijkt erop, dat dit probleem zich sterker voordoet bij een situatie die slechts weinig van de ander verschilt dan bij een situatie die veel van de vooraf gaande verschilt. Indien de politieambtenaar tijdens de opleiding in bepaalde situaties op een bepaalde manier leert te reageren, dan zal hij of zij in een situatie, die slechts weinig van de geoefende situatie verschilt, maar toch een andere geweldsaanwending noodzakelijk maakt, eerder een fout maken dan als de nieuwe situatie totaal verschilt van de aangeleerde.

Het hebben van ervaring kan echter ook een negatief effect op de werkprestatie hebben, omdat het in sommige gevallen een vals gevoel van veiligheid tot gevolg heeft. Door ervaring kan angst ook juist ontstaan. Men vergeet bijvoorbeeld de (terechte) angst voor nog onbekende situaties die men in het begin wel bezat. Er is echter ook een omgekeerd effect van angst. Er zijn situaties waar in men een prestatie vermindering krijgt doordat men zich te zeer bewust is van zijn of haar angst en deze angst alleen maar toeneemt naarmate men meer ervaring krijgt. Dit is in het bijzonder het geval als er rekening gehouden moet worden met een verschrikkelijk ongeval, dat onvermijdelijk eens moet optreden (men weet dat het eens tot een uitbarsting moet komen, bijvoorbeeld voor de ontruiming van bepaalde kraakpanden). De dreiging van dit gevaar, dat zelfs met de grootst mogelijke zorg niet vermeden kan worden, kan zo groot worden dat angstgevoelens optreden en dat men weigert om het werk nog verder te doen. In dit soort gevallen leidt ervaring ertoe dat men zich steeds meer realiseert hoe groot de gevaren eigenlijk zijn. Met name in bepaalde districten in Amsterdam treedt dit probleem

op. Het lijkt erop dat de vermindering van de prestatie mede optreedt doordat het duidelijk is dat een bepaalde taak onmogelijk correct (zowel volgens de voorschriften als door het algemeen rechtsgevoel) uit te voeren is. Het niet aanhouden van bepaalde verdachten die strafbare feiten plegen tijdens rellen (een voor de politieambtenaar potentieel zeer gevaarlijke situatie) "om escalatie te voorkomen" en vervolgens via de media te horen krijgen dat "de politie weer veel te slap is opgetreden" is hier een voorbeeld van. In dit soort omstandigheden is het niet waarschijnlijk dat extra opleiding een positief resultaat zal hebben. Het steeds maar adviseren van meer opleiding is niet realistisch en de consequenties daarvan moeten aanvaard worden. Ook is het zo, dat omstandigheden acceptabel kunnen zijn gedurende een korte periode, maar niet over een langere periode.

De mate van geoefendheid die men tijdens de loopbaan of zelfs tijdens een dienst als politieambtenaar nodig heeft is niet op elk moment gelijk. Er kunnen situaties in de dienst optreden die extra vaardigheden (als kennis en ervaring) vereisen die men normaal niet bezit. Het kan hier bijvoorbeeld om kennis betrekking hebbend op zeer specifieke omstandigheden gaan, die zeer moeilijk in te schatten zijn (bijvoorbeeld contact met terroristen of met schietgevaarlijke verdachten). In zo'n geval kan men de hulp van een expert inroepen of in het geval van de schietgevaarlijke verdachte kan men er een speciaal voor dit soort zaken opgeleid arrestatieteam op af sturen. Het is echter ook mogelijk dat men in een situatie komt waarin geen experts aanwezig zijn en er toch een extra beroep op de vaardigheden van de politieambtenaar gedaan wordt. Het verdient de aanbeveling om bij de planning van een dienst deze mogelijkheden zorgvuldig te onderzoeken (met de beschikbare gegevens van bijvoorbeeld inlichtingendiensten of in het geval van raciale problemen met gegevens van plaatselijke vertegenwoordigers) en ruim van te voren met de indeling van ploegen er voor te zorgen dat de beste bezetting bereikt wordt wanneer men verwacht dat er gevaarlijke situaties zullen optreden. Belangrijk is de vraag in hoeverre de bevelvoerende politieambtenaar in staat is om de kennis die hij in soortgelijke situaties heeft opgedaan weet om te zetten naar de plaatselijke omstandigheden.

De consequenties voor de opleiding tot politieambtenaar

In dit rapport is gebleken, dat een aantal verschillende categorieën van menselijke factoren ten grondslag liggen aan het foutief toepassen van politiegeweld. Per factor zal besproken worden wat de consequenties van de aanwezigheid van deze factor is voor de opleiding van politieambtenaar.

1 Menselijke informatie verwerking

Voornamelijk aandachtsproblemen. Deze problemen kunnen sterk worden verminderd door tijdens de opleiding een grote hoeveelheid praktijksituaties aan te bieden die door de politieambtenaren op bijvoorbeeld schietvaardigheid moeten worden beoordeeld.

2 Onjuiste hypothese

De politieambtenaar beoordeeldt de situatie op onjuiste wijze. Door tijdens de opleiding een grote verscheidenheid van situaties, waarin geweldgebruik moet worden toegepast, aan te bieden is de kans groter dat de politieambtenaar de in de praktijk voorkomende situatie herkent en juist behandelt.

3 Gewoonte

Een ingesleten foutieve handeling of serie foutieve handelingen waarvan de betrokken politieambtenaar van de onjuistheid zelf geen besef heeft. De onder 1 en 2 genoemde maatregelen kunnen ook tot een vermindering van het aantal foute gewoontes leiden.

4 Oefening

Hieronder worden de fouten verstaan die direct het gevolg zijn van onvoldoende kennis of vaardigheid. Het betrof in deze studie voornamelijk problemen met het juist hanteren van het dienstpistool. Extra schietoefeningen zouden hier uitkomst kunnen brengen.

5 Persoonlijkheid

Het veranderen van iemands persoonlijkheid (bijvoorbeeld lafheid, zorgeloosheid) door middel van opleiding lijkt niet goed mogelijk.

6 Angst

Voor situaties die angst opwekken doordat ze voor de politieambtenaar onbekend zijn kan het nuttig zijn tijdens de opleiding de politieambtenaren met mogelijke angstopwekkende situaties vertrouwd te maken.

Indien de angst opgewekt wordt, juist doordat men met de angstopwekkende situatie bekend is, zal extra opleiding geen goede oplossing zijn.

7 Rol

Aan het gegeven dat sommige politieambtenaren (met name de hondenbegeleiders) een rol gaat opvoeren van 'wie maakt mij wat', lijkt tijdens de opleiding vrij weinig te doen.

Andere factoren werden wel onderzocht, maar zij kwamen of bij politieambtenaren niet voor of betroffen factoren die niet direct met de betrokken politieambtenaar te maken hebben, zoals ergonomische factoren als "ontwerp mobilofoon". Dit is in eerste instantie een probleem voor de ontwerpers van de apparatuur. Van de politieambtenaar kan geëist worden dat hij of zij bijvoorbeeld de mobilofoon op juiste wijze kan bedienen. Het kunnen verhelpen van storingen of overbelasting valt echter buiten de opleiding van de politieambtenaar.