

Politiegeweld in zicht

Naar een visie op de hantering van het politiële geweldmonopolie

**Otto Adang
Bas Mali
Jaap Timmer**

Oktober 2018

© Politieacademie, Apeldoorn

Voorwoord

De bevoegdheid tot geweldgebruik karakteriseert de politie, het is de grondslag voor haar bestaan (van Reenen, 1979, p. 177). Artikel 7 van de Politiewet 2012 bepaalt dat de ambtenaar van politie bevoegd is in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld te gebruiken, wanneer het beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik van geweld verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. De uitoefening van geweld dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn.

Het Besluit Bewapening en Uitrusting Politie bevat de gewelddmiddelen die de politie ter beschikking heeft. Agenten in de basispolitiezorg beschikken over een korte wapenstok, pepperspray en een vuurwapen, daarnaast zijn surveillancehond als gewelddmiddel inzetbaar en kunnen agenten na toestemming van de politieleiding gebruik maken van de lange wapenstok. Voor de handhaving van de openbare orde kunnen (na toestemming van het bevoegd gezag) ook mobiele eenheden worden ingezet. De mobiele eenheden beschikken naast de reguliere gewelddmiddelen over een lange wapenstok en (na toestemming van het bevoegd gezag) over traangas, waterwerpers en surveillancehonden.

Recent is door de politie de wens geformuleerd om te komen tot een geactualiseerde en toekomstbestendige zienswijze op de (*less-than-lethal*) bewapening van de politie voor de dagelijkse politiezorg. Het gaat daarbij dus nadrukkelijk niet om het optreden in situaties van extreem vuurwapengeweld of in het kader van terreurbestrijding of het optreden door speciale eenheden als arrestatieteams en DSI. Opvallend genoeg ontbreekt het tot op heden aan een duidelijke visie van de politie over de uitoefening van het geweldmonopolie, waar dat toch in sterke mate het wezen van de politie raakt. Een duidelijke visie is voorwaardelijk voor de uitvoering van de politiemissie. Afgeleid daarvan is een visie essentieel om antwoord te geven op vragen die raken aan de uitoefening van geweld, zoals de vraag welke typen gewelddmiddelen wenselijk en acceptabel zijn. In opdracht van de politie is het onderzoeksproject *less-than-lethal* wapens gestart, onder andere om bouwstenen aan te dragen voor een dergelijke visie en om een onderbouwd advies uit te kunnen brengen aan de korpsleiding hoe in de toekomst – in de basispolitiezorg en bij de ordehandhaving – in de woorden van de politie “nog veiliger, effectiever en nauwkeuriger kan worden opgetreden in geweld en gevaarsituaties met gebruikmaking van *less-than-lethal* wapens”.

Otto Adang, oktober 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
------------------------	----------

Deel 1: Naar bouwstenen voor een visie op politiegeweld

1 Inleiding.....	9
1.1 Probleemanalyse.....	10
1.2 Onderzoeksvragen.....	14
1.3 Opbouw rapportage	15
2 Reflectie en antwoorden op de onderzoeksvragen	17
2.1 Reflectie	17
2.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen	24
3 Bouwstenen voor een visie op politiegeweld	27

Deel 2: Bevindingen uit het onderzoek

4 Onderzoeksmethode en -materiaal	31
4.1 Registraties van geweld door politieambtenaren (GDPA).....	31
4.2 Registraties van geweld tegen politieambtenaren (GTPA).....	39
4.3 Transcripties en bijdragen digitaal platform	40
5 Gevaarsituaties in de basispolitiezorg	43
5.1 GDPA in de basispolitiezorg.....	43
5.2 GTPA in de basispolitiezorg	52
5.3 Ontwikkeling in GDPA en GTPA.....	54
6 Ordehandhaving in Nederland	59
6.1 GDPA in de ordehandhaving	59
6.2 Vergelijking basispolitiezorg en ordehandhaving.....	64
6.3 Ordehandhaving met heftig geweld in de afgelopen 15 jaar.....	65
7 De rol van less-than-lethal wapens	69
7.1 Verwachtingen	69
7.2 Wapencomplex.....	70
7.3 Doelcomplex	73
7.4 Gebruikercomplex.....	75
7.5 Operationele context	79
7.6 Politiek-maatschappelijke context.....	80

Lijst met afkortingen	85
Referentielijst.....	87

Deel 3: Bijlagen (separaat document)

4 Onderzoeksmethode en -materiaal

B4.1 Regeling melding geweldaanwending.....	2
B4.2 Geselecteerde subcategorieën van hoofdcategorie ‘Uitvoeren’ in BVCM	7
B4.3 GDPR 2016 nader beschreven	8
B4.4 Medewerkers met GDPR nader beschreven.....	14
B4.5 Scoreformulier voor geweldrapportages	17
B4.6 Uitvoeringsregeling “Protocol Geweld tegen Politieambtenaren” (GTPA).....	19
B4.7 Stellingen geplaatst op het online discussieforum ‘Visie op politiegeweld’	21
B4.8 Bevindingen transcripties en online discussieforum	23

5 Gevaarsituaties in de basispolitiezorg

B5.1 Uitgaven en sterkte politie (2010-2016).....	31
B5.2 Ontwikkeling van enkele misdrijven (2010-2016)	32

Deel I: Naar bouwstenen voor een visie op politiegeweld



1 Inleiding

In 2014 concludeerde de toenmalige commissie Modernisering Programma Bewapening, Uitrusting en Kleding in haar overdrachtsdocument (BUK, 2014) dat het professioneel geweldmonopolie herijking verdient *“om het weer krachtiger te kunnen maken en zich te ontwikkelen naar een doortastend en kordaat geweldmonopolie. Een nieuwe balans tussen dialoog, de-escaleren en doorpakken is nodig; hard als ’t moet en zacht als ’t kan. Het dreigstelsel moet versterkt worden, waardoor de politie aan legitimiteit en vertrouwen wint en tevens het groot aantal incidenten van geweld tegen politieambtenaren vermindert. Leiderschap speelt hierbij een belangrijke rol evenals werving en selectie, trainen, opleiden en mentale preparatie, maar ook hulpmiddelen als kleding, bewapening en uitrusting.”*

Het overdrachtsdocument van de BUK commissie uit 2014 bevat (in paragraaf 3.1.1 en 3.1.2) een deel dat als probleemanalyse met betrekking tot geweldmiddelen te kenschetsen valt (vooral waarom het gaat om de basispolitiezorg) en dat beargumenteert waarom less-than-lethal wapens (mede) een oplossing voor die problemen zouden kunnen zijn. Het achterliggende idee is het streven naar een situatie waarbij de politie effectief en efficiënt haar taken kan vervullen met zo min mogelijk (ernstig) letsel bij burgers en agenten. Met innovatieve ontwikkelingen zou een betere balans tussen effectiviteit en de kans op letsel gerealiseerd kunnen worden.

De vraag of de huidige geweldmiddelen toereikend zijn is overigens niet nieuw. In 1987 wees de commissie Heijder (Heijder, 1987) erop dat er gesproken wordt van een "gat" in de bewapening in die zin dat de overgang van wapenstok en surveillancehond naar vuurwapen groot is. De commissie stelt daarover het volgende¹:

"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 onderzoeksgegevens dat in een situatie waarin het gebruik van een zwaardere middel dan de wapenstok gerechtvaardigd zou zijn doch het gebruik van een vuurwapen de grenzen van de proportionaliteit zou overschrijden, de politieambtenaar 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 politieambtenaar, 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 politieambtenaar bij de uitoefening van de gewone dienst in beginsel toereikend is. (...)

De commissie bepleit 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 verstoorde van de rechtsorde. Dit laat onverlet dat wordt gezocht naar de ontwikkeling van wapens die beter beantwoorden aan het doel waarvoor zij worden gebruikt."

¹ Deze tekst werd ook geciteerd in Hoofdstuk 3 uit Adang e.a. (1997) Netten, stokken en sprays. Nieuwe geweldmiddelen voor de Nederlandse politie?

Sinds het rapport van de commissie Heijder zijn er de volgende veranderingen doorgevoerd in de less-than-lethal bewapening van agenten in de basispolitiezorg:

- Pepperspray is (na een pilot in 2000) ingevoerd vanaf 2001;
- Voor gecertificeerde agenten kan met toestemming van de meerdere de lange wapenstok verstrekt worden (dat gebeurt vooral in uitgaansgebieden);
- De concentratie van pepperspray is verhoogd in 2014;
- De uitschuifbare wapenstok wordt ingevoerd in 2018;
- In 2018 is een pilot gehouden met het stroomstootwapen.

Wat betreft vuurwapens is als opvolger van de Walther P5 in 2012 de Walther P99Q-NL ingevoerd met een grotere patroonhouder (15 patronen). In de jaren 1980 is de politiekarabijn vervangen door de Heckler & Koch MP5 pistoolmitrailleur. De klassieke volmantelpatroon 9x19mm is vervangen door eerst de Action 3 (niet-vervormende hollow-point munitie), vervolgens de Action Effect (licht vervormende hollow-point munitie) en in 2011 door de Action NP (beheerst vervormende hollow-point munitie). Steekwerende vesten behoren inmiddels tot de persoonlijke uitrusting van agenten en alle surveillanceauto's zijn uitgerust met deelbepantsering en met twee kogelwerende vesten.

Na Heijder is ook het vereiste van geoefendheid in het gebruik van geweldmiddelen in de Ambtsinstructie 1994 opgenomen (art. 4 Ambtsinstructie 1994). Los van deze ontwikkelingen is voor het optreden in situaties met extra gevaarzetting een schildprocedure gekomen (waarbij met behulp van een schild een persoon onder controle gebracht kan worden), zijn er ondersteuningsgroepen (voor het in teamverband verrichten van verdachten met verhoogde gevaarzetting) en zijn er op diverse plaatsen zogenaamde openbare orde teams gekomen voor het optreden in uitgaansgebieden.

Voor wat betreft (grootschalige) ordehandhaving zijn er geen aanvullende wapens ter beschikking gekomen, wel is er sprake geweest van een modernisering van traangasverspreidende middelen, uniform, voertuigen en het concept van optreden.

1.1 Probleemanalyse

Wat zijn, in het licht van deze discussie, de actuele problemen die de BUK-commissie signaleert en, daaraan gekoppeld, wat zijn de mogelijke voordelen van nieuwe less-than-lethal wapens in dat opzicht?

Het eerste probleem is dat agenten soms gewond raken bij hun werk door tegen hen gebruikt geweld. Vanuit de gedachte dat de grootste kans op verwondingen bij agenten bestaat wanneer zij fysiek geweld gebruiken, waarbij er sprake is van daadwerkelijk contact met agressieve doelpersonen, is het idee dat er behoefte is aan wapens waarbij dergelijk contact geminimaliseerd wordt. Dat zou dan tevens een oplossing zijn voor situaties waarin agenten tegemoet getreden worden met een of ander slag- of steekwapen (of bekogeld worden). Nieuwe wapens zijn daarmee ook een kwestie van goed werkgeverschap.

Een tweede probleem is het (verondersteld) toenemend geweld in de samenleving in het algemeen en/of tegen de politie in het bijzonder. Nieuwe wapens zouden kunnen leiden tot een situatie waarbij agenten met meer zelfvertrouwen en geloofwaardiger kunnen opereren en beter in staat zijn "door te pakken", met minder bedreigingen/ beledigingen/ geweld tegen de politie als gevolg.

Een derde probleem is dat bestaande wapens beperkt effectief (wapenstok, pepperspray) of te ingrijpend of disproportioneel (surveillancehond, vuurwapen, soms ook wapenstok) zijn, of bij gebruik soms vragen oproepen over de legitimiteit van politieel geweldgebruik (wapenstok, surveillancehond), wat er ook toe kan leiden dat agenten afzien van optreden. De beperkte effectiviteit betreft vooral personen onder invloed van alcohol of drugs of met geestelijke gezondheidszorgproblemen, grote of sterke personen (bijvoorbeeld met vechtsportervaring) en groepen.

Een vierde probleem is dat het investeren in vaardigheden van politiemensen veel tijd en capaciteit kost. Wapens zouden in dat opzicht effectiever, efficiënter en veiliger zijn.

Opvatting

Het is hierbij van belang te vermelden welke opvatting ten grondslag ligt aan de eindconclusie van de BUK commissie, dat het geweldmonopolie herijkt moet worden, om het weer krachtiger te maken en zich te ontwikkelen naar een doortastend en kordaat geweldmonopolie. De commissie stelt dat een nieuwe balans nodig is tussen dialoog, de-escaleren en doorpakken, een versterking van het dreigsysteem van de politie. Die versterking zou nodig zijn vanwege maatschappelijke verharding in reactie op verzachting van de politie in de jaren daarvoor. De, eerder door Piet van Reenen in 2010 geuite veronderstelling is, dat onder andere door niet meer de norm maar het doel centraal te stellen en in te zetten op een sterke relatie met informele controle mechanismen, er een zekere schroom ontstond tegen het gebruik van geweld, versterkt door de wijze waarop, ook door de politie zelf, (negatief) over geweldtoepassing geoordeeld werd. Tegen de achtergrond van een toename van dreiging en geweld in de samenleving (waar voor 2010 sprake van leek te zijn), brengt van Reenen deze veronderstelde verzachting van de politie direct in verband met een toename van het geweld tegen de politie. Van der Torre et al. (2011) komen met een vergelijkbare conclusie in hun onderzoek *Veilig Politiewerk*:

De noodzakelijke balans tussen relationele en normatieve aspecten van het politiewerk is in het geding. De selectie, opleiding en training zijn sinds de jaren negentig te eenzijdig gericht geweest op relationele kwaliteiten. Dit is ten koste gegaan van de fysiek-mentale fitheid van de basispolitie.

Deze balansverstoring geeft uitvoerende agenten het gevoel dat correct geweldgebruik wordt ondergewaardeerd en zelfs kan worden gezien als een indicatie van een verkeerde politiestijl. Agenten zien de balansverstoring ook terug in de nasleep van geweldsincidenten. Ze vinden dat daders van geweldgebruik tegen de politie niet streng genoeg worden aangepakt en dat burgers te gemakkelijk valse aangiften of klachten in kunnen dienen tegen agenten. Terwijl het voor een agent veel concentratie en inspanning vergt om zich voor geweldgebruik te verantwoorden.

...

Bijna een kwart van de agenten (25,7%) zegt dat ze er wel eens van af ziet om op te treden in risicovolle omstandigheden, terwijl dat wel zou moeten. Respondenten vinden een tekort aan beschikbaar politiepersoneel (87,0%) de belangrijkste reden daarvan. Andere oorzaken scoren als volgt: grof geweld tegen de politie (56,1%); collega's die te voorzichtig optreden in risicovolle situaties (54,6%); politieke geweldmiddelen die tekortschieten (47,7%); onzekerheid over de nasleep van geweldgebruik (43,9%); collega's die geneigd zijn te veel geweld toe te passen (23,6%). (van der Torre e.a., 2011)

Onderzoek naar less-than-lethal wapens

De BUK commissie deed als een van haar aanbevelingen om de nieuwe Directie Facility Management, Afdeling (politie)Middelen de opdracht te geven tot het uitvoeren van onderzoek naar less-than-lethal middelen voor de Politie voor de komende 5 tot 10 jaar. De Directie FM stelde daarop in haar opdracht voor het onderzoek dat er

behoefte [blijkt] te bestaan om de huidige gewelddmiddelen opnieuw te beschouwen teneinde te kunnen komen tot een geactualiseerde en toekomstbestendige zienswijze op de bewapening van de politie. Het accent daarin ligt hierbij nadrukkelijk op het betrekken van de potentie van Less than Lethal Weapons² (LtLW). Een onderzoeksproject in deze richting kan overigens niet alleen middelgericht zijn. De meer fundamentele vraag welke politie wij op het gebied van geweld- en gevaarbeheersing willen zijn komt evengoed aan de orde. Het is de vraag hoe wij ook in de toekomst op maatschappelijk verantwoorde wijze invulling geven aan het ons toegekende geweldmonopolie? Geloofwaardigheid, veiligheid, doortastendheid en legitimiteit van het politieoptreden staan daarin centraal.

Het doel van het onderzoek is om bij te dragen aan de ontwikkeling van een actuele visie op de hantering van het politieke geweldmonopolie: welke opstelling en welk optreden wordt van politiemensen in gevaarsituaties, gevraagd en verwacht? Bij deze visie met opvattingen over en beoordelingen van politiegeweld dienen internationaal gehanteerde zogenaamd *use of force* modellen betrokken te worden, waarbij het gebruik van geweldsvormen door wetshandhavers wordt gerelateerd aan diverse (potentiele) gevaarsituaties waarmee zij te maken kunnen krijgen. Voor zowel basispolitiezorg als ordehandhaving dient bezien te worden of een *use of force* model voor de Nederlandse situatie kan worden geconstrueerd. De wisselwerking tussen de modelvorming en mogelijke innovaties op het gebied van uitrusting moet leiden tot een optimalisering van het beschikbare repertoire aan interventiemiddelen binnen de randvoorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit.

De Directie FM hanteert daarbij de volgende “Kernboodschap LtLW”:

“Om de veiligheid in Nederland te vergroten en de rechtsorde te handhaven, móet de politie naar voren stappen en mág zij geweld gebruiken, als de situatie daar om vraagt. Deze geweldsbevoegdheid maakt onderdeel uit van het professioneel vakmanschap van politiemensen: zij weten wanneer en in welke mate zij geweld mogen gebruiken. Daarbij nemen zij in acht dat het geweld noodzakelijk en zo gering mogelijk moet zijn en minimaal letsel oplevert voor alle betrokkenen, maar een maximaal effect sorteert.

Voor het gebruik van geweld beschikken politiemensen over ondersteunende middelen. In de basis zijn dat de korte wapenstok, pepperspray en het dienstpistool. De huidige middelen blijken in deze veranderende samenleving niet langer voldoende. Politiemensen ervaren een te grote kloof tussen de relatief lichte wapenstok en pepperspray enerzijds en het vuurwapen, als alternatief, anderzijds. De politie zoekt daarom naar manieren om het beschikbare repertoire aan interventiemiddelen uit te breiden en ook in de toekomst op maatschappelijk verantwoorde en geaccepteerde wijze invulling te geven aan het toegekende geweldmonopolie.” (FM, 2016).

² De term *Less than Lethal* wordt gehanteerd overeenkomstig het onderzoeks- en technologisch ontwikkelprogramma SUBCOP (SUicide Bomber COunteraction and Prevention) van de Europese Unie.

Deze paragraaf bevat een aantal elementen die nadere aandacht behoeven en aanleiding zijn voor formulering van de onderzoeksvragen.

[1] *“Om de veiligheid in Nederland te vergroten en de rechtsorde te handhaven”*

Dit element verwijst naar de **maatschappelijke context** en de functie van de politie in de samenleving. Dat roept de vraag op hoe het gesteld is met de veiligheid in Nederland en de handhaving van de rechtsorde. Meer impliciet, in het licht van het onderhavige onderzoek: welke rol spelen politieel geweldgebruik en gewelddmiddelen bij het vergroten van veiligheid en het waarborgen van de rechtsorde?

[2] *“moet de politie naar voren stappen en mag zij geweld gebruiken”*

Deze constatering roept de vraag op in welke situaties de politie “naar voren moet stappen” en daadwerkelijk geweld gebruikt, in het bijzonder met gebruikmaking van gewelddmiddelen.

[3] Er is sprake van *“professioneel vakmanschap”* en politiemensen *“weten wanneer en in welke mate zij geweld mogen gebruiken”*

Dit roept de vraag op wat professioneel vakmanschap inhoudt als het gaat om het optreden in gevaarsituaties, de hantering van het geweldmonopolie en het gebruik van gewelddmiddelen. Daar zitten niet alleen individuele aspecten aan, maar ook organisatorische aspecten in de wijze waarop de politieorganisatie vakmanschap bevordert en waarborgt.

[4] *“nemen zij in acht dat het geweld noodzakelijk en zo gering mogelijk moet zijn”* en *“minimaal letsel”* oplevert voor alle betrokkenen maar met *“maximaal effect”*.

Hier worden belangrijke voorwaarden voor een professionele uitoefening van het geweldmonopolie geformuleerd: als ultimum remedium, subsidiair, proportioneel, redelijk en gematigd. In het kader van dit onderzoek is dit een vraag die vooral betrekking heeft op de **wapens**: in hoeverre maken verschillende typen gewelddmiddelen dergelijk gebruik mogelijk, makkelijker of moeilijker?

Idealiter zou de politie kunnen beschikken over gewelddmiddelen die geen letsel veroorzaken maar wel effectief gevaar neutraliseren en het aanhouden van verdachten mogelijk maken zonder dat agenten gewond raken. Wondermiddelen bestaan niet en bij ieder gewelddmiddel gaat het om het vinden van een balans tussen de kans op letsel en de effectiviteit van het middel. Welk type gewelddmiddelen zijn er op de markt en welke positie hebben ze met betrekking tot deze balans?

[5] *“huidige middelen blijken [...] niet langer voldoende”* en *“Politiemensen ervaren een te grote kloof tussen de relatief lichte wapenstok en pepperspray enerzijds en het vuurwapen, als alternatief, anderzijds.”*

Deze stellingen sluiten aan bij de door de BUK-commissie verwoorde **probleemanalyse**. Ze roepen de vraag op in welk opzicht de huidige gewelddmiddelen in de praktijk tekort schieten en in hoeverre er daadwerkelijke sprake is van een kloof. Tegelijkertijd verwijzen ze naar **verwachtingen** die bestaan over mogelijk nieuwe wapens die wel voldoende zouden zijn en de veronderstelde kloof zouden kunnen dichten.

[6] *“De politie zoekt daarom naar manieren om het beschikbare repertoire aan interventiemiddelen uit te breiden en ook in de toekomst op maatschappelijk verantwoorde en geaccepteerde wijze invulling te geven aan het toegekende geweldmonopolie.”*

Hieruit spreekt de duidelijke wens ontleend aan de **(politiek)maatschappelijke context** waarin de politie functioneert: de wens om op een maatschappelijk verantwoorde en

geaccepteerde wijze invulling te geven aan het toegekende geweldmonopolie. Welke elementen zijn daarvoor cruciaal?

1.2 Onderzoeksvragen

De kernboodschap less-than-lethal wapens leidt aldus tot de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag

Is er de noodzaak van een versterking van het dreigstelsel met nieuwe geweldsmiddelen? Met andere woorden: in hoeverre kunnen nieuwe geweldsmiddelen bijdragen aan een situatie met minder risico op letsel (specifiek bij politieambtenaren); een situatie waarbij er sprake is van minder geweld tegen politieambtenaren; en in hoeverre zijn nieuwe geweldsmiddelen effectiever en efficiënter dan bestaande geweldsmiddelen (bij de toepassing en als alternatief voor investeren in vaardigheden van politiemensen)? Deze vragen worden in dit rapport beantwoord aan de hand van de elementen uit de Police Technology Assessment (PTA).

Wapencomplex

In welk opzicht schieten de huidige geweldsmiddelen tekort en in hoeverre is er sprake van een kloof met het vuurwapen?

Welk type geweldsmiddelen zijn er op de markt en welke positie hebben ze met betrekking tot de balans tussen de kans op letsel en de effectiviteit van het middel?

Doelcomplex

Met wat voor doelpersonen worden politiemensen in de huidige samenleving geconfronteerd?

Gebruikercomplex

Wat betekent professioneel vakmanschap voor de politieorganisatie als het gaat om het optreden in gevaarsituaties, de hantering van het geweldmonopolie en het gebruik van geweldsmiddelen?

Operationele context

In welke gevaarsituaties stapt de politie “naar voren” en gebruikt zij daadwerkelijk geweld, in het bijzonder met gebruikmaking van geweldsmiddelen en in wat voor situaties wordt zij geconfronteerd met geweld?

Politiek-maatschappelijke context

Hoe is het gesteld met de veiligheid in Nederland en de handhaving van de rechtsorde, en in hoeverre spelen geweldsmiddelen (interventiemiddelen) daarbij een rol?

Voor de ontwikkeling van een visie is daarnaast de volgende vraag relevant:

Welke elementen zijn cruciaal voor een maatschappelijk verantwoorde en geaccepteerde wijze invulling van het toegekende geweldmonopolie, in het bijzonder met betrekking tot less-than-lethal wapens?

1.3 Opbouw rapportage

Om antwoord te geven op deze onderzoeksvragen is dankbaar gebruik gemaakt van studies die in binnen- en buitenland verricht zijn, en zijn data met betrekking tot geweld door politieambtenaren (GDPA) en geweld tegen politieambtenaren (GTPA) verzameld en geanalyseerd en zijn experts geconsulteerd. Deze onderzoekrapportage bestaat uit drie delen en is als volgt opgebouwd.

Het eerste deel beschrijft na de onderzoeksvragen direct onze reflectie en de antwoorden hierop. Vervolgens geven we op basis hiervan een eerste aanzet om te komen tot een visie op de hantering van het politieke geweldmonopolie, door het schetsen van een aantal bouwstenen. De lezer die vooral geïnteresseerd is in de uitkomsten van dit onderzoek kan met dit eerste deel volstaan.

Het tweede deel gaat nader in op de onderliggende bevindingen uit dit onderzoek. Na een beschrijving van onderzoeksmethode en -materiaal in hoofdstuk 4, volgt een analyse van de gevaarsituaties waarmee politiemensen in de praktijk geconfronteerd worden in de basispolitiesorg (hoofdstuk 5) en bij de ordehandhaving (hoofdstuk 6) op basis van gegevens over het jaar 2016. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 specifiek ingegaan op de mogelijke bijdrage van less-than-lethal wapens aan het politieoptreden.

Bij dit laatste wordt gebruik gemaakt van de structuur van Police Technology Assessment. Na een bespreking van de verwachtingen over de bijdrage van less-than lethal-weapons, volgt een overzicht van de verschillende (typen) less-than-lethal weapons die er zijn en van hun effecten (wapencomplex). Daarna volgt een analyse van de personen waar de politie mee te maken heeft in gevaarsituaties (doelcomplex) en van de politieorganisatie met betrekking tot het optreden in gevaarsituaties (het gebruikercomplex). Voor een goed begrip van deze elementen is informatie nodig over de operationele en de politiek-maatschappelijke context waarin de politie haar werk doet.

Het derde deel tenslotte bevat de bijlagen, opgenomen in een separaat document.

2 Reflectie en antwoorden op de onderzoeksvragen

2.1 Reflectie

Van ambtelijk naar professioneel geweldmonopolie

Voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, openbare orde en veiligheid is het onvermijdelijk dat de overheid onder bepaalde omstandigheden geweld moet toepassen. Geweld is “iedere kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken” (Ambtsinstructie 1994, artikel 1, 3, c). Geweld is een schending van grondrechten van burgers. Zo’n schending is uitsluitend te rechtvaardigen als daar een wettelijke grond voor is. Voor de rechtshandhaving is dat artikel 7 Politiewet 2012. Soms is geweld nodig, niet alleen om van misdrijven verdachte burgers aan te houden, maar ook om mensenlevens te redden, om geweld tegen burgers en politieambtenaren te keren en om de ordelijke gang van zaken in het publieke domein te handhaven of eventueel herstellen.

Goedwillende burgers moeten zoveel mogelijk onverkort in vrijheid en veiligheid kunnen leven en zich onbelemmerd in het publieke domein kunnen begeven. In een democratische gecontroleerde rechtsstaat past het dat de overheid het recht op geweldgebruik monopoliseert en eigenrichting tussen burgers afwijst en tegengaat (Weber, 1968). Maar de overheid kan het geweldmonopolie niet naar willekeur hanteren. Internationale verdragen als het Internationaal Verdrag betreffende Burgerrechten en Politieke Rechten, de Code of Conduct for Law Enforcement Officials 1979 (Verenigde Naties), de Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials 1990 (VN), het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd én de Nederlandse grondwet waarborgen de onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op leven, behoudens de bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. De overheid is bij uitstek de instantie die enerzijds die grondrechten moet garanderen met optreden indien nodig, maar anderzijds die grondrechten ook moet respecteren tijdens dat optreden. Politiegeweld is dus in wezen een gerichte en doelbewuste aantasting van de fysieke integriteit van personen of groepen met als doel hun gedragsalternatieven te beperken ten behoeve van de handhaving van de rechtsorde (Timmer, 2005). De wettelijke bevoegdheid tot geweldgebruik is op een aantal punten nader geregeld in de Ambtsinstructie 1994 (Timmer & Cozijn, 2016).

In zijn sociologische studie van de dynamiek van het overheidsgeweld laat Van Reenen (1979: 51) zien dat het geweldmonopolie zich sinds jaren 1950 heeft ontwikkeld van een “ambtelijke geweldmonopolie” tot een meer maatschappelijk geweldmonopolie. Dat is een geweldmonopolie dat past bij de dan inmiddels ontwikkelde pluriforme, democratische, rechts- en verzorgingsstaat. Kenmerk van het maatschappelijk geweldmonopolie is dat overheidsgeweld geen voorspelbare reactie meer is op afwijkend, crimineel of ondermijnend gedrag maar een keuze. Die keuze is ingegeven door binnen de politie ontwikkelde alternatieven, werk- en denkwijzen en ook specialismen, zoals de Mobiele Eenheid (ME) voor het herstel of de handhaving van de openbare orde, de arrestatieteams (AT) voor het politiewerk in levensbedreigende omstandigheden en andere speciale eenheden voor terreurbestrijding en andere interventies in direct levensbedreigende situaties.

Van Reenen beschrijft hoe in deze nieuwe situatie ook geweldspecialisten belang hebben bij het voorkomen en reduceren van overheidsgeweld. Gezien de toenmalige (gepolitiseerde) verhoudingen had van Reenen wellicht kunnen stellen: zelfs geweldspecialisten zien dat belang. Geweld lost namelijk niet zo zeer alleen problemen op, maar blijkt die ook te kunnen genereren. Met het maatschappelijke geweldmonopolie ontstond zo het “omzichtige geweld” (Van Reenen, 1979: 324-326). Door herdefinitie van het handelen van burgers en van situaties

bleek het mogelijk om het gebruik van overheids geweld te beperken en slimmer aan te wenden. Een bezetting of demonstratie hoort bij het, binnen wettelijke en afgesproken kaders, aanvaarde maatschappelijk verkeer en bij de burgerlijke grondrechten en moet in beginsel mogelijk zijn en dient bij voorkeur niet gewelddadig te worden bestreden. De overheid ontdekt de middelen ‘gedogen’ en ‘preventie’ om potentiële geweldssituaties te voorkomen, te de-escaleren of te kanaliseren. Het negeren en doelbewust uitstellen van geweld blijkt indruk te maken en vrucht af te werpen.

Het voorgaande heeft vooral betrekking op politieoptreden ter handhaving van de openbare orde. In het gebruik van (geweld)bevoegdheden ter strafrechtelijk handhaving heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan. Mede onder invloed van rechtsspraak en maatschappelijke en politieke discussie mede naar aanleiding onderzoek en advies vindt er een verheldering en verfijning plaats van de kaders waarbinnen de politie geweld kan gebruiken (Timmer, 2005; Van der Steeg en Timmer, 2016; Van der Steeg et al, 2017). Dat zijn niet alleen wettelijke kaders maar ook organisatorische, opleidings- en trainingskaders. Anderzijds leiden die veranderingen in de samenleving er juist toe dat steeds overal weer nieuwe vragen bij worden gesteld, dat niets meer vanzelf spreekt en dat burgers en politici ook niets als vanzelfsprekend aannemen en aanvaarden (Boutellier, 2010). De samenleving is meer fluïde, complexer en ogenschijnlijk chaotischer geworden. Tegelijkertijd zijn burgers beter opgeleid, mondiger en zelfstandiger. Macht, gezag en bevoegdheden van overheden en overheidsfunctionarissen spreken daardoor niet meer vanzelf. Die moeten voortdurend, meer dan eerder, worden verworven, verantwoord en opnieuw verworven (Schlesinger en Tumber, 1994; Reiner, 2010). Met de komst van alle moderne (sociale) media blijft ook vrijwel niets onopgemerkt. Vooral politieoptreden trekt de aandacht, zeker ook van alle ingebouwde camera's van smartphones, waarmee de beelden in een oogwenk op het internet belanden (Brown, 2016). Daarmee is de politiefunctie als geheel nog meer publiek en zichtbaar en staat deze meer dan ooit in het brandpunt van de belangstelling en van de maatschappelijke discussie. Onderzoek laat zien dat deze zichtbaarheid van hun optreden agenten wel degelijk beïnvloedt (Brown, 2016). Het disciplineert hen in hun handelen als een soort virtueel panopticum (vergelijk Foucault, 1977) en kan misbruik van bevoegdheden helpen voorkomen. Andersom draagt zichtbare en overtuigende zelfbeheersing van de kant van agenten bij aan het maatschappelijk draagvlak van politieoptreden (Goldsmith, 2010; Manning, 2010).

Onderzoek van onder meer Blumberg heeft laten zien dat betere wet- en regelgeving, verbeterde opleiding en training, disciplinaire handhaving van dienstvoorschriften en civielrechtelijke schadeclaims van burgers tegen onrechtmatig politiegeweld helpen het aantal slachtoffers door politiegeweld terug te dringen (Blumberg, 1994). De belangrijkste en meest duurzame beheersende invloed op politiegeweld schrijft Chevigny toe aan externe controle en internalisering daarvan in de politieorganisatie (Chevigny, 1995). Strafvervolgning van politieambtenaren vindt hij een “clumsy instrument” dat inhoudelijk weinig toegevoegde waarde heeft (Chevigny, 1995: 265). Uitsluitend externe controle organiseert vooral interne weerstand en stimuleert het sluiten der rijen. Alleen interne controle is ook niet doeltreffend. De balans moet volgens Chevigny liggen in een mix, waarbij de externe controle toeziet op interne controle (Chevigny, 1995).

Met dat laatste raakt dit vraagstuk van sturing van politiegeweld in een snel veranderende samenleving aan de kennis en inzichten omtrent de sturing, toetsing en ontwikkeling van “professies” (Larson, 1978). Belangrijke kenmerken van professies zijn volgens de klassieke beroepsociologie onder meer een beroepsvereniging, een gespecialiseerde opleiding en

terugkerende certificering, specifieke vaardigheden, autonome bevoegdheden, een eigen ethische code en een eigen tuchtrecht (Wilensky, 1964). Bij de meer klassieke, zelfstandige professies valt te denken aan advocaten, notarissen en artsen. Maar volgens de huidige inzichten behoort het politievak ook tot de zogeheten hybride professies, professionals die relatief autonoom functioneren in grote organisaties (Noordegraaf, 2015). Zo heeft het geweldmonopolie zich in ruim een halve eeuw ontwikkeld van een autonoom ambtelijk tot een “professioneel geweldmonopolie”, waarbij de politieambtenaar relatief autonoom handelt binnen wettelijke kaders en volgens professionele standaarden waarop de politieorganisatie intern zelf moet toezien, extern gecontroleerd door het bevoegde gezag zijnde burgemeester en de officier van justitie en democratisch gecontroleerd door de volksvertegenwoordiging.

Verschillende opvattingen over de vraag of gewelddmiddelen het geschikte antwoord zijn op datgene wat gevraagd wordt van de politie.

Uit de focusgroep met praktijkexperts en stakeholders en de onlinediscussie kwamen verschillende opvattingen naar voren over de vraag of gewelddmiddelen het geschikte antwoord zijn op datgene wat gevraagd wordt van de politie.

De politie onderscheidt zich met het geweldmonopolie, maar daar hoort ook de verantwoordelijkheid en de durf bij om dat te gebruiken. Daar lijkt volgens sommige politiemensen sprake van een tekort; waar het gaat om gebruik van geweld. De 3 D's van goed politiewerk, dialoog, de-escalatie en doorpakken, zouden met elkaar in evenwicht moeten zijn. Als het doorpakken onderbelicht raakt, onder meer in training en opleiding, leidt dat tot een zwak dreigstelsel van de politie. Het past bij de politie, op eigen kracht en luisterend naar de samenleving, zelf haar koers te bepalen als het gaat om het gebruik van geweld. Dat vraagt om uitbreiding van het repertoire, omdat je op straat toch wel de nodige handelingsverlegenheid ziet. Agenten weten niet precies wat ze moeten doen, omdat ze onzeker zijn over de gevolgen, maar ook omdat ze onvoldoende mogelijkheden hebben om te handelen ten opzichte van datgene wat ze tegenkomen. Vaak is de reactie van de politie goed, maar als dat niet zo is dan ligt dat vooral aan die handelingsverlegenheid. In die zin moet de politie ook antwoord geven aan datgene wat je in de samenleving aan tendensen ziet, door haar repertoire uit te breiden.

Anderen van binnen en buiten de politie vonden juist dat gewelddmiddelen niet het eerste of zelfs juiste antwoord zijn op datgene wat van de politie gevraagd. Gewelddmiddelen helpen niet tegen gebrek aan parate kennis in de frontlijn en compenseren niet tekortkomingen in opleiding en training. Handelingsverlegenheid kan beter bestreden worden door meer te oefenen en door de sociale vaardigheden te versterken. Het is juist de organisatie die handelingsverlegen is als het gaat om het toerusten van politiemensen, om het beschikbaar stellen van capaciteit, om te leren en verantwoording af te leggen. Het is niet in het belang van de politie en niet in dat van de burgers om “naar de wapens te grijpen”: zowel politie als burgers hebben juist belang bij zo weinig mogelijk geweldgebruik. Het is een mythe dat er steeds meer fysiek geweld in de samenleving of tegen de politie is. Een voortdurende roep om steviger optreden leidt dan tot onzekerheid.

Onbalans?

De verschillende opvattingen geuit in de focusgroep en onlinediscussie maken de vraag die met de probleemanalyse van de BUK-commissie en door onderzoekers als van Reenen van der Torre et al is opgeworpen extra interessant: is de politie bij de professionele invulling van het geweldmonopolie in onbalans geraakt en moet het “dreigstelsel” versterkt worden omdat

de politie te relatiegericht is, te veel gericht op sociale vaardigheden? Het is goed na te gaan waar deze vraag c.q. stelling op gebaseerd is.

Waar van der Torre et al. heel stellig tot deze conclusie komen op basis van een online-survey onder agenten, gaat het bij van Reenen, zoals hij zelf zegt, om een vermoeden en een hypothese. Hij kwam tot het vermoeden dat de afgelopen 30 jaar (van Reenen schreef zijn stuk in 2010) het dreigstelsel ernstig is verzwakt op basis van toenemend geweld tegen de politie (inclusief bedreigingen en intimidaties) waarvan aan het eind van de vorige en het begin van deze eeuw sprake was. Merkwaardig is dat hij als een van zijn voorbeelden de jongerendemonstratie in Den Haag van 1993, waar dat voor andere onderzoekers (COT 1993, Nationale Ombudsman, 1993) juist een schoolvoorbeeld is van het contraproductieve en provocerende effect van een dreigstelsel dat niet past bij de situatie (en daarmee uit balans was, conform Stott & Adang, 2003/ 2009, een jaar later ging het heel anders³). Van Reenen begeeft zich ook op glad ijs als hij oppert dat met betrekking tot sommige groepen in de samenleving bezwaren tegen bedreiging wegvallen, en hij noemt daarbij onder andere groepen jongeren.

Het merkwaardige met de vermoedens en beweringen van van der Torre et al. en van Reenen is dat onderzoekers die praktijkobservaties verrichten juist waarnemen dat politiemensen wel degelijk optreden (o.a. Rood, 2013; Adang et al. 2006; Kop et al. 2011). In zijn publicatie over openbare orde teams op de Korenmarkt constateert van der Torre feitelijk hetzelfde. Rood (2013) constateert dat politiemensen minder last lijken te hebben van gezagsangst en een soort van “*last man standing*” zijn binnen het overheidspersoneel. Meer politietanden tonen zou volgens Rood (2013) alleen maar leiden tot verscherping van conflicten die nu beheerst worden. Ook de discussie over etnisch profileren en pro-actief politieoptreden wijst daarop, evenals onderzoek naar wijkgebonden rellen (van den Brink et al., 2010; Adang et al., 2010).

In reactie op van der Torre et al. stelt van Stokkom (2014) dat de (door de onderzoekers kritiekloos overgenomen) meningen van agenten zich vooral baseren op risicovolle werkomstandigheden: nachtdiensten in het weekend, interacties met veelplegers, psychisch gestoorde en verzetsplegers op bedreigende locaties met weinig steun in te kleine of wisselende ploegen.

Van der Torre et al. (2011) wijzen naar Politie in Verandering uit 1977 en community policing als verantwoordelijken voor een te grote nadruk op wat zij een softe werkwijze noemen bij de politie. Zij negeren daarbij een groot aantal initiatieven binnen en buiten de politie ter bevordering van handhaving en repressie: de toevoeging van pepperspray aan de bewapening vanaf 2000, de toename van cameratoezicht, strengere straffen voor geweldplegers tegen de politie (vooral vanaf 2009), de komst van de wet preventief fouilleren (2002), de invoering van de wet identificatieplicht (2005), de invoering van de voetbalwet (2010), de toepassing van (super)snelrecht, de invoering van geweldprotocollen (2005), de veelpleger aanpak (met vanaf 2004 de ISD maatregel). Vanaf het eind van de vorige eeuw is het aantal lokale initiatieven met een repressieve aanpakken toegenomen met onder andere *streetwise* in Amsterdam (1998) en operatie Viktor (vanaf 1995, van der Torre schrijft er over in zijn proefschrift van 1999).

³ Een jaar later verliep een vergelijkbare demonstratie met een andere aanpak heel anders, zonder escalatie (Adang, 1998)

En het staat niet stil: na 2011 is de concentratie van pepperspray verhoogd (2014), is er een stoerder uniform gekomen (2014), is er een nieuw vuurwapen gekomen met een grotere patroonhouder (2015), wordt de uitschuifbare wapenstok ingevoerd (2018) en is er een pilot met het stroomstootwapen gehouden.

De stelling van van der Torre et al. (2011) dat de manier waarop in Nederland in de afgelopen twintig jaar gestalte is gegeven aan politiewerk zo nadrukkelijk gericht is geweest op de ontwikkeling van sociale kwaliteiten van politiemensen dat dit ten koste is gegaan van de fysiek-mentale vorming van politiemensen is dan ook niet houdbaar. Als agenten in een acute situatie die vraagt om politieoptreden daar naar hun mening te vaak (tijdelijk) noodgedwongen van afzien komt dat naar hun eigen zeggen niet omdat ze niet willen doorpakken, maar vooral omdat ze met te weinig agenten op straat zijn om een situationeel overwicht te kunnen creëren⁴ (van der Torre et al, 2011, p 118). De conclusie van van der Torre e.a. “langzaam maar zeker is de onbalans tussen stevig en sociaal gegroeid” is een normatieve en niet empirisch onderbouwde uitspraak gebaseerd op wat in essentie “politieverhalen” zijn (van Hulst, 2013), zonder de methodologische voetangels en klemmen van onderzoek naar dergelijke verhalen in ogenschouw te nemen⁵. “Stevig” lijkt daarbij een eufemisme voor ‘met toepassing van geweld’, maar van der Torre e.a. creëren hiermee een schijntegenstelling, omdat ‘sociaal’ optreden wel degelijk ook handhavend en stevig kan zijn (in de zin van normstellend/bevestigend, niet noodzakelijk met gebruik van geweld).

Van der Torre e.a. stellen tenslotte dat hun onderzoek aangeeft welke emoties en meningen schuilgaan achter statistieken over geweldgebruik en achter juridische analyses van politiegeweld. Van den Brink e.a. (2015) deden onderzoek naar de morele weerbaarheid van agenten. Ook hierbij werd, naast interviews, gebruik gemaakt van een survey. En ook dit onderzoek werd afgenomen onder basispolitiemensen (‘politiestraatwerkers’ genoemd in dit onderzoek). De respons was weliswaar kleiner (2.314 tegen 4.425), maar in tegenstelling tot het onderzoek van van der Torre wél representatief.⁶ Het onderzoek van van den Brink e.a. had een andere oriëntatie, maar een aantal stellingen leent zich voor een vergelijking, en wel twee in het bijzonder (p. 164):

“Ik gebruik altijd mijn mond als wapen, totdat het niet meer anders kan”: 94% is het daar (helemaal) mee eens;

“Ik probeer het gebruik van geweld zoveel mogelijk te voorkomen”: 89% is het daar (helemaal) mee eens.

Deze resultaten duiden er op dat de wettelijke norm van geweld als ultimum remedium voor de meeste agenten in de basispolitiezone ook een persoonlijke norm is, iets wat ze normaal vinden. Daarbij zijn er wel verschillen tussen verschillende agenten. Dat wordt duidelijker als we kijken naar de zeven verschillende morele profielen die van den Brink e.a. in hun onderzoek onderscheiden (pagina 184). Ten opzichte van de gemiddelde norm van geweld als ultimum remedium (onderschreven door “aanpakkers”, “deugdzamen” en “conformisten”, samen 61%) wijken “gekrenkten” (13%) duidelijk af met hun relatieve voorkeur voor geweld, zij lijken in de omschrijving van van den Brink e.a. hun vertrouwen in de samenleving en de

⁴ (of ze vrezen dat dit later in de dienst – wellicht onder meer urgente omstandigheden – gebeurt als ze vroeg in de dienst verdachten aanhouden)

⁵ Ook van Stokkom (2014) verbaast zich er over dat van der Torre et al. de (deels onprofessionele) meningen van politiemensen kritiekloos at face value hebben genomen zonder ze te problematiseren en binnen de informele politiecultuur te plaatsen

⁶ Het onderzoek van van der Torre e.a. kan methodologisch bezien ook niet representatief zijn (het betreft een zogeheten -selecte- ‘toevallige steekproef’ op intranet). Daarbij waren er grote verschillen tussen de regio’s omtrent de (medewerking aan de) afname. Overigens ontkennen de auteurs dit niet (p. 129).

medemens te hebben verloren. Ze trekken zich van de regels niet al te veel aan, maar lijken wel tot solidariteit met hun collega's bereid. "Collegialen", "wijkagenten" en "autonomen" (samen 26%) zijn eerder terughoudend in het toepassen van geweld: zij zetten meer in op het helpen van burgers in de sociale context dan op het handhaven van regels met behulp van dwang.

Van den Brink e.a. concluderen dat er op bepaalde punten forse meerderheden binnen de Nederlandse politie zijn. Als het gaat om de rol van normen en waarden in de beroepspraktijk, het streven om iets voor de samenleving te betekenen, een beperkte inzet van dwangmiddelen en de vraag of het eigen handelen wel deugt, houdt 85% of meer van de Nederlandse agenten er dezelfde opvattingen op na." (p. 273).

Probleemanalyse opnieuw bekeken

Met dit gegeven en de onderzoeksresultaten in het achterhoofd kijken we opnieuw naar de probleemanalyse zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. Klopt deze eigenlijk nog wel, nu de onderliggende veronderstellingen en opvattingen niet juist lijken te zijn?

Het **eerste probleem** was dat agenten soms gewond raken bij hun werk door tegen hen gebruikt geweld. Dat is ontegenzeggelijk waar en het is ook waar dat de grootste kans op verwondingen bestaat bij agenten wanneer zij fysiek geweld gebruiken, waarbij er sprake is van daadwerkelijk contact met agressieve doelpersonen. Dat rechtvaardigt op zich nog niet de conclusie dat dat komt door gebrekkige of onvoldoende geweldmiddelen, temeer daar fysiek contact noodzakelijk is bij het daadwerkelijk aanhouden van een persoon.

Het **tweede probleem** was het (verondersteld) toenemend geweld in de samenleving in het algemeen en/of tegen de politie in het bijzonder. Dat blijkt niet te kloppen: het geweld in de samenleving en tegen de politie neemt niet toe, maar juist af. Het is een feit dat een groot deel van het geweld tegen agenten plaatsvindt in de vorm van bedreigingen en beledigen, wat ervaren wordt als een aantasting van het gezag.

Het **derde probleem** is dat bestaande wapens beperkt effectief (wapenstok, pepperspray) of te ingrijpend of disproportioneel (surveillancehond, vuurwapen, soms ook wapenstok) zijn, of bij gebruik soms vragen oproepen over de legitimiteit van politieel geweldgebruik (wapenstok, surveillancehond), wat er ook toe kan leiden dat agenten afzien van optreden. De beperkte effectiviteit betreft vooral personen onder invloed van alcohol of drugs of met geestelijke gezondheidszorgproblemen, grote of sterke personen (bijvoorbeeld met vechtsportervaring) en groepen. Het gaat hier inderdaad om problemen in de praktijk, problemen die overigens niet nieuw zijn. Het "gat" tussen fysiek geweld en vuurwapen wordt ingevuld met diverse less-than-lethal middelen, die geen van allen ideaal zijn. Het is een feit dat in veel gevaarsituaties het gaat om mensen met geestelijke gezondheidsproblemen of mensen die emotioneel/ irrationeel handelen en reageren.

Het **vierde probleem** was dat het investeren in vaardigheden van politiemensen veel tijd en capaciteit kost. Ook dat is een feit.

Dus, los van het feit dat het geweld in de samenleving (inclusief geweld tegen de politie) de laatste jaren niet toeneemt, maar juist afneemt, kloppen de diverse onderdelen van de probleemanalyse wel. Daarmee is echter niet gezegd dat de oplossing voor alle geïdentificeerde problemen te vinden is in meer of andere of betere geweldmiddelen. Dat is, met onderkenning van het feit dat ook andere aspecten (sturing, opleiding en training) van

belang zijn wel een **verwachting** die leeft: dat less-than-lethal wapens een bijdrage leveren aan een situatie waarin het risico op letsel (specifiek bij politieambtenaren) vermindert, waarbij de politie haar doelen op een effectievere en meer efficiënte manier kan bereiken.

Het is duidelijk dat less-than-lethal wapens bij juist gebruik een belangrijke bijdrage kunnen leveren (en dat ook al doen) aan het voorkomen van letsel bij politiemensen en burgers, bij het vanaf een veilige afstand optreden tegen gewelddadige of bewapende burgers als de situatie daarom vraagt. Zeker met de invoering van de uitschuifbare wapenstok en mogelijk het stroomstootwapen hebben agenten in de basispolitiezorg, samen met de pepperspray waarover ze al beschikten, daarvoor diverse mogelijkheden. Die hebben weliswaar ieder voor zich hun voor- en nadelen, en zijn niet in alle situaties even effectief, maar dat geldt voor alle less-than-lethal wapens. Ondanks de toegenomen variëteit in less-than-lethal wapens, wondermiddelen bestaan niet, bij ieder wapen zijn er voor- en nadelen en vraagtekens over de effecten in de praktijk.

Nieuwe wapens worden ook gezien als een manier waardoor agenten met meer zelfvertrouwen en geloofwaardiger kunnen opereren en beter in staat zijn “door te pakken”, met minder bedreigingen/ beledigingen/ geweld tegen de politie als gevolg. Politiegeweld neemt niet evenredig af met de afname van geweld in de samenleving, dat is een indicatie dat er zeker niet minder doorgepakt wordt. Minder doorpakken (in de gevallen dat dat voorkomt) blijkt meer een kwestie van tekortschietende capaciteit te zijn dan van tekortschietende geweldmiddelen. Het is overigens zeer de vraag of meer geweldmiddelen zouden leiden tot minder bedreigingen en beledigingen. Doorpakken is overigens niet hetzelfde als de inzet van meer geweldmiddelen, zoals blijkt uit de succesvolle inzet van bijvoorbeeld Openbare Orde Teams en Ondersteuningsgroepen.

Nieuwe wapens als vervanging van training in vaardigheden (omdat die tijd kost) is kwetsief. Geweld is en blijft ultimum remedium. Nog los van de vraag of wapens altijd effectiever, efficiënter en veiliger zijn dan toepassing van (sociale, communicatieve, fysieke) vaardigheden, voor het daadwerkelijk aanhouden van personen zullen dergelijke vaardigheden ook in de toekomst onontbeerlijk blijven. Daarnaast vergt juist gebruik van less-than-lethal wapens (een absolute voorwaarde voor zowel effectiviteit als legitimiteit) ook de nodige training, zoals de pilot met het stroomstootwapen duidelijk maakte.

Door de focus op het wapencomplex als oplossing voor de gesignaleerde problemen ontbreekt het in de analyse aan aandacht voor het doelcomplex en het gebruiker complex. Op het doelcomplex heeft de politie weinig invloed, al kan bijvoorbeeld samenwerking met partners in de geestelijke gezondheidszorg er toe leiden dat interacties met personen met geestelijke gezondheidsproblemen minder vaak voorkomen.

Waar de politie wel invloed op heeft is op haar eigen organisatie. De analyse van het gebruiker complex liet zien dat er ook andere oplossingen (naast meer of betere geweldmiddelen) mogelijk zijn die de afhandeling van gevaarsituaties kunnen verbeteren. Het gaat daarbij om zaken als voldoende capaciteit op momenten en plaatsen die er toe doen, kwantitatieve verbeteringen in opleiding en training, de toetsing van, sturing geven aan en leren van het optreden in gevaarsituaties, het beter gebruik maken van systemen voor signalering van mogelijke geweldplegers.

2.2 Antwoorden op onderzoeksvragen

Met alle bevindingen op een rijtje is het mogelijk antwoord te geven op de onderzoeksvragen. We doen dat hieronder.

Wapencomplex

- In welk opzicht schieten de huidige gewelddmiddelen tekort en in hoeverre is er sprake van een kloof met het vuurwapen?
- Welk type gewelddmiddelen zijn er op de markt en welke positie hebben ze met betrekking tot de balans tussen de kans op letsel en de effectiviteit van het middel?

Het is niet zinvol om te spreken over een “kloof” of een “gat” tussen verschillende typen gewelddmiddelen. De enige kloof die er is, is die tussen fysiek optreden enerzijds en het gebruik van het vuurwapen anderzijds (en ook na gebruik van fysiek geweld kunnen doden vallen). De verschillende less-than-lethal middelen (zie hiervoor paragraaf 7.2) zijn ieder op zich bedoeld om in die kloof toegepast te worden, waarbij verschillende middelen verschillende voor- en nadelen hebben in specifieke situaties. Het is zonder te specificeren in welke context de wapens ingezet worden, tegen wat voor doelpersonen en door welke gebruikers, niet op voorhand aan te geven hoe de balans tussen de kans op letsel en de effectiviteit van het middel uitpakt.

Doelcomplex

Met wat voor doelpersonen worden politiemensen in de huidige samenleving geconfronteerd?

In de basispolitiezorg is meestal sprake van één doelpersoon, waarvan zo’n een derde *vooraf* ‘ambtshalve bekend’ is bijvoorbeeld als vuurwapengevaarlijk of verzetpleger. De setting is dan veelal een kleinschalige en persoonlijke interactie tussen een doelpersoon en twee politieambtenaren. In ruim vier op de tien voorvallen is de doelpersoon niet (goed) aanspreekbaar. In die gevallen is de doelpersoon agressief, onder invloed en/of heeft geestelijke gezondheidsproblemen. In de basispolitiezorg is een op de zes voorvallen (ook) te typeren als ‘omgang met personen met geestelijke gezondheidsproblemen’. Bij een op de vijf voorvallen met politiegeweld in de basispolitiezorg betreft het een aanhouding van een gevaarlijke verdachte. Ruim een kwart van de doelpersonen vlucht en/of verstopt zich voor de politie. In de (kleinschalige) ordehandhaving is in een kleine meerderheid van de confrontaties sprake van meerdere doelpersonen. In vrijwel alle gevallen is over deze doelpersonen vooraf geen informatie bekend. Net als in de basispolitiezorg, zijn in ruim vier op de tien confrontaties de doelpersonen niet (goed) aanspreekbaar. In de meeste gevallen gaat het dan om doelpersonen die, al dan niet onder invloed, met elkaar en/of de politie de confrontatie opzoeken. Er wordt dan ook minder gevlucht; bij ruim een op de tien confrontaties proberen de doelpersonen te vluchten. In een klein aantal gevallen is (ook) sprake van een persoon met geestelijke gezondheidsproblemen. Voor wat betreft grootschalige openbare orde handhaving gaat het om twee typen ordeverstoorders: notoire ordeverstoorders (met veel antecedenten en mogelijk persoonlijkheidsstoornissen als ADHD) die op zoek zijn naar mogelijkheden om geweld te plegen en daar ook initiatieven voor nemen en gelegenheidsordeverstoorders, die als gevolg van de groepsdynamiek mee gaan doen (sociale identiteit) mede als gevolg van inschatting van gelegenheid en als functie van politieoptreden dat als niet legitiem gezien wordt.

Gebruikercomplex

Wat betekent professioneel vakmanschap voor de politieorganisatie als het gaat om het optreden in gevaarsituaties, de hantering van het geweldmonopolie en het gebruik van geweldmiddelen?

Uit verschillende onderzoeken, met als meest recente het rapport van de Ombudsman over Verantwoord Politiegeweld uit 2013, blijkt dat politiegeweld (en de daarbij horende context) de aandacht van de strategische top van de Nationale politie politiegeweld benodigd om te waarborgen dat politieagenten over voldoende vaardigheden (inclusief training) beschikken om met vertrouwen de straat op te gaan, om te bevorderen dat politiemensen weten wat ze aan hun collega hebben en bekend zijn in hun werkgebied, om onzekerheden binnen de procedure die volgt na gebruik van geweld te vermijden, om meer aandacht te besteden aan reflectie op en leren van het gebruikte geweld. De Ombudsman en anderen doen daarbij een groot aantal concrete aanbevelingen over wat professioneel vakmanschap als het gaat om het optreden in gevaarsituaties en het gebruik van geweldmiddelen inhoudt.

Operationele context

In welke gevaarsituaties stapt de politie “naar voren” en gebruikt zij daadwerkelijk geweld, in het bijzonder met gebruikmaking van geweldmiddelen en in wat voor situaties wordt zij geconfronteerd met geweld?

Ten opzichte van de voorvallen in de basispolitiezorg kenmerken de voorvallen ten behoeve van ordehandhaving zich daarbij onder andere door meer betrokkenen (zowel agenten, doelpersonen als omstanders) en doelpersonen waarvan de identiteit vooraf niet bekend is, die meer actief en passief verzet plegen. Het gaat bij (kleinschalige) ordehandhaving vaak om optreden in uitgaansgebieden, 's avond en 's nachts in weekenden en rond de jaarwisseling. Geweldgebruik in het kader van ordehandhaving vindt vaker plaats onder leiding van een meerdere, betreft zelden gebruik van het vuurwapen (als het al voorkomt is dat vrijwel nooit door leden van de Mobiele eenheden maar door medewerkers van de basispolitiezorg in situaties waar geen Mobiele eenheden aanwezig zijn) en juist vaker gebruik van wapenstok (en pepperspray) en heeft minder vaak tot doel het aanhouden van een verdachte, maar juist het afwenden van geweld en het beteugelen van wanordelijkheden. De kans op letsel bij politieambtenaren is groter dan bij voorvallen anders dan ter handhaving van de openbare orde. Gebruik van traangas en waterwerper is de afgelopen jaren vrijwel niet aan de orde geweest bij grootschalige ordehandhaving, beredenen vervullen op momenten dat het er om spant vaak een cruciale rol bij het verdrijven van ordeverstoorers.

Politiek-maatschappelijke context

Hoe is het gesteld met de veiligheid in Nederland en de handhaving van de rechtsorde, en in hoeverre spelen geweldmiddelen (interventiemiddelen) daarbij een rol?

Samenvattend is het positief gesteld met de veiligheid en de handhaving van de rechtsorde in Nederland. De trend over langere termijn geeft vertrouwen in een gunstige ontwikkeling. De positieve ontwikkeling van de subjectieve veiligheid duidt op een verbetering van het sociale klimaat. Het is onduidelijk in hoeverre de politie hieraan heeft bijgedragen, evenals het nationaal beleid trouwens, aangezien ook in andere westerse landen een soortgelijke gunstige ontwikkeling gaande is. Binnen deze context lijkt de rol van geweldmiddelen nauwelijks van belang. Temeer de voortdurende eensgezindheid over de sterke verankering van de politie in het sociale weefsel van de samenleving pleiten voor een paradigma van ‘policing by consent’.

Een paradigma waarbij het afdwingen van gezag door middel van een sterker dreigstelsel met behulp van meer en/of andere geweldsmiddelen niet bepaald aansluit.

Noodzaak voor versterking dreigstelsel?

In hoofdstuk 1 werd de BUK-commissie geciteerd die stelde dat het geweldmonopolie herijking verdient “om het weer krachtiger te kunnen maken en zich te ontwikkelen naar een doortastend en kordaat geweldmonopolie. Een nieuwe balans tussen dialoog, de-escaleren en doorpakken is nodig. Onderweg naar een visie op de hantering van het geweldmonopolie komt onontkoombaar ook de vraag naar identiteit aan de orde: welke politie willen we zijn? Door de politie (vooral) te presenteren als de zwaarmacht van de overheid, wordt de nadruk gelegd op ‘*policing by control*’. In dit model ligt de nadruk van ‘het zijn’ van de politie op misdaadbestrijding en handhaving van de openbare orde, waarbij niet alleen wordt gesteld dat ‘doorpakken’ soms nodig is, maar zelfs cruciaal is voor het gezag van de politie. Hiermee zou afstand genomen worden van het consensusmodel (‘*policing by consent*’) dat zich vanaf de jaren zeventig heeft ontwikkeld bij de Nederlandse politie.

Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat het de vraag is of het geweldmonopolie in de basispolitiezorg en bij de ordehandhaving daadwerkelijk herijking behoeft. De politie treedt over het algemeen kordaat op, de politie wordt over het algemeen gehoorzaamd en geweld in de samenleving en tegen de politie neemt af. Opvallend in dat verband waren opmerkingen op de focusgroepbijeenkomst met experts en stakeholders waarbij gesteld werd dat ondanks de veronderstelde verhuftering van de samenleving, de toenemende agressie en polarisatie, het geweld in de samenleving de laatste jaren is afgenomen, evenals het geweld door en tegen politiemensen. Gesteld werd verder dat politiemensen zelf echter denken dat ze met steeds meer geweld te maken krijgen en dat het steeds gevaarlijker wordt op straat. Het gevolg kan zijn dat, mede door de toegenomen zichtbaarheid, mensen zich gaan afvragen of de politie niet te gewelddadig wordt. Die perceptie door burgers is voor de politie erg belangrijk, omdat het voor het vertrouwen in de politie grote betekenis heeft, evenals voor het veiligheidsgevoel van de burgers. Daarbij werd opgemerkt dat de politie moet voorkomen dat zij meegaat in een (al dan niet feitelijke) polarisatie. Niet meegaan met de oproep “wie niet luisteren wilt moet maar voelen”. De politie staat voor de waarden van de rechtsstaat. Het slechtste antwoord op een populistisch wordende samenleving is een populistisch wordende politie.

Op de **hoofdvraag van het onderzoek**, of er op dit moment of in de nabije toekomst een noodzaak is voor de versterking van het dreigstelsel met nieuwe geweldsmiddelen, is het antwoord (mede in het licht van de invoering van de uitschuifbare wapenstok, de mogelijke invoering van het stroomstootwapen en de conclusies uit de rapportage over niet-penetrerende projectielen) dan ook negatief, zeker gezien de mogelijk contraproductieve effecten.

Feitelijk is voor de beantwoording van de hoofdvraag (nu en in de toekomst) een duidelijke visie van de politie over de hantering van geweld voorwaardelijk voor de uitvoering van de politiemissie. Dat is van belang om het gebruik van geweld in de voortdurende veranderende context van de samenleving en van het politievak te kunnen laten mee ontwikkelen. In het volgende hoofdstuk benoemen we elementen die cruciaal zijn voor een maatschappelijk verantwoorde en geaccepteerde wijze invulling van het toegekende geweldmonopolie, in het bijzonder met gebruikmaking van less-than-lethal wapens.

3 Bouwstenen voor een visie op politiegeweld

De politie is bevoegd om geweld te gebruiken (art. 7 PW 2012). Die bevoegdheid is gekoppeld aan de voornaamste politietoon: handhaving van de rechtsorde (art. 3 PW2012). Politiegeweld moet altijd een uiterste redmiddel zijn, voor de gevallen waarin alle andere opties zijn uitgeput of uitgesloten (ultimum remedium). Aan het geweld moet zo mogelijk een waarschuwing vooraf gaan. Het aangewende politiegeweld moet in verhouding staan tot de omstandigheden en het door verdachte gepleegde delict (proportioneel) en de politie moet proberen het gestelde doel te bereiken door het minst indringende middel op de minst indringende manier toe te passen (subsidiar).

Er is geen bevoegdheid om geweld te gebruiken in het kader van gedwongen hulpverlening: dat levert in de praktijk veel dilemma's op die de politie in een vrijwel onmogelijke positie plaatsen.⁷

Toepassing van geweld dient plaats te vinden vanuit de kernwaarden van de rechtsstaat (zonder willekeur, op voorspelbare wijze en voor eenieder op gelijke wijze⁸) en de kernwaarden van de politie (moedig, betrouwbaar, verbindend en integer).

Belangrijk voor een visie op de hantering van het geweldmonopolie is dat deze niet gebaseerd is op de waan van de dag, onderbuikgevoelens of beeldvorming. Onder agenten heerst het beeld dat het geweld in de samenleving steeds maar toeneemt en verergert, dat zijzelf op straat steeds meer gevaar lopen en dat zij steeds kwetsbaarder zijn voor het recht, te weten: klachtrecht, tuchtrecht en strafrecht. Dit en ander onderzoek laat zien dat het geweld in de samenleving en ook het geweld tegen agenten niet toe- maar afneemt. Daar staat tegenover dat het illegaal wapenbezit, terrorisme en andere georganiseerde criminaliteit wel degelijk serieuze problemen zijn en dat daar een ongrijpbare dreiging vanuit gaat zowel richting samenleving als richting agenten. Ook hier is het van belang dat de politieorganisatie in verbinding blijft met de samenleving en het eigen personeel.

Less-than-lethal wapens spelen een belangrijke rol bij de hantering van het geweldmonopolie: ze kunnen ingezet worden in situaties waarin gebruik van het vuurwapen niet passend en niet gerechtvaardigd is, waarbij fysiek optreden te kort schiet en waarbij geloofwaardig optreden geboden is. Ieder less-than-lethal wapen heeft zijn voor- en nadelen. Dat betekent dat per less-than-lethal wapen specifieke gebruikscriteria gelden voor wat juist gebruik is, mede afhankelijk van de effecten van het wapen op kwetsbare personen. Voorafgaand aan de beslissing om een nieuw less-than-lethal wapen in te voeren dient standaard een Police Technology Assessment uitgevoerd te worden om inzicht te krijgen in deze aspecten in de operationele en maatschappelijke context. Net als bij het vuurwapen geldt voor less-than-lethal wapens dat dreiging het wapen in te zetten alleen dan gepast is als de situatie en het doel van het optreden de daadwerkelijke inzet van het wapen zou rechtvaardigen.

De mate van ingrijpendheid van het toegepaste geweld hangt af van de wijze waarop het geweld wordt toegepast. Er is dan ook niet ondubbelzinnig een rangorde of continuüm waarop teruggevallen kan worden. Uitoefening van elke vorm van geweld vindt altijd plaats

⁷ Van Manen (2013).

⁸ In ander verband zet Schuyt (2006) deze drie fundamentele waarden van de rechtsstaat op een rij: <https://www.thijmggenootschap.nl/sites/thijmggenootschap.nl/files/artikelen/t92-1-9-kees-schuyt-de-waarden-van-de-rechtsstaat.pdf>.

in een interactie tussen politie en burgers in een specifieke context. *Use of force* modellen zijn niet geschikt als basis voor een visie op geweldgebruik. Niet alleen zijn ze te ingewikkeld of verwarrend om praktisch te zijn en is er geen brede consensus over de inhoud van deze modellen, ze zijn ook in theoretisch opzicht onhoudbaar omdat ze geen recht doen (en kunnen doen) aan de karakteristieken en dynamiek van de betreffende interacties.

Uitgangspunt is een “professioneel geweldmonopolie”, waarbij de politieambtenaar relatief autonoom handelt binnen de wettelijke kaders en volgens professionele standaarden waarop de politieorganisatie intern zelf toeziet, en waarop extern gecontroleerd wordt. Dit betekent dat de organisatie en de individuele agent gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor zowel het onderhoud van de vaardigheden in het geweldgebruik als voor de verantwoording en de afwikkeling (van de gevolgen) van het geweldgebruik. Professionele standaarden passen bij een politie die opereert op basis van gezag, meer dan op basis van macht. Hierbij geldt ook: agenten moeten wel tegen een stootje kunnen⁹. Voortdurende reflectie is een vanzelfsprekend onderdeel van een professionele uitoefening van het geweldmonopolie. De Nationale Ombudsman heeft in het rapport “Verantwoord Politiegeweld” basale uitgangspunten geformuleerd waar professioneel geweldgebruik vanuit de behoorlijkheid aan moet voldoen.

Onderdeel van de hantering van het geweldmonopolie is een voortdurende en transparante probleemanalyse van situaties waarbij geweld tegen en geweld door de politie gebruikt wordt. Die analyse beperkt zich niet tot de rol die geweldmiddelen spelen, maar omvat ook relevante karakteristieken van en wisselwerking tussen politie en burgers in de contexten waarin de situaties zich voordoen. Als oplossing voor de gesignaleerde problemen dienen daarbij nadrukkelijk alternatieven voor de inzet van geweldmiddelen te worden meegewogen vanuit de gedachte dat geweldmiddelen geen compensatie zouden moeten zijn voor andere tekortkomingen.

Door middel van toetsing en sturing enerzijds en opleiding, training en evaluerende feedback anderzijds bevordert de politie juist en gewenst gebruik van geweld. Hoe ruimer de inzetcriteria voor een geweldmiddel zijn, hoe groter de eisen die gesteld moeten worden aan processen van transparante verantwoording en bevorderen van vakmanschap in al zijn vormen. De organisatie dient er voor te zorgen dat agenten adequaat zijn opgeleid, toegerust, getraind, voorbereid, geïnformeerd en aangestuurd voor de uitvoering van de politietaak en voor het gebruik van geweld om die taak te kunnen uitvoeren. De politieorganisatie, de leiding daarbinnen en ook de agent zelf zijn verantwoordelijk voor de verplichte geoefendheid (art. 4 Ambtsinstructie 1994). Dat is veel meer dan alleen de verplichte toetsen halen (RTGP).

Zoals alle strafvorderlijke ambtshandelingen moet ook het geweldgebruik worden geregistreerd, uitgelegd en verantwoord. Met behoud van privacy, veiligheid en rechtsbescherming van zowel burger als agenten moeten politie en bevoegd gezag hierover maximale openheid betrachten. Dit geeft zowel burgers als agenten rechtshelderheid en tot op zekere hoogte rechtszekerheid. Hetzelfde geldt voor het verschaffen van inzicht in de ontwikkeling in en afhandeling van klachten en procedures tegen agenten wat betreft geweldgebruik.

⁹ Naeyé, 2008

Deel 2: Bevindingen uit het onderzoek



4 Onderzoeksmethode en -materiaal

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we naast literatuurstudie gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- a. Registraties van geweld door politieambtenaren (GDPA);
- b. Registraties van geweld tegen politieambtenaren (GTPA);
- c. Transcripties van interviews en een focusgroepgesprek;
- d. Bijdragen op het online discussieforum ‘Visie op politiegeweld’.

Hieronder beschrijven we achtereenvolgens onze werkwijze per bron. Alvorens te beginnen met registraties van geweld door politieambtenaren, beschrijven we eerst kort het proces van registreren.

4.1 Registraties van geweld door politieambtenaren (GDPA)

Wanneer er sprake is van geweld door een politieambtenaar is vastgelegd in de voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.¹⁰ In de Ambtsinstructie 1994 wordt geweld gedefinieerd als “elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken” (artikel 1, lid 3b). Met aanwenden van geweld wordt vervolgens “het gebruiken van geweld en het dreigen met geweld, waaronder wordt begrepen het ter hand nemen van een vuurwapen” (artikel 1, lid 3c) bedoeld. In het geval de politieambtenaar geweld heeft aangewend is deze verplicht om dit onverwijld te melden aan zijn meerdere (artikel 17, lid 1). Deze geweldaanwending dient vervolgens terstond schriftelijk te worden vastgelegd op een volgens ministeriële regeling voorgeschreven wijze (artikel 17, lid 2). Deze voorgeschreven wijze betreft sinds 2001 het meldingsformulier geweldaanwending, ook wel geweldsrapport genoemd (zie bijlage 4.1). Hierin wordt onder andere ingevuld wie het geweld heeft toepast, wat de certificering is van deze persoon en wat er is gebeurd. De meerdere maakt dit formulier op in de basisvoorziening handhaving (BVH). De wijze waarop het geweld moet worden gemeld, kan door middel van interne dienstvoorschriften nader worden ingevuld, mits dit niet in strijd is met artikel 17 van de Ambtsinstructie 1994. Dit is gebeurd in eenheid Amsterdam, dat sinds 2003 een eigen aangepaste regeling kent.

Verondersteld mag worden dat, ongeacht de wijze waarop politieel geweld wordt vastgelegd, er sprake zal zijn van een onderregistratie. Het is immers eerst ter beoordeling van de agent in kwestie om te bepalen of er sprake was van een geweldaanwending. In het geval de agent zijn handelen niet als een geweldaanwending beoordeeld, zal de meldingsplicht logischerwijs niet nageleefd worden.¹¹ Uit enquêteonderzoek is gebleken dat dit meer dan incidenteel voorkomt (Naeyé et al, 2006). Hierbij werden 1.279 politieambtenaren negen korte casusbeschrijvingen voorgelegd met de vraag aan te geven of sprake was van een geweldaanwending die de politieambtenaar aan zijn meerdere zou melden. Alle casus betreffen weergaven uit de praktijk die volgens de Ambtsinstructie 1994 gemeld zouden moeten worden. Het percentage dat bevestigend antwoordde varieerde van 55 (“*Kantelen van handboei om door pijnprikkels het verzet van de wildplasser te beëindigen*”) tot 84 procent (“*De verdachte onder controle brengen door pepperspray in het gezicht te wrijven*”). Klaarblijkelijk bestaat er nogal wat onduidelijkheid (en/of onwil) over het verplicht melden van geweldaanwendingen. Een andere reden voor onderregistratie is dat niet elke geweldmelding aan de meerdere ook (terstond) schriftelijk wordt vastgelegd. Zo bleek uit hetzelfde onderzoek van Naeyé (2006)

¹⁰ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/2017-01-01>.

¹¹ Zo wordt dreigen met geweld nauwelijks gemeld. Daarentegen zullen onterechte meldingen van politieel geweld als zodanig genegeerd of geweerd worden.

dat niet in alle gevallen de meerdere het geweldsrapport opmaakt, ook al waren deze veelal wel door de meerdere ondertekend. Niet zelden wordt het opmaken van het geweldsrapport na de melding overgelaten aan de politieambtenaar zelf, wat verzuim in de hand werkt. Het helpt daarbij niet dat meldingsformulieren niet altijd terstond worden opgemaakt (uitstel leidt immers tot afstel).

Al met al is een voorzichtige schatting dat een op de drie geweldaanwendungen niet leidt tot een geweldrapportage. Geweldgebruik van weinig ingrijpende aard zal vaker niet geregistreerd worden dan geweldgebruik met letsel. De onderregistratie varieert daarmee naar soort geweldaanwending.

Voor wat betreft het beeld van GDPA in 2016, dat we schetsen in hoofdstuk 5, geldt dat de formele regelingen in dat jaar niet anders waren dan in de jaren ervoor. Of werkwijzen omtrent het registreren sinds 2010 drastisch veranderd zijn is de vraag. Wel lijkt het erop dat de vorming van de nationale politie in 2012 van betekenis is geweest voor de wijze waarop omgegaan wordt met de geweldrapportages. Ten eerste omdat daardoor registratiegegevens eenvoudiger centraal verzameld en geanalyseerd kunnen worden. Ten tweede omdat de investeringen op ICT-gebied voorzichtig haar vruchten beginnen af te werpen (Algemene Rekenkamer, 2016). Verdere digitalisering voorkomt dat opnieuw geweldsrapporten ‘zoek’ raken of anderszins niet voor evaluatie beschikbaar zijn.¹² Ten derde is de wijze waarop de politie de registraties verwerkt gewijzigd, waarbij is gekozen voor een meer zuivere methodiek.¹³ Dit laatste heeft niet geleid tot sterke wijzigingen in aantallen geregistreerde geweldsaanwendungen, behoudens de registratie ‘inzet hond’. Bij deze geweldregistraties zijn de gevallen waarbij de hond in de auto was gebleven, naar sporen had gezocht of had gesurveilleerd, kortom gevallen waarbij de hond niet als wapen werd ingezet, uitgefilterd.¹⁴

Met betrekking tot de analyse van de registraties van GDPA volgen we hierna een aantal stappen, waarbij we steeds verder inzoomen op concrete voorvallen van GDPA in 2016. Na een landelijk overzicht van deze registraties van 2010-2015, koppelen we aan de registraties van 2016 een aantal aanvullende gegevens. Vervolgens trekken we een steekproef van geweldrapporten uit 2016, waarna de operationalisatie van deze voorvallen wordt beschreven. De bevindingen van de analyse worden beschreven in paragraaf 5.1 (basispolitiezorg) en paragraaf 6.1 (ordehandhaving).

Een landelijk overzicht van GDPA in 2010-2015

Voor een landelijk overzicht van de geweldsaanwendungen door de politie wordt in de basisvoorziening handhaving (BVH) gekeken naar het aantal ingevulde meldingsformulieren (RPGEWELD) waarin geweldgebruik per incident en per individu wordt geadministreerd en die gekoppeld zijn aan een van de volgende maatschappelijke klassen¹⁵:

I8	Geweldsaanwending
I802	Ter hand nemen van een vuurwapen
I803	Waarschuwingsschot
I804	Ernstvuur

¹² <https://www.nu.nl/binnenland/3786994/politie-registreert-geweld-agenten-gebrekig.html>

¹³ <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2016-geweldgebruik-door-politie.html>

¹⁴ <https://www.politie.nl/nieuws/2016/mei/30/00-gebruik-geweld-door-politie-blijft-constant.html>

¹⁵ Vanaf 2012 beschikt de politie van Zwolle en Deventer over de uitschuifbare wapenstok. Hiervoor bestaat nog geen aparte maatschappelijke klasse. Alleen al in de pilotperiode (medio maart 2012 tot medio maart 2013) werd de uitschuifbare wapenstok in 31 geregistreerde incidenten gebruikt, waarvan 21 keer raak geslagen is (Van der Meulen, Bromlewe & Timmer, 2013). We weten niet onder welke klasse deze geweldaanwendungen zijn ‘weggeschreven’, mogelijk onder I8 of I824.

1808	Het richten van een vuurwapen
1811	Korte wapenstok
1812	Lange wapenstok
1813	Elektrische wapenstok (tegen dieren) ¹⁶
1814	Inzet hond
1815	Gebruik pepperspray
1823	Fysiek geweld
1824	Alternatief geweld
1825	Geweld o.l.v. meerdere

Degene die het meldingsformulier invult in BVH koppelt de geweldsaanwending aan een van deze maatschappelijke klassen. In het geval van meerdere soorten geweld wordt vermoedelijk in de meeste gevallen het zwaarste middel geregistreerd. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid en ook afhankelijk van interpretatie. Veel fysiek geweld kan bijvoorbeeld als ‘zwaarder’ worden beoordeeld dan een (gemiste) straal pepperspray. Bovendien is de zwaarte van een geweldmiddel ook afhankelijk van de context en wijze van inzet (slaan of ‘prikken’ met de lange wapenstok).

Indien er bij een incident meerdere politieambtenaren betrokken zijn geweest en zij gelijksoortig geweld hebben gebruikt, is het mogelijk dat er maar een meldingsformulier wordt opgemaakt en er niet voor elke politieambtenaar afzonderlijk een meldingsformulier is opgemaakt. Ook hierbij blijkt echter dat dit nogal varieert, zowel bij gelijksoortig geweldgebruik waarvan afzonderlijke meldingsformulieren werden opgemaakt, als bij ongelijksoortig geweldgebruik waarvan juist een gezamenlijk meldingsformulier werd opgemaakt.

Voor een overzicht van het aantal geweldmeldingen door de politie in deze periode baseren we ons op een aantal verschillende bronnen.¹⁷ Aangezien er nog geen sprake is van een landelijk geüniformeerd stelsel waarin politieel geweld wordt gemeld en geregistreerd, zullen we voor deze beschouwing op landelijk niveau echter wel enige omzichtigheid in acht moeten nemen. Zo zagen we al dat eenheid Amsterdam de geweldsaanwendingen in een ander systeem administreert en was tot 2013 ook de administratie van eenheid Oost-Brabant anders opgezet. Daar komt bij dat eenheid Den Haag over de jaren 2010 en 2011, wegens beschikbaarheidsproblemen van het meldingsformulier in BVH, geen volledig beeld kan schetsen. Die jaren ontbreken dan ook in onderstaand overzicht (tabel 1).

Tabel 1: Aantal geweldmeldingen door de politie (2010-2015)

Eenheid	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Amsterdam	-	3.595	3.180	3.124	2.967	2.991
Den Haag	-	-	2.307	2.291		
Oost-Brabant	-	1.047	1.202	1.574		
Overige eenheden*	7.262	7.243	7.356	7.058	10.745	10.233
Totaal	14.210	11.885	14.045	14.047	13.712	13.224

*: vanaf 2014 inclusief eenheid Den Haag en Oost-Brabant

Voor 2010 vonden Timmer & Visser (2014) op basis van een steekproefonderzoek dat de politie in ongeveer zeven procent van de aanhoudingen geweld gebruikte. Op basis hiervan

¹⁶ Deze werd in 2015 twee en in 2016 een keer op een meldingsformulier aangegeven.

¹⁷ <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2014-geweldgebruik-door-politie.html>,
<https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2016-geweldgebruik-door-politie.html>,
<http://intranet.politie.local/nieuws/0000/2017/mei/18/meer-eenduidigheid-in-registratie-politiegeweld.html>,
Timmer & Visser (2014), Timmer & Cozijn (2016) en persoonlijke communicatie met medewerkers van Bureau Management Informatie.

schatten zij het aantal geweldmeldingen voor 2010 op 14.210. Voor 2014 en 2015 komt de politie op respectievelijk 13.712 en 13.224 registraties van geweldaanwendingen.¹⁸ In de vorige paragraaf zagen we dat hierbij uitgegaan is van een meer zuivere methodiek. Dit had vooral implicaties voor de registraties met de maatschappelijke klasse ‘inzet hond’, maar leidde overall niet tot sterke wijzigingen in aantallen.

Al met al veronderstellen we dat in de periode 2010-2015 het jaarlijkse aantal geweldmeldingen door de politie zich beweegt rond de 14.000 geweldaanwendingen. Min of meer constant dus, terwijl in dezelfde periode het aantal aanhoudingen met bijna 26 procent daalde. Timmer & Visser (2014) veronderstellen dat de meldingsbereidheid onder politieambtenaren is verbeterd en/of dat de korpsen beter registreren, bijvoorbeeld omdat daar tijdens de Integrale Beroepsvaardigheid Training IBT meer aandacht aan besteed is. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat politieambtenaren verhoudingsgewijs meer geweld zijn gaan gebruiken; oftewel een lagere geweldsdrempel hebben ontwikkeld.

Registraties van GDPA in 2016

Voor het GDPA in 2016 wilden we verder gaan dan alleen het totaal aantal, door een nadere beschrijving te geven naar soort geweldaanwending, eenheid, datum en tijd. Ook worden de geweldaanwendingen nader beschreven naar enkele kenmerken van de politieambtenaar, alsmede het soort dienst wat de politieambtenaar ten tijde van de geweldaanwending aan het uitvoeren was. Ten behoeve hiervan zijn door Bureau Management Informatie (BMI) meerdere datasets aangeleverd:

- a. Dataset ‘GDPA activiteiten met gegevens medewerkers’.
Hiervoor is de zoekvraag of ‘query’ opgebouwd uit activiteiten met de code beginnend met ‘I8’, met een begindatum in 2016 en waarbij het meldingsformulier ‘RPGEWELD’ is opgemaakt. De medewerker heeft verder hierbij de rol ‘verbalisant’ en heeft de activiteit niet aangemaakt. Hiermee wordt voorkomen dat ten onrechte (ook) de rapporteur (de meerdere) gekoppeld wordt aan het geweldsformulier;
- b. Dataset ‘GDPA activiteiten met BSM-gegevens’.
Deze dataset bevat eveneens alle activiteiten ‘I8’ met een begindatum in 2016, met daarbij gegevens uit de Bluespot Monitor (BSM) over de locatie, datum, tijd, en weersomstandigheden;
- c. Datasets (13) afkomstig uit het BVI-BV¹⁹ met informatie uit het personeelsregister van de politie. Deze datasets bevatten informatie over de operationele medewerkers, zoals naam, personeelsnummer, geslacht, leeftijd, diensttijd, rang en team;
- d. Datasets (24) eveneens afkomstig uit het BVI-BV met informatie uit het BVCM²⁰.
Deze datasets bevatten informatie over soorten diensten en het aantal gewerkte uren per maand naar operationele medewerker.

Alle datasets bevatten verder informatie waarmee gekoppeld kan worden aan de andere datasets. De eerste twee datasets, die beiden informatie over GDPA in 2016 bevatten, zijn gekoppeld met behulp van de zogenoemde ‘bronregistratie’. Bij elk voorval, bijvoorbeeld de aanhouding van een winkeldief, wordt een dergelijk ‘BVH-nummer’ aangemaakt. Alle

¹⁸ In een brief van de minister (Van der Steur, 2016) wordt gesteld dat in 2014 en 2015 respectievelijk 10.745 en 10.233 geweldsformulieren zijn opgemaakt. Dit is echter exclusief de geweldaanwendingen van eenheid Amsterdam.

¹⁹ BVI-BV: Basisvoorziening Informatie-Bedrijfsvoering.

²⁰ BVCM: Basisvoorziening Capaciteitsmanagement.

activiteiten die verband houden met dit voorval, zoals de aangifte en het proces-verbaal, worden onder dit nummer in het systeem opgeslagen. Zo ook de geweldmelding(en). De beide datasets komen niet een-op-een overeen vanwege het verschil in query's. Omdat bij de query voor de tweede dataset niet uitgegaan kon worden van ingevulde meldingsformulieren (RPGEWELD) bevat dit bestand 2.215 geweldmeldingen zonder ingevuld meldingsformulier.²¹ Na controle bleken dit echter wel degelijk geweldaanwendingen door de politie te betreffen. Aangezien we hier een beeld willen schetsen van GDPA in 2016 is na overleg met Bureau Management Informatie besloten ook deze geweldaanwendingen in het onderzoek te betrekken. Na koppeling van beide datasets werd zodoende een analysebestand verkregen met 14.262 geweldaanwendingen. Na het ontdebellen van de geweldmeldingen blijken deze 14.262 geweldmeldingen te behoren bij 7.912 voorvallen.²² Oftewel 1,80 geweldmeldingen per voorval. Zoals eerder vermeld registreert eenheid Amsterdam de GDPA volgens een aangepaste regeling. Men noemt dit ook wel de (Amsterdamse) geweldmonitor. Omdat BMI niet zelf in deze geweldsmonitor kan komen, zijn deze gegevens separaat door eenheid Amsterdam geleverd.²³ Hierbij werd duidelijk dat de geweldmonitor niet ontworpen is om managementinformatie te leveren, aangezien het niet mogelijk is middels een query deze monitor te bevragen. Dit moest handmatig uitgevoerd worden. Daarbij bevat deze dataset niet de 'bronregistratie', zodat het ontdebellen van geweldmeldingen niet mogelijk is. In totaal bevat deze dataset 2.844 geweldmeldingen. Hiervan lijken 89 meldingen onterecht, aangezien hierbij staat vermeld dat er geen geweld is gebruikt of dat er alleen verbaal met geweld gedreigd is. Derhalve komen we voor eenheid Amsterdam op 2.755 geweldmeldingen. In totaal is daarmee landelijk sprake van 17.017 geweldmeldingen in 2016. Uitgaande van 1,80 geweldmeldingen per voorval komt dit neer op zo'n 9.440 voorvallen waarbij de politie geweld heeft gebruikt.²⁴

Het aantal van 17.017 geweldmeldingen is duidelijk hoger dan het aantal geweldmeldingen in de periode 2010-2015, zoals weergegeven in tabel 1. Over dit verschil is overleg geweest met Bureau Management Informatie die ook voor deze jaren de gegevens heeft aangeleverd. De belangrijkste verklaring is gelegen in de verschillende query's die bij de bevraging van het systeem zijn gebruikt. Zo zagen we reeds dat 2.215 geweldmeldingen niet ook een geweldsrapport hebben, terwijl voor het aantal geweldmeldingen in 2010-2015 is uitgegaan van de geweldsrapportages. Voor het aantal geweldmeldingen in 2016 zou deze systematiek geleid hebben tot 14.802 geweldmeldingen, waarmee het verschil grotendeels is verklaard. Al

²¹ Dit bevestigt de eerdergenoemde onderregistratie. Bijvoorbeeld omdat de meerdere heeft verzuimd na de melding hiervan een meldingsformulier op te maken. De informatie over de geweldmelding is echter wel terug te vinden in een proces verbaal als activiteit met een 'I8' code.

²² Hiervan waren er 4.500 voorvallen met één geweldmelding. Aan de overige 3.412 voorvallen werden meerdere geweldsmeldingen (GM) gekoppeld (zie tabel). Aan een voorval werden 22 geweldsmeldingen gekoppeld.

# GM	# voorvallen
2	1.982 58%
3	677 20%
4	406 12%
5	175 5%
6	77 2%
>6	95 3%

²³ Dit is uitgevoerd door de beheerder van de geweldmonitor vanuit het Politie Trainingscentrum Overamstel, onderdeel van het team Operationele Begeleiding en Training (OBT).

²⁴ We nemen hierbij aan dat ook in eenheid Amsterdam de verhouding tussen geweldmeldingen en voorvallen 1,80:1 is.

met al is het veilig te veronderstellen dat voor 2016 het aantal geweldmeldingen bepaald niet afgenomen is. Zeker niet als dit wordt afgezet tegen het aantal aanhoudingen dat ook in 2016 verder is gedaald.

Tenslotte zijn de datasets uit BVI-BV met informatie uit het personeelsregister gekoppeld aan het gekoppelde databestand met deze 17.017 geweldmeldingen. Vervolgens zijn hieraan weer de datasets uit BVI-BV met informatie uit het BVCM gekoppeld. In BVCM worden alle diensten van politiemedewerkers geregistreerd. We hebben een selectie gemaakt van alle geregistreerde diensten in 2016 uit de hoofdcategorie ‘Uitvoeren’.²⁵ Deze hoofdcategorie bevat 100 subcategorieën, variërend van ‘Administratief afhandelen’ tot ‘Persoonsgericht handhaven’ en van ‘Opnemen aangifte’ tot ‘Noodhulp verlenen’. Aangezien het niet voor al deze diensten waarschijnlijk is dat er geweld gebruikt moet gaan worden, is een groep ervaren politiemedewerkers gevraagd hieruit een selectie te maken van diensten waarbij de kans bestaat dat er geweld gebruikt moet worden. Op basis hiervan zijn uiteindelijk 28 diensten (subcategorieën) geselecteerd die mogelijk relevant zijn voor verdere analyses naar GDPA. Een volledige lijst van deze subcategorieën is opgenomen als bijlage 4.2. Door deze koppeling wordt het mogelijk om kenmerken van politieambtenaren die in 2016 een of meerdere geweldmeldingen hebben gedaan te vergelijken met de populatie van politieambtenaren die in 2016 minimaal een van de geselecteerde diensten heeft uitgevoerd.²⁶ De resultaten van deze analyses zijn opgenomen als bijlage 4.3 en 4.4.

Steekproef van voorvallen met GDPA in 2016

Om een scherper beeld te krijgen van de situaties waarin het politieke geweldgebruik plaatsvond, is een steekproef getrokken uit het GDPA bestand. Aanvankelijk uit de totale populatie van 17.017 geweldmeldingen, maar naderhand zijn hieruit de geweldmeldingen van eenheid Amsterdam verwijderd.²⁷ Om alle soorten geweldaanwendingen in voldoende mate in de steekproef te krijgen is gekozen voor een disproportionele gestratificeerde steekproef.

Hiervoor zijn eerst de geweldmeldingen gecategoriseerd in vier categorieën. Tabel 2 maakt duidelijk hoe hierbij is ingedeeld. Daarna zijn de geweldmeldingen overeenkomstig verdeeld in vier strata (subpopulaties) en ontubdeld. Vervolgens zijn uit de suppopulatie ‘GDPA regulier middel’ aselect 140 voorvallen geselecteerd en 100 voorvallen uit de overige drie suppopulaties.²⁸ Tenslotte zijn door Bureau Management Informatie van deze voorvallen de bijhorende geweldsrapporten geleverd. Dit leverde een selectie op van 720 geweldmeldingen behorend bij 440 verschillende voorvallen.²⁹ De verdeling van de steekproef over alle geweldmeldingen staat eveneens in tabel 2 weergegeven.³⁰

²⁵ Andere hoofdcategorieën betreffen ‘Voorbereiden’, ‘Ondersteunen’ en ‘Verbeteren’.

²⁶ Hiermee is geprobeerd zoveel mogelijk te voorkomen dat operationele politieambtenaren die een of meer keren in 2016 geweld hebben gebruikt worden vergeleken met operationele politieambtenaren die ‘nooit buiten komen’.

²⁷ Vanwege langdurige ziekte van de beheerder van de geweldmonitor bleek het voor eenheid Amsterdam niet mogelijk om de gevraagde aanvullende informatie bij de geselecteerde geweldsmeldingen aan te leveren. Bij de eerste levering van de geweldmeldingen bleek al dat de geweldmonitor niet ontworpen is om managementinformatie te leveren en moest een ander handmatig uitgevoerd worden. Het was niet mogelijk ons verzoek om aanvullende informatie door iemand anders te laten uitvoeren. Naar aanleiding hiervan is, op vergelijkbare wijze, een tweede steekproeftrekking uitgevoerd om de voorziene tekorten te compenseren.

²⁸ Naderhand bleek dit bij vijf voorvallen anders uit te pakken.

²⁹ Oftewel 1,64 geweldsmeldingen per voorval, terwijl dit in de populatie 1,80 geweldsmeldingen per voorval is. Dit verschil wordt veroorzaakt door het verschillende aantal geweldsmeldingen per voorval naar strata in combinatie met een disproportionele steekproef.

³⁰ De weegfactor is als volgt berekend: (voorvallen populatie / voorvallen steekproef) / (7.912 / 440).

Tabel 2: Steekproef van voorvallen met GDPA naar categorie geweldaanwending

Categorie geweldaanwending	Soort geweldsaanwending	Populatie		Steekproef	
		Aantal	Percentage	Aantal	Weegfactor
1: GDPA fysiek	Fysiek geweld	4.633	58,6	101	2,551
2: GDPA regulier middel	Korte wapenstok Gebruik pepperspray Ter hand nemen van een vuurwapen Het richten van een vuurwapen Waarschuwingsschot Ernstvuur	1.728	21,8	140	0,686
3: GDPA bijzonder middel	Lange wapenstok Gebruik elektrische wapenstok Inzet hond Geweld o.l.v. meerdere	1.251	15,8	104	0,669
4: GDPA overig	Alternatief geweld Geweldsaanwending	300	3,8	95	0,176
Totaal		7.912	100,0	440	1,000

Het resultaat is een steekproef waarbij elke categorie geweldaanwending in ongeveer gelijke mate in de steekproef zit. Met behulp van de weegfactor kunnen we desondanks uitspraken doen over de populatie van 7.912 voorvallen met GDPA in 2016.³¹ We veronderstellen hierbij dat met de informatie van eenheid Amsterdam de resultaten niet wezenlijk anders zouden zijn geweest.

Operationalisatie van voorvallen met GDPA in 2016

Geweldrapportages zijn op zichzelf op te vatten als ‘mini narratives’ (Manning, 1987); kleine, gecomprimeerde verhaaltjes over confrontaties tussen burgers en politie waarbij de politie geweld heeft aangewend. De narratieve structuur maakt dat we (veelal onbewust) op een zodanige manier betekenis geven aan de woorden, dat het ‘past’ binnen die structuur. Zo beschrijven geweldrapportages de concrete handelingen van een politieambtenaar (de speler) en een doelpersoon (de tegenspeler). Doordat de meerdere het rapport opstelt heeft het verhaal het perspectief van de politie met een verborgen verteller. We zien als het ware de handelingen door de ogen van een collega politieambtenaar in de rol van getuige. Vanwege de gesuggereerde neutraliteit van deze getuige klinkt het verhaal als een objectief verslag:

Verdachte werd op heterdaad aangehouden. De verdachte wilde niet meewerken aan zijn aanhouding en trok opzettelijk zijn armen in en trapte opzettelijk in de richting van collega Jansen³². Hierop werden door Jansen enkele corrigerende tikken op het onderlichaam van de verdachte gegeven waarop het verzet werd gestaakt. De verdachte kon hierna geboeid worden. (PL2100-2016117237-48).

Geweldrapportages zijn dus actieverhaaltjes verteld door de ogen van de politie. Deze structuur maakt dat beschrijvingen van bijvoorbeeld emoties en verbale communicatie veelal ontbreken. En door het gekozen perspectief geven we op een bepaalde manier betekenis aan die handelingen. Een doelpersoon die niet wil meewerken aan zijn aanhouding, terwijl hij op heterdaad is betrapt, verdient in deze structuur weinig begrip. Voor de doelpersoon betekent ‘aanhouden’ echter dat hij van zijn vrijheid beroofd wordt. Daar niet aan mee willen werken is vanuit die optiek makkelijker te begrijpen. Zo bezien kennen geweldrapportages dus hun beperkingen om alleen op basis daarvan te komen tot een classificatie van dergelijke situaties.

³¹ Goodness-of-fit na weging: $\chi^2=0,007$; $p=1,000$.

³² Naam is gefingeerd.

Naast een ‘mini narrative’ is een geweldrapportage ook op te vatten als een beschrijving van een aantal componenten. Geweldrapportages beschrijven immers op gestandaardiseerde wijze situaties waarin de politie verzeild is geraakt en waarin zij geweld heeft gebruikt. In algemene zin zijn sociale situaties, zoals hier deze geweldsituaties, te kenmerken door ten minste vijf componenten (Spradley, 1980, in Hutjes & Van Buuren, 1992):

- a. De handelende personen (actoren; wie),
- b. De handelingen of processen van een bepaald type (activiteiten; wat),
- c. Plaats van handeling (locatie; waar),
- d. Tijdstip of periode (wanneer),
- e. Het gebruik of aanwezigheid van objecten (artefacten; welke objecten).

In het voorbeeld hierboven is er sprake van twee actoren; één op heterdaad aangehouden verdachte en één agent (‘collega Jansen’). Er zijn diverse handelingen te onderscheiden, zoals het niet meewerken aan de aanhouding door het intrekken van de armen en het opzettelijk trappen door de verdachte en het geven van enkele corrigerende tikken op het onderlichaam door de agent. In plaats van dergelijke ‘losse’ handelingen kunnen onder activiteiten ook processen van een bepaald type worden beschreven waartoe deze handelingen behoren. De activiteiten hierboven kunnen dan respectievelijk beschreven worden als ‘passief verzet’, ‘actief verzet’ en ‘breken van verzet’. Nog abstracter geformuleerd zou men bovenstaande ‘scene’ kunnen karakteriseren als ‘aanhouding met verzet’.

Door dergelijke geweldsituaties op deze laatste wijze te karakteriseren komen algemeenheden aan het licht die structuur en overzicht bieden bij de beschrijving ervan. Anderzijds gaan hierdoor details verloren die relevant kunnen zijn voor de reden om te komen tot die structuur en overzicht. Zo vond Naeyé (2010) dat in de meeste gevallen (88%) fysiek geweld van burgers tegen de politie leidde tot eveneens fysiek geweld van de kant van de politie. We kunnen hieruit afleiden dat aanhoudingen met actief verzet van de verdachte gepaard gaan met meer of ander politiegeweld dan aanhoudingen met alleen passief verzet van de verdachte. Dit pleit voor de mogelijkheid typeringen als ‘aanhouding met verzet’ met dergelijke aanvullende informatie te nuanceren.

Met behulp van een scoreformulier kunnen elementen van de diverse componenten uit de geweldsrapporten systematisch gescoord worden. In zijn onderzoek naar het politieke geweldsgebruik gebruikte Naeyé (2005) deze meer kwantitatieve methode om gevaarsituaties te beschrijven. De scoreformulier die wij gebruikten is mede daarop gebaseerd (bijlage 4.5).

Type gevaarsituatie

Politiewerk is vaak onvoorspelbaar, zeker als vooraf weinig informatie bekend is. Evenwel schuilt achter schijnbaar onvoorspelbare incidenten verrassend veel regelmaat (Adang & Timmer, 2005). Anders gezegd kenmerkt elke geweldsituatie zich door een mix van bepaalde waarden op elementen van componenten, maar komen bepaalde mixen duidelijk vaker voor dan andere mixen. Door veel voorkomende mixen te identificeren en te benoemen kan zodoende gekomen worden tot een karakterisering (of typologie) van gevaarsituaties. Diverse onderzoekers (Timmer, 2005; Adang et al, 2006; Naeyé, 2010; Dorrestijn, 2016) beschrijven en hanteren in hun onderzoeken dergelijke typologieën.

Hoe verhelderend dergelijke typeringen ook moge zijn, niet altijd is duidelijk welke waarden van welke elementen in welke mate hierbij bepalend zijn geweest. Gegeven de karakterisering lijkt vaak een specifieke component hierbij van doorslaggevende betekenis te zijn geweest, hetzij de actor (bijvoorbeeld een doelpersoon met geestelijke gezondheidsproblemen), de activiteit (bijvoorbeeld bemiddeling in een twist) of de locatie

(bijvoorbeeld bij huiselijk geweld). In het streven naar structuur en overzicht kan hiermee mogelijk onvoldoende recht gedaan zijn aan de zeggingskracht van andere componenten, andere elementen en andere waarden. Daarnaast sluiten de verschillende karakterisering en elkaar niet altijd uit, en kan er sprake zijn van overlap. Door de karakterisering (‘type gevaarsituatie’) onderdeel te laten zijn van de scoreformulier hopen wij dit te ondervangen. Dit geeft de mogelijkheid binnen karakterisering en nuancering en te kunnen aanbrengen, maar ook om de werkwijze om tot een typologie te komen zoveel mogelijk transparant te laten zijn. Op basis van voornoemde onderzoeken hanteren wij hierbij de volgende typologie:

1. wederspanning door verdachte,
2. omgang met personen die verward gedrag vertonen,
3. verbaal politieoptreden,
4. bemiddeling in twisten,
5. wederspanning door omstanders,
6. spontaan publieksgeweld,
7. omgang met (groepen) jongeren en
8. ordehandhaving (beteugelen wanordelikheden).

In 2016 werd door de politie zoals vermeld 17.017 keer een geweldmelding gedaan over 9.440 verschillende voorvallen. Hieruit is ten behoeve van het onderzoek een steekproef getrokken van 720 geweldmeldingen die handelden over 440 voorvallen.³³ Gerelateerd aan het doel van het onderzoek heeft de categorie ordehandhaving speciale aandacht gekregen en is in de analyse van de geweldmeldingen een uitsplitsing gemaakt naar ordehandhaving en basispolitiezorg (alle overige categorieën). Dat bleek niet eenvoudig. De scheidslijn tussen basispolitiezorg en ordehandhaving blijkt nogal eens diffuus. Bijvoorbeeld als politieambtenaren tijdens een reguliere surveillancedienst geconfronteerd worden met dronken ruziemakers. Het gevolg is dat per voorval meerdere aanleidingen van het optreden en meerdere doelen van de geweldsaanwending kunnen worden gemeld.³⁴

Rekening houdend met bovenstaande nuancering blijkt uit de steekproef dat in 2016 bij ruim een op de zeven voorvallen (15%) de geweldsaanwending nodig was ten behoeve van het handhaven van de openbare orde (zie verder hoofdstuk 6). In de overige gevallen was de geweldsaanwending ten behoeve van de basispolitiezorg. Over deze laatste categorie doen we in paragraaf 5.1 verslag.

4.2 Registraties van geweld tegen politieambtenaren (GTPA)

“Gevaarssituaties zijn confrontaties tussen burgers en politie die kunnen uitmonden in (verbale) agressie of waarin sprake is van daadwerkelijk [...] geweld tegen de politie of ernstige bedreigingen daarmee.” (Timmer, 2005, p. 230). Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn dus niet alleen de situaties van belang waarbij de politie geweld gebruikt, maar ook die registraties waarbij sprake is van geweld tegen de politie (GTPA). Sedert 2009 kent de Nederlandse politie een uitvoeringsregeling “Protocol Geweld tegen Politieambtenaren” (vts Politie Nederland, 2009). Het toepassen van deze regeling moest leiden tot het voeren van een consequent en gezamenlijk beleid van de politie en een uniforme aanpak van GTPA. In bijlage 4.6 wordt deze uitvoeringsregeling nader beschreven. Hier volstaan we met de opmerking dat de registratiecijfers ten aanzien van GTPA met de nodige

³³ Exclusief eenheid Amsterdam, omdat het niet mogelijk bleek hiervan aanvullende informatie te verkrijgen.

³⁴ Gemiddeld is sprake van 1,3 aanleidingen per voorval, bijvoorbeeld in het geval van een vechtpartij kan als aanleiding zowel openlijke geweldpleging als verstoring van openbare orde gemeld worden.

omzichtigheid behandeld moeten worden. Enerzijds omdat deze cijfers hoogstwaarschijnlijk een onderregistratie zijn van de feitelijke voorvallen van GTPA, anderzijds omdat deze onderregistratie vermoedelijk vooral de minder ernstige gevallen van GTPA betreft.

De uitvoeringsregeling hanteert voor GTPA de volgende definitie voor geweld:

“Het welbewust of onbewust, verbaal of non verbaal uiten, gebruiken van fysieke kracht of macht, dan wel het dreigen daarmee, gericht tegen een politieambtenaar, onder omstandigheden die rechtstreeks verband houden met het verrichten van de politietaak, wat resulteert of waarschijnlijk zal resulteren in een gevoel van belediging, smaad, laster, bedreiging, psychische schade, materiële schade, pijn, letsel of de dood ten gevolge hebbende” (p.11).

Deze definitie is blijkens de uitvoeringsregeling bewust ‘breed’ geformuleerd, “zodat alle vormen van geweld hier onder vallen” (p.11). Hierbij wordt van de politieambtenaar wel een professionele houding verwacht, waarbij incidenten zodanig benaderd worden dat geweld tegen of van de burger zoveel mogelijk wordt voorkomen. Met deze bredere definitie is geweld tegen de politie breder geformuleerd dan geweld door de politie, aangezien politiegeweld volgens de Ambtsinstructie 1994 (art. 1, lid 3) zich beperkt tot “elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken”.

Daarbij kan van geweld tegen de politie niet alleen sprake zijn bij een direct optreden van de politieambtenaar, maar kan hier ook op indirecte wijze sprake van zijn als het van invloed is op de privésfeer. Bijvoorbeeld het bedreigen van de politieambtenaar of zijn naasten uit wraak wegens het ambtelijk handelen.

Van de korpscoördinator GTPA verkregen we de benodigde registratiegegevens.³⁵ Daarbij waren er momenten van navraag en overleg via email en telefoon. Tevens raadpleegden we hiervoor de jaarverslagen van de politie vanaf 2010. Uit de verkregen inzichten blijkt dat de registratiecijfers ten aanzien van GTPA met de nodige omzichtigheid behandeld moeten worden. Zo bleek de landelijke uitvoeringsregeling in 2016 nog niet geleid te hebben tot een volledig consequent en gezamenlijk beleid van de politie en een uniforme aanpak van GTPA. Ook wordt door capaciteitsgebrek de uitvoeringsregeling in meerdere eenheden slechts op hoofdlijnen uitgevoerd.³⁶ Mede daardoor varieert de mate waarin de politieambtenaar bewust is (gemaakt) van GTPA en bereid is dit te melden. Het is aannemelijk te veronderstellen dat deze bereidheid toeneemt met de ernst van het voorval. De registratiecijfers tot 2016 lenen zich derhalve niet om uitspraken te doen over een verandering in de aard van het GTPA, i.c. of er een verschuiving is naar relatief meer zwaardere delicten (‘verharding’). Vanaf 2016 is een dergelijk overzicht van GTPA wel op te stellen, alhoewel ook hierbij nog de nodige kanttekeningen te plaatsen zijn. In paragraaf 5.2 en 5.3 doen we verslag van onze bevindingen ten aanzien van deze bron.

4.3 Transcripties en bijdragen digitaal platform

Een laatste bron met behulp waarvan we de onderzoeksvragen willen beantwoorden betreft de transcripties van een tweetal interviews met politiechef en landelijk portefeuillehouder Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) en Stelselherziening geweldaanwending Frank Paauw en een focusgroepgesprek met 17 experts en ‘stakeholders’ van binnen en buiten de politie, alsmede de bijdragen op het online discussieforum ‘Visie op politiegeweld’.

Leidend in de gesprekken was de vraag hoe de politie ook in de toekomst op maatschappelijk verantwoorde wijze invulling kan geven aan het geweldmonopolie. Naast opvattingen en

³⁵ HiP S. de Quillettes.

³⁶ Na de reorganisatie is de formatie van casemanager GTPA van 50 fte teruggebracht naar 11 fte.

maatschappelijke trends die hierbij van belang zijn, vroegen we ook hoe de politie indachtig deze inventarisatie tot een verantwoorde invulling van dit handelen kan komen. Het doel van het online discussieforum was om na het focusgroepgesprek verder te kunnen ‘praten’ met meer betrokkenen. Om dit gesprek op gang te brengen is op basis van het focusgroepgesprek een vijftal stellingen ontwikkeld en op het forum geplaatst (bijlage 4.7).

Het forum werd beheerd door de Politieacademie, waardoor het alleen toegankelijk was op uitnodiging met een wachtwoord. Zo’n 70 stakeholders ontvingen een uitnodiging. Toegang verkrijgen tot het forum bleek echter nogal eens ingewikkeld. Mede daarom bleef de respons op het forum bescheiden; slechts elf stakeholders plaatsten een of meer reacties. De transcripties en geplaatste reacties op het online discussieforum zijn geanalyseerd met het kwalitatieve analyseprogramma Atlas.ti. We codeerden hierbij volgens een zogenoemde ‘a priori-benadering’ (of *etic*-benadering), gebaseerd op de elementen uit de *Police Technology Assessment* (PTA) en overeenkomstig de onderzoeksvragen. De gebruikte codes betreffen: verwachtingen, wapencomplex, gebruikercomplex, doelcomplex, operationele context en politiek-maatschappelijke context. De bevindingen worden beschreven in bijlage 4.8.

5 Gevaarsituaties in de basispolitiezorg

“Gevaarsituaties zijn confrontaties tussen burgers en politie die kunnen uitmonden in (verbale) agressie of waarin sprake is van daadwerkelijk [...] geweld tegen de politie of ernstige bedreigingen daarmee.” (Timmer, 2005, p. 230). De politie kan in zo’n situatie (ook) overgaan tot het aanwenden van geweld, teneinde het doel van haar optreden te kunnen realiseren. In dat geval dient hiervan melding gedaan te worden en een geweldrapportage te worden opgesteld. Daarbij moeten we in ogenschouw houden dat geweldrapportages zich vooral richten op het toegepaste geweld en de legitimering daarvan, hetgeen begrijpelijk is vanuit het standpunt van de politieambtenaar, maar waardoor de beschrijving van de gevaarzetting over het algemeen tekort gedaan wordt. In het geval (ook) geweld tegen de politie is gebruikt dient dit eveneens geregistreerd te worden. Voor een inzicht in gevaarsituaties in de basispolitiezorg (BPZ) waar geweld (en gebruik van geweldsmiddelen) aan de orde is hebben we daarmee twee typen bronnen: registraties van geweld door politieambtenaren (GDPA), oftewel geweldrapportages en registraties van geweld tegen politieambtenaren (GTPA). Het is belangrijk te beseffen dat gevaarsituaties die niet tot GDPA of GTPA hebben geleid per definitie geen onderdeel uitmaken van deze data. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de bevindingen op basis van de geweldrapportages, gevolgd door de bevindingen ten aanzien van het GTPA. We eindigen het hoofdstuk met een schets van de ontwikkelingen in GDPA en GTPA in de afgelopen jaren.

5.1 GDPA in de basispolitiezorg

We beschouwen de geselecteerde geweldsituaties in de basispolitiezorg aan de hand van de volgende vijf componenten: actoren, activiteiten, locatie, tijd en artefacten. Waar relevant splitsen we bevindingen uit naar vier categorieën van GDPA: fysiek, regulier, bijzonder³⁷ en overig. Per categorie onderscheiden we hierbij de volgende geweldshandelingen:

- Fysiek: controletechnieken (klemmen, verwurging) en actief geweld (stoten, trappen);
- Regulier: korte wapenstok, pepperspray, vuurwapen ter hand nemen, vuurwapen richten, waarschuwingsschot en gericht schot;
- Bijzonder: surveillancehond (dreigend), surveillancehond (bijten), lange wapenstok en schildprocedure;
- Overig: geweld met dienstvoertuig (aantikken, klemrijden, van de weg drukken), geweld tegen goederen (verschaffen toegang door middel van forceermiddelen) en alternatief geweld (handboeien als geweldmiddel, gooien zaklamp e.d.).

De navolgende bevindingen zijn gebaseerd op de gewogen scores (zie ook paragraaf 4.1).

Actoren

In voorvallen met GDPA onderscheiden we vier soorten actoren, namelijk de politieambtenaar die geweld gebruikt, de doelpersoon³⁸, de politieambtenaar die geen geweld gebruikt en eventuele omstanders.

Het aantal politieambtenaren in de basispolitiezorg dat geweld gebruikt varieert tussen gemiddeld 1,6 en 2,6 politieambtenaren per voorval. Respectievelijk bij categorie ‘GDPA

³⁷ Deze geweldsmiddelen behoren niet tot de standaard uitrusting van iedere agent in de basispolitiezorg en behoeven een aanvullende opleiding. Het (lexaan)schild is geen geweldmiddel, maar wordt in bijzondere omstandigheden (veelal in zorginstellingen tegen doelpersonen met geestelijke gezondheidsproblemen) wel als zodanig ingezet.

³⁸ Verdachten en personen met geestelijke gezondheidsproblemen, al dan niet ter afwending van direct dreigend gevaar.

overig', waarbij het ook vaak om geweld tegen goederen gaat (zoals het forceren van een deur) dat meestal door één politieambtenaar wordt uitgevoerd en 'GDPA regulier', waarbij de standaard geweldsmiddelen worden ingezet.³⁹

Ten opzichte van alle politieambtenaren die in 2016 vergelijkbare diensten uitvoerden (zie bijlage 2.4), zijn politieambtenaren die in de basispolitiezorg geweld hebben gebruikt vaker man, gemiddeld zo'n acht jaar jonger en acht jaar korter in dienst. In vrijwel alle gevallen (96,9%) waarbij sprake was van GDPA in de basispolitiezorg was de politieambtenaar als zodanig herkenbaar. Meestal omdat hij of zij gekleed ging in het uniform. Ook in het geval er in burger werd opgetreden waren er diverse mogelijkheden voor herkenning, bijvoorbeeld door een politie-opschrift op de kleding of door legitimatie. Slechts enkele keren was er geen gelegenheid voor de politieambtenaar om zich voor aanwending van het geweld als zodanig kenbaar te maken. Deze percentages verschillen weinig naar categorie geweldsaanwending.

In 92,6%, leidde het GDPA in de basispolitiezorg niet tot enig letsel voor de politieambtenaar. In 5,1% van de gevallen leidde het GDPA tot gering letsel en in 2,3% van de gevallen was medische zorg noodzakelijk. In vrijwel alle gevallen betrof dit laatste wanneer sprake was van de categorie 'GDPA fysiek'.

In verreweg de meeste gevallen (86%) was het GDPA in de basispolitiezorg gericht tegen slechts één doelpersoon. In ongeveer tien procent van de gevallen werden er twee doelpersonen geconfronteerd met politieel geweld. In de overige gevallen was sprake van drie of meer doelpersonen. Bijvoorbeeld bij het aanhouden van meerdere inzittenden in een (vlucht)auto of het afhouden van familieleden bij een uithuisplaatsing.

In ruim vier op de tien voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg is sprake van een doelpersoon die niet (goed) aanspreekbaar is. In die gevallen is de doelpersoon agressief, onder invloed en/of heeft geestelijke gezondheidsproblemen.⁴⁰ Veelal is er dan ook sprake van wederspanning door de doelpersoon. Wederspanning die niet zelden ook na de aanhouding doorgaat of naderhand, bijvoorbeeld tijdens de insluiting op het bureau, weer de kop opsteekt. In de helft van de gevallen waarbij de categorie GDPA fysiek geweld betreft is sprake van een dergelijke doelpersoon. Bij de categorie 'GDPA overig' geldt dit voor een kwart van de doelpersonen.

In 37,2% van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg is de identiteit van de doelpersoon voorafgaand aan de inzet van de politieambtenaar bekend. In die gevallen is de doelpersoon 'ambtshalve bekend' of wordt aanvullende informatie verkregen van de meldkamer. Bijvoorbeeld dat de doelpersoon vuurwapengevaarlijk is, in het verleden verzet heeft geboden bij een aanhouding of drugsverslaafd is. Deze bekende doelpersonen zijn verhoudingsgewijs even vaak niet aanspreekbaar, namelijk in 38% van de gevallen.

Vergeleken met de politieambtenaar eindigt de confrontatie voor de doelpersoon over het algemeen met meer letsel. Bijna 70 procent van de doelpersonen komt er zonder letsel vanaf. Voor 19 procent eindigt de confrontatie met gering letsel en voor 5 procent met letsel

³⁹ Overall, dus inclusief ordehandhaving, wordt er door gemiddeld 2,6 politieambtenaren geweld gebruikt bij een voorval met GDPA. Uitgaande van zo'n 9.440 voorvallen met GDPA in 2016, schatten we daarmee dat er in 2016 in totaal 24.500 keer sprake was van GDPA.

⁴⁰ In een op de zes voorvallen is de gevaarsituatie (ook) getypeerd als 'omgang met personen met geestelijke gezondheidsproblemen'.

waarvoor medische zorg noodzakelijk is. In 65% van de gevallen ten gevolge van bijten door een surveillancehond en in 30% ten gevolge van fysiek geweld door de politieambtenaar.⁴¹

De focus in de geweldrapportages is vooral gericht op de politieambtenaar die geweld gebruikt en de doelpersoon tegen wie dat gericht is. Twee andere type actoren zijn politieambtenaren die tijdens het voorval aanwezig waren maar geen geweld gebruiken en eventuele omstanders. Het eerste type komt in de geweldrapportages zijdelings in beeld; meestal worden alleen die politieambtenaren opgevoerd die ook daadwerkelijk geweld hebben gebruikt. Ook over de omstanders kan in driekwart van de geweldrapportages van GDPA in de basispolitiezorg niets afgeleid worden. Ook niet als deze wel degelijk bij het voorval aanwezig moeten zijn geweest, als de inzet bijvoorbeeld plaatsvond in een psychiatrische inrichting. Dit is een voorbeeld van een beperking van geweldrapportages in deze.

Als er in een geweldrapportage van GDPA in de basispolitiezorg iets opgenomen is over omstanders, gaat het in bijna 60% van de gevallen om drie of meer omstanders. Naast hulpverlening in zorginstellingen gaat het dan veelal om strafrechtelijk handhaving in een (semi)publieke ruimte zoals een winkel of uitgaansgebied. In de overige gevallen, waarbij een of twee omstanders worden opgevoerd, betreft dit meestal het slachtoffer (bijvoorbeeld de ex-partner bij wie de verdachte verhaal kwam halen) of de melder.

Activiteiten

In 54% van de voorvallen waarbij sprake was van GDPA in de basispolitiezorg was de aanleiding een opdracht van de meldkamer. In 43% was het optreden op eigen initiatief, meestal door een waarneming tijdens de (surveillance)dienst. En in drie procent van de gevallen was de aanleiding een melding of verzoek van een burger of derde direct aan de agent, niet via de meldkamer. In geen van de voorvallen was het optreden van de politie vooraf gepland door de betrokken politieambtenaren.⁴² Bij de categorie ‘GDPA regulier’ is het politieoptreden verhoudingsgewijs wat vaker in opdracht van de meldkamer (67,1%), terwijl bij de categorie ‘GDPA fysiek’ het optreden van de politie in de helft van de voorvallen op eigen initiatief is geweest.

In zeven procent van de gevallen waarbij sprake was van GDPA in de basispolitiezorg vond het optreden plaats onder leiding van een meerdere. Veelal betrof dit een bijzonder optreden, zoals een ‘uitpraatprocedure’ (BGTV⁴³), een aanhouding in groepsverband of een schildprocedure om een doelpersoon met geestelijke gezondheidsproblemen onder controle te krijgen. Een enkele keer betrof het een politieambtenaar die in opdracht van zijn meerdere een deur moest forceren.

Conform de Ambtsinstructie 1994 waarschuwt de politieambtenaar voorafgaand aan het toepassen van geweld “met luide stem of op andere niet mis te verstane wijze”. Geweld wordt alleen gebruikt “indien niet onverwijld het gegeven bevel wordt opgevolgd”. Deze waarschuwing blijft achterwege “wanneer de omstandigheden de waarschuwing niet toelaten”. Dit laatste lijkt in 30 procent van de voorvallen waarbij sprake was van GDPA in de

⁴¹ In 6% van de gevallen was het onbekend of de doelpersoon letsel had opgelopen. Niet duidelijk is waarom dit onbekend is gebleven.

⁴² Politieoptreden was echter soms vooraf wel degelijk gepland, bijvoorbeeld als politieambtenaren van de meldkamer de opdracht krijgen naar een adres te gaan om een gesignaleerde of een veroordeelde aan te houden. Dit is weliswaar een vooraf geplande inzet, maar voor de betrokken politieambtenaren een opdracht van de meldkamer.

⁴³ Benaderingstechniek Gevaarlijke Verdachte

basispolitiezorg het geval geweest te zijn, aangezien in die gevallen het geweldgebruik niet is voorafgegaan door een dergelijke waarschuwing. Overwegend betreft dit situaties waarbij er geen tijd was voor een waarschuwing en waarbij het geweld het afwenden van gevaar ten doel had en/of noodzakelijk was in reactie op een plotselinge actie van de doelpersoon. Het vaakst blijft een waarschuwing binnen de categorie ‘GDPA overig’ achterwege (46,7%). Dit is goed verklaarbaar door de aard van het geweld. Zo gaat het bij deze categorie GDPA ook vaak om geweld tegen goederen of om geweld met de dienstauto tijdens een achtervolging, zoals het ‘aantikken’ van een scooter met een vluchtende doelpersoon.

Bij een voorval met GDPA in de basispolitiezorg wordt gemiddeld 1,7 verschillende soorten GDPA toegepast. In de helft van de geweldsaanwendungen betreft dit fysiek geweld. In 20,3% van de voorvallen wordt het vuurwapen ter hand genomen (tabel 3).

Tabel 3: Soorten GDPA in de basispolitiezorg (2016)

Soort GDPA	% GDPA	% voorvallen
Fysiek: controletechnieken	31,6	52,8
Fysiek: actief geweld	18,2	30,5
Korte wapenstok	1,3	2,2
Pepperspray	9,0	15,0
Vuurwapen: ter hand nemen	12,1	20,3
Vuurwapen: richten	10,8	18,1
Vuurwapen: waarschuwingsschot	1,0	1,7
Vuurwapen: gericht schot	1,3	2,2
Surveillancehond: dreigend	1,7	2,9
Surveillancehond: bijten	5,9	9,8
Lange wapenstok	0,6	1,1
Schildprocedure	1,7	2,8
Geweld met dienstvoertuig	1,6	2,6
Geweld tegen goederen	0,5	0,8
Alternatief geweld	2,6	4,3
Totaal	100,0	167,0

In de geweldsrapporten worden per voorval gemiddeld 1,6 doelen genoemd voor het aanwenden van geweld in de basispolitiezorg. In 80% van de voorvallen gaat het dan (ook) om het aanhouden van een verdachte, waarvan in een kwart van de gevallen specifiek ‘het aanhouden van een gevaarlijke verdachte’. Als tweede doel van geweldsaanwending wordt in 42,7% van de voorvallen ‘het afwenden van geweld tegen de politie’ genoemd (de politieambtenaar zelf en/of zijn collega’s). De overige doelen van de geweldsaanwending betreffen verder ‘het afwenden van geweld tegen derden’ (12,9%), ‘het beteugelen van wanordelijkheden (3,8%)⁴⁴, ‘het afwenden van geweld tegen goederen’ (3,6%) en ‘het afweren of doden van een agressief of gewond dier’ (0,6%). Tenslotte werd in 18,1% van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg (ook) nog een ‘ander doel’ vermeld. Vaak gaat het bij dergelijke ‘andere doelen’ over het verkrijgen van controle over een persoon, zonder dat het daarbij gaat om een aanhouding. Bijvoorbeeld om van een arrestant medewerking af te dwingen of om verzet te breken. Of om het verkrijgen van controle over een persoon met geestelijke gezondheidsproblemen. De aard van zo’n optreden betreft vaak hulpverlening, zonder dat daarbij sprake is van aanhouding als doel. Andere vaker genoemde ‘ander doelen’ betreffen het beëindigen van een achtervolging (om risico’s voor het overige verkeer te

⁴⁴ Ondanks dat we ons hier richten op voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg. We gaven reeds aan dat de scheidslijn tussen basispolitiezorg en ordehandhaving nogal eens diffuus kan zijn, onder meer doordat per voorval meerdere doelen gemeld kunnen worden.

voorkomen) en het betreden van een woning. Uitgesplitst naar categorie GDPA blijkt met name voor ‘het aanhouden van een gevaarlijke verdachte’ duidelijk vaker (bijzondere) geweldmiddelen ingezet te worden in plaats van fysiek geweld.

Slechts bij 21,3% van de voorvallen waarbij sprake was van GDPA in de basispolitiezorg, kon worden opgemaakt of er vooraf sprake was van een plan of dat er anderszins door de politieambtenaren planmatig werd opgetreden.⁴⁵ Van de gevallen waarbij hierover wel iets viel op te maken, was in 87% van de situaties sprake van een (gedeeltelijk) planmatig handelen. Kenmerkend voor deze situaties is de gelegenheid om ‘vooruit te kijken’ en waarbij de uit te voeren taak min of meer uitdagend is. Hetzij door de complexiteit, hetzij door het potentiële gevaar. Bijvoorbeeld bij het assisteren van een weerspannige arrestant of bij een agressieve cliënt in een psychiatrisch ziekenhuis die onder controle gebracht moet worden. In een aantal gevallen betrof het een achtervolging van een vluchtende verdachte of een zoektocht naar verdachte die zich had verstopt.

In bijna 40 procent van de situaties waarbij planmatig werd gehandeld was de verdachte vooraf ‘ambtshalve bekend’ of werd aanvullende informatie verkregen van de meldkamer. Deze informatie heeft invloed op het planmatige handelen, zeker als deze verontrustend is. Bijvoorbeeld dat de verdachte vuurwapengevaarlijk is of besmet met het Hiv-virus. Het duidelijkst is dit op te maken in situaties waarbij mogelijk een vuurwapen in het spel is. Het handelen verloopt dan vrijwel standaard volgens de procedure ‘Benaderingstechniek Gevaarlijke Verdachte’ (BTGV). Ook in het geval van een agressieve doelpersoon met geestelijke gezondheidsproblemen wordt vrijwel standaard volgens een procedure gewerkt (de ‘schildprocedure’). In 11,2% van de gevallen waarbij sprake was van GDPA in de basispolitiezorg werd (mede) volgens zo’n procedure gehandeld.⁴⁶

In vrijwel alle geweldsituaties werd het doel of de doelen bereikt, zoals het aanhouden van de verdachte of het afwenden van geweld. In de enkele gevallen dat er geen resultaat werd bereikt wist de verdachte zich met succes aan de aanhouding te onttrekken; door te ontkomen of doordat de verdachte niet werd aangetroffen.

Voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg zijn veelal situaties waarbij de doelpersoon onder controle gebracht moet worden, om aan te kunnen houden en/of om direct dreigend gevaar af te wenden, en waaraan de doelpersoon zich tracht te onttrekken. In 15,7% van de voorvallen betreft de aard van het optreden hulpverlening, hoofdzakelijk ten behoeve van doelpersonen met geestelijke gezondheidsproblemen, in 12,7% van de voorvallen toezicht. In het geval de doelpersoon verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit is deze wederspanning aanvankelijk niet de aanleiding voor het politieoptreden.⁴⁷ Gemiddeld is per voorval sprake van 1,3 aanleidingen voor het optreden van de politie.⁴⁸ Zie tabel 4 voor een overzicht.

De aard van het politieoptreden waarbij sprake was van GDPA in de basispolitiezorg betreft in ruim tweederde van de voorvallen strafrechtelijke handhaving. Veelal komt het optreden er

⁴⁵ Hieruit kan uiteraard niet worden afgeleid in hoeverre er planmatig is gehandeld. Eerder blijkt hieruit de beperking van geweldrapportages als bron van informatie over geweldsituaties.

⁴⁶ Schildprocedure 2,7% en BTGV 8,5%.

⁴⁷ Zie ook Naeyé (2005), p.88.

⁴⁸ Bijvoorbeeld in het geval van een vechtpartij kan als aanleiding zowel mishandeling, openlijke geweldpleging als verstoring van openbare orde gemeld worden. Eerder gaven we al aan dat de scheidslijn tussen basispolitiezorg en ordehandhaving nogal eens diffuus blijkt te zijn.

op neer dat iemand wordt aangehouden die verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit. Aanleiding voor het GDPA is dan meestal de poging van de verdachte zich aan deze aanhouding te onttrekken. Wederspannigheid is dan wel de aanleiding voor het politiële geweld, maar niet de aanleiding voor het eerste politieoptreden. In drie procent van de voorvallen is het politieoptreden van een andere aard. Twee keer ging het om het afschieten van een aangereden dier. De overige keren ging het om de begeleiding van een weerspannige arrestant.

Tabel 4: Aanleiding voor optreden in de basispolitiezorg met GDPA tot gevolg (2016)

Soort aanleiding	% aanleiding	% voorvallen
Bedreiging	12,7	16,6
Verstoring openbare orde	9,8	12,8
Mishandeling	7,9	10,3
Diefstal met braak	7,8	10,2
Verboden wapenbezit	7,7	10,1
Wederspannigheid	7,6	9,9
Belemmering/niet opvolgen bevel	5,3	7,0
Vernieling	4,3	5,7
Belediging ambtenaar	4,1	5,4
Hulpverlening (art.3 PW)	4,1	5,4
Levensdelict	4,1	5,3
Verkeersdelict/rijden onder invloed	3,5	4,6
Openbare dronkenschap	3,3	4,3
Wet op de identificatieplicht (WID)	3,2	4,2
Diefstal met geweld	3,0	4,0
Diefstal	2,4	3,1
Openlijke geweldpleging	2,1	2,8
Opzetheling en verduistering	1,7	2,2
Afpersing en gijzeling	1,0	1,4
Overtreding Opiumwet	0,9	1,2
Overig	3,6	4,7
Totaal	100,0	131,1

Bij veruit de meeste voorvallen met GDPA is de aanleiding een misdrijf. Als we deze misdrijven thematisch clusteren dan betreft het vooral geweldsmisdrijven (43%), misdrijven die het gezag aantasten (20%) en vermogensdelicten (12%).⁴⁹

Ondanks dat we ons hier richten op voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg is in 12,8% van deze voorvallen (ook) verstoring van de openbare orde gemeld. Bij deze voorvallen is dan meestal sprake van een doelpersoon die verward gedrag vertoont en/of onder invloed is van alcohol. De aard van het optreden betreft overwegend strafrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld na een mishandeling of vernieling, of hulpverlening ter afwending van direct dreigend gevaar.

Een andere aanleiding betreft hulpverlening in het kader van artikel 3 Politiewet 2012.⁵⁰ In een aantal voorvallen gaat het hierbij om het forceren van toegang om bijvoorbeeld iemand te

⁴⁹ Geweldsmisdrijven: bedreiging, mishandeling, verboden wapenbezit, vernieling, levensdelict, diefstal met geweld, openlijke geweldpleging, afpersing en gijzeling;

Gezagsmisdrijven: Wederspannigheid, belemmering/niet opvolgen bevel, belediging ambtenaar, WID;

Vermogensmisdrijven: diefstal met braak, diefstal, opzetheling en verduistering.

⁵⁰ De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

redden die onwel geworden is. In de meeste gevallen betreft het echter een doelpersoon met geestelijke gezondheidsproblemen die onder controle gebracht moet worden. In de helft van die gevallen speelt het voorval zich af op straat of in een woning, naar aanleiding van een melding en zonder verdere informatie, wat meestal resulteerde in de aanhouding van de betreffende persoon. In de andere helft speelde het voorval zich af in een zorginstelling en had het optreden meer het karakter van het assisteren van het zorgpersoneel, waarbij een aanhouding niet aan de orde was.

Wederspanning speelt bij veel voorvallen weliswaar een rol, maar is over het algemeen niet de aanleiding voor de aanhouding. De wederspanning volgt op de (poging tot) aanhouding. In zo'n tweede bedrijf is dan sprake van een nieuwe situatie, met veranderde componenten die de situatie kenmerken. Veelal betreft het arrestanten die op het bureau weigeren mee te werken aan het vaststellen van de identiteit (Progis), fouilleren en/of insluiten. Soms ook wil een arrestant naderhand niet de cel uitkomen of is er verzet tijdens een transport.

De aanleiding 'overig' betreft in bijna de helft van de gevallen het aanhouden van een veroordeelde. Een enkele keer betrof het iemand die moest worden uitgeleverd aan een ander land. De andere aanleidingen betreffen onder meer zedendelicten, huisvredebreuk en twee keer het afschieten van aangereden dieren.

In 28% van de voorvallen waarbij sprake was van GDPA in de basispolitiezorg probeerde de doelpersoon te vluchten om zo onder zijn aanhouding uit te komen. Als de doelpersoon vlucht, dan doet hij dat in zo'n 60% van de voorvallen te voet en in 25% van de voorvallen met de auto. In de helft van die laatste vluchtpogingen wordt, na het klemrijden, de vlucht alsnog te voet voortgezet. De overige vluchtwijzen zijn met tweewielers, in meerderheid de scooter. In ongeveer 7% van de gevallen probeert de vluchtende verdachte ook uit handen van de politie te blijven door zich te verstoppen. Logischerwijs is de vluchtwijze in de categorie 'GDPA overig' relatief vaker gemotoriseerd en juist minder vaak te voet.

Bij ruim een op de vijf voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg verzet de doelpersoon zich niet tegen het onder controle krijgen van de situatie, ter aanhouding en/of ter afwending van gevaar. Het politieke geweld beperkt zich dan tot het dreigen, meestal met het vuurwapen, zoals bij een 'uitpraatprocedure'. In de overige gevallen betreft het geweld tegen goederen, bijvoorbeeld om toegang te forceren, of geweld met het dienstvoertuig, zoals het klemrijden van de vluchtauto. In 35% van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg was er sprake van passief verzet, het niet meewerken, door de doelpersoon. Bijvoorbeeld door de armen onder het lichaam te houden, zodat de handboeien niet kunnen worden aangebracht. Bij de overige 42% van de voorvallen was er sprake van actief verzet, het zich actief willen onttrekken aan de aanhouding door min of meer in gevecht te gaan met de politieambtenaar. In paragraaf 5.2 komen we op dit GTPA nader terug.

Locatie en tijd

Met betrekking tot de locatie van voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg, beperken we ons hier tot de plaats van handeling.

In 57% van deze voorvallen is de plaats van handeling buiten; met name aan of op de openbare weg of in een uitgaansgebied. Verder buiten 'overig', zoals campings, tuinen, bedrijventerreinen, parken, sportterreinen, rijkswegen en een weiland. De overige 43% voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg spelen zich binnen af, vooral in woningen of in

politiebureaus. Verder binnen ‘overig’, zoals cellencomplexen, kelderboxen, portieken en tuinhuisjes. Zie tabel 5 voor een overzicht.

Tabel 5: Locatie van voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg (2016)

Buiten/Binnen	Plaats van handeling	%
Buiten	Openbare weg	49,0
	Uitgaansgebied	5,5
	Overig buiten	2,5
	Totaal buiten	57,0
Binnen	Woning	14,8
	Politiebureau	10,7
	Overig binnen	8,6
	Zorginstelling	2,6
	Bedrijfsruimte	2,5
	Politievoertuig	2,2
	Openbaar lokaal	1,4
	Horecagelegenheid	0,2
	Totaal binnen	43,0
Totaal		100,0

Verdeeld naar categorie GDPA blijkt dat voorvallen in politiebureaus en in politievoertuigen in vrijwel alle gevallen beperkt blijven tot alleen fysiek geweld. Ook de andere ‘binnen-locaties’ zijn relatief vaker de plaats van handeling bij GDPA met alleen fysiek geweld. Mogelijk dat vanwege de kleinere ruimte het inzetten van geweldmiddelen niet of minder goed mogelijk is. Zorginstellingen als plaats van handeling vormen hierop een uitzondering, aangezien daar juist vaker bijzondere geweldmiddelen worden ingezet (met name een schildprocedure). Reguliere geweldmiddelen worden verhoudingsgewijs het vaakst ingezet aan of op de openbare weg en ook ‘GDPA overig’ speelt zich het vaakst op die locatie af.

In bijlage 4.3 constateerden we al dat voorvallen waarbij sprake was van GDPA min of meer gelijkmatig over het jaar 2016 verspreid waren. De verdeling naar maand liet verder zien dat er in de zomermaanden een lichte toename van GDPA is, terwijl de piek in januari vermoedelijk samenhangt met oud en nieuw. Eveneens zagen we dat ook de verdeling naar weekday min of meer gelijkmatig is, behoudens de toename in het weekend die, mede gezien de verdeling naar dagdeel, vermoedelijk horecagerelateerd is.

Een vergelijkbaar beeld verkrijgen we met onze steekproef. Voorvallen waarbij sprake is van GDPA in de basispolitiezorg vinden vooral (71%) in de avond en nacht plaats. Doordeeweeks ruim twee keer vaker in de avond dan in de nacht; in het weekend verschuift het zwaartepunt naar de nacht. Bijna een op de vijf voorvallen vindt plaats op een zaterdag (8,2%) of zondag (11,1%) tussen 00:00 en 06:00 uur. De plaats van handeling is dan zes en drie keer vaker een uitgaansgebied.⁵¹ Voorvallen met GDPA op het politiebureau of in een politievoertuig vinden eveneens vaker plaats in het weekend (54,2%). Zo’n 42% van alle voorvallen vindt plaats in het weekend.⁵²

Artefacten

De laatste component waarmee voorvallen met GDPA te kenmerken zijn betreft artefacten; het gebruik of aanwezigheid van objecten. Hiertoe zijn de genoemde objecten uit de

⁵¹ Ruim 80 procent van de voorvallen met GDPA in een uitgaansgebied vond plaats op zaterdag of zondag tussen 00:00 en 06:00 uur.

⁵² Van vrijdag 18:00 uur tot zondag 18:00 uur.

geweldrapportages gedestilleerd. Hoofdzakelijk stonden deze vermeld onder ‘schade’ (vraag 21) en in de beschrijving van de ‘vermoedelijke toedracht’ (vraag 22).⁵³

In bijna 90% van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg is geen sprake van enige schade. In de overige zaken heeft de schade vooral te maken met voertuigen in relatie tot achtervolgingen, met deuren en ramen in relatie tot het verschaffen van toegang en met kleding en aanverwante artikelen als brillen en horloges (5,2%).

In de beschrijving van de vermoedelijke toedracht komen vooral objecten voor die behoren tot de uitrusting van de politieambtenaar, zoals de gewelddmiddelen, handboeien en het dienstvoertuig. In mindere mate worden hierbij ook toebehoren die deel uitmaken van de beschermende uitrusting opgevoerd, zoals het veiligheidsvest, steekwerende handschoenen en het (lexaan)schild. Verder zaklampen, portofoons, megafoons en diverse forceermiddelen als de ‘boem’ en het breekijzer.

Van de kant van de verdachte worden vooral allerlei wapens ten tonele gevoerd, zoals vuurwapens (al dan niet nep), steekwapens en allerlei andere objecten die als wapen bedoeld zijn. Onder meer slagwapens als een honkbalknuppel, stalen pijp, ploertendoder of een klauwhamer en een keur aan objecten waarmee gegooid wordt, variërend van bierflessen en vuurwerk tot hete olie. Verder worden van verdachten allerlei voertuigen opgesomd waarmee gevlucht wordt, hoofdzakelijk auto’s, scooters en (brom)fietsen. In mindere mate staan in de toedracht ook nog diverse persoonlijke bezittingen van de verdachte vermeld, voornamelijk kledingstukken, medicatie, drugs(artikelen), flessen drank en het identificatie- of rijbewijs. Tot slot worden er in de beschrijving van de vermoedelijke toedracht objecten genoemd die in meer of mindere mate verbonden zijn aan de locatie waar het voorval zich afspeelt. Met name deuren, ramen en hekwerk, naast allerlei meubels en ander huisraad.

Typering van voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg

Tot besluit van deze paragraaf is overeenkomstig eerdere onderzoeken (Timmer, 2005; Adang et al, 2006; Naeyé, 2010; Dorrestijn, 2016) getracht de diverse voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg te typeren. Hierbij zijn de volgende typen situaties onderscheiden (zie ook paragraaf 4.1):

1. wederspanning door doelpersoon,
2. omgang met doelpersonen met geestelijke gezondheidsproblemen,
3. verbaal politieoptreden,
4. bemiddeling in twisten,
5. wederspanning door omstanders,
6. spontaan publieksgeweld,
7. omgang met (groepen) jongeren en
8. beteugelen van wanordelijkheden.

Bij de operationalisatie tot deze acht typen van voorvallen met GDPA bleek al dat dergelijke typeringen weliswaar verhelderend kunnen zijn, maar dat het niet altijd duidelijk is welke waarden van welke elementen bij het toekennen bepalend zijn. In dit onderzoek is getracht elk component in gelijke mate mee te laten bepalen tot welk type geweldsituatie het voorval gerekend moet worden. Derhalve is het ook mogelijk dat een voorval meerdere typeringen heeft toegewezen gekregen. Ook moest het mogelijk zijn dat een voorval geen enkele typing toegekend krijgt.

⁵³ Zie ook het meldingsformulier geweldaanwending in bijlage 4.1.

Het resultaat van deze analyse is dat bijna 14 procent van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg inderdaad niet getypeerd is met een van de acht bovenstaande typeringen. In bijna alle gevallen betrof dit een situatie waarbij het politiegeweld een preventief karakter had. Bijvoorbeeld in het geval van een ‘uitpraatprocedure’, waarbij de doelpersoon met getrokken pistool tegemoet getreden wordt. Een enkele keer betrof het politiegeweld het doorzoeken van een ruimte met getrokken pistool, waarbij geen doelpersoon werd aangehouden. Andere voorvallen die niet getypeerd konden worden betreffen situaties waarbij geweld aangewend werd om toegang te verkrijgen ter hulpverlening of situaties waarbij het geweld gericht was tegen een dier (uit lijden verlossen of om een agressief dier af te weren).

De overige voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg konden worden getypeerd aan de hand van gemiddeld 1,3 type per voorval. Zie tabel 6 voor een overzicht.

Tabel 6: Typering van voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg (2016)

Typering	% typering	% voorvallen
Wederspanning door doelpersoon	67,7	86,2
Omgang met doelpersonen met geestelijke gezondheidsproblemen	18,5	23,6
Verbaal politieoptreden	1,2	1,6
Bemiddeling in twisten	6,2	7,9
Wederspanning door omstanders	3,4	4,3
Spontaan publieksgeweld,	2,2	2,8
Omgang met (groepen) jongeren	0,8	1,0
Beteugelen van wanordelijkheden*	0,0	0,0
Totaal	100,0	127,3

*: Uitgefilterd ten behoeve van paragraaf 6.1

Uit deze tabel maken we op dat 86,2% van de voorvallen (ook) getypeerd kan worden met ‘wederspanning door doelpersoon’. Bij 67,7% is dit tevens de enige typering. Deze typering komt verder met name voor in combinatie met de typen ‘omgang met doelpersonen met geestelijke gezondheidsproblemen’ en ‘bemiddeling in twisten’. Slechts 1 procent van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg is (ook) getypeerd als ‘omgang met (groepen) jongeren’. Vermoedelijk is dit een onderschatting; vaak is geen enkele verwijzing naar leeftijd van de doelpersoon in het gewelddrapport opgenomen.

5.2 GTPA in de basispolitiezorg

In 2016 werden er 5.624 voorvallen geregistreerd waarbij sprake was van GTPA. Hierbij waren 8.541 politieambtenaren betrokken (gemiddeld 1,5 per voorval). Bij de registratie van GTPA is het verder mogelijk aan te geven welk soort delict het betreft, zoals belediging, bedreiging, vernieling of (zware) mishandeling. Ondanks dat niet duidelijk is of deze uitsplitsing naar soort delict in de registraties voldoende betrouwbaar is⁵⁴, gebruiken we deze cijfers toch om twee redenen. Enerzijds als indicatie om een beeld te geven hoeveel van de geregistreerde GTPA als ‘dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken’ is te beschouwen. In relatie tot geweldmiddelen is immers vooral dit deel van GTPA relevant. Anderzijds als indicatie om na te gaan of er sprake is van een ‘verharding’ van het GTPA, oftewel een verschuiving naar meer ‘zwaardere’ delicten tegen politieambtenaren (paragraaf 5.3). In tabel 7 hieronder het overzicht van GTPA in 2016 naar soort delict.

⁵⁴ S. de Quillettes, Korpscoördinator GTPA, persoonlijke communicatie, 8 januari 2018.

Tabel 7: GTPA naar soort delict (2016)

Soort delict	Aantal	%
Aanranding	31	0,4
Ambtsdwang	34	0,4
Bedreiging	1.329	15,6
Belediging (waaronder spugen)	3.828	44,8
Discriminatie/Laster/Smaad	25	0,3
Eenvoudige mishandeling	949	11,1
Niet voldoen aan bevel of vordering	80	0,9
Openlijk geweld	64	0,7
Poging doodslag (incl. inrijden met voertuig)	207	2,4
Poging moord	15	0,2
Poging zware mishandeling (incl. gooien vuurwerk)	113	1,3
Vernieling	39	0,5
Wederspanningheid (incl. met letsel ten gevolge)	1.626	19,0
Zware mishandeling	72	0,8
Overig/onbekend	129	1,5
Totaal	8.541	100,0

Het merendeel van alle geregistreerde GTPA in 2016 (60,4%) betreft belediging of bedreiging.⁵⁵ GTPA waarbij sprake is van ‘dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken’ is in de tabel gearceerd. In totaal betreft dit 36,4% van de in 2016 geregistreerde GTPA.

Op basis van de steekproef constateerden we in de vorige paragraaf dat bij 35% van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg er sprake was van passief verzet en in 42% van de voorvallen met actief verzet.⁵⁶ Voor de voorvallen met GDPA in de ordehandhaving bedragen deze percentages respectievelijk 41 en 53%. Aangezien het niet mogelijk bleek de GTPA registraties uit te splitsen naar voorvallen in de basispolitiezorg en de ordehandhaving, combineren we hierna beide typen voorvallen in de steekproef. De percentages voor passief en actief verzet zijn dan respectievelijk 36 en 44%. Met name bij actief verzet is er mogelijk sprake van GTPA, waarbij dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis wordt uitgeoefend op personen of zaken. Gegeven de definitie van GTPA is het echter ook mogelijk dat bij passief verzet sprake is van GTPA, bijvoorbeeld door te beledigen of te bedreigen. Ook het niet voldoen aan bevel of vordering kan gezien worden als passief verzet tegen het onder controle brengen door de politie. In iets meer dan de helft van alle voorvallen met GDPA (51%) is er ook sprake van GTPA. Onbekend is of naderhand door de betreffende politieambtenaar dit ook daadwerkelijk als zodanig geregistreerd is. In de voorvallen waarbij sprake was van GTPA, gebruikte de verdachte gemiddeld 1,5 soorten geweld om zich tegen zijn aanhouding te verzetten. In ruim de helft van de voorvallen betrof dit (ook) fysiek geweld en in ruim 30% (ook) verbaal geweld. Zie verder tabel 8.

⁵⁵ Mogelijk is dit aandeel feitelijk zelfs groter. In bijlage 4.6 noemden we onder meer de beperkte beschikbare capaciteit die eenheden hebben om de diverse processen die voortvloeien uit een GTPA melding goed uit te voeren. Hierdoor worden binnen de eenheid de GTPA meldingen geprioriteerd door te focussen op de ernstige meldingen van GTPA. Met als gevolg een afnemende bereidheid de minder ernstige voorvallen van GTPA te melden. Te meer de uitvoeringsregeling vermeldt dat bij alleen verbaal geweld er in principe geen schadeverhaal zal plaatsvinden met ondersteuning van het politiekorps.

⁵⁶ Passief verzet is het niet meewerken aan het onder controle brengen door de politie, bijvoorbeeld door de armen onder het lichaam te houden, zodat handboeien niet kunnen worden aangebracht. Actief verzet is het actief willen onttrekken aan het onder controle brengen door de politie door min of meer in gevecht te gaan met de politieambtenaar.

Tabel 8: Steekproef: soorten GTPA bij voorvallen met GDPA (2016)

Soort	%
Fysiek geweld	51,8
Verbaal geweld (schelden/beledigen)	18,6
Verbaal geweld (dreigen)	12,6
Dreigen met steekwapen	3,1
Bijten	2,5
Spugen	2,4
Dreigen met slagwapen	1,4
Dreigen met vuurwapen	0,4
Met voertuig*	3,0
Overig**	4,3
Totaal	100,0

*: Inrijden, afsnijden en bewust botsen.

** : Gooien met diverse voorwerpen zoals bierflessen en (zwaar) vuurwerk.

Bij het merendeel van het GTPA op basis van de steekproef (61,6%) is sprake van ‘dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken’ (gearceerd in de tabel). Het overige GTPA betreft belediging of bedreiging (38,4%). Dit is min of meer tegengesteld aan het beeld op basis van de registraties. Met dien verstande dat het hier enkel gaat om voorvallen waarbij ook sprake was van GDPA.

Het voorkomen van GTPA bij een voorval blijkt sterk afhankelijk van de aanleiding voor het politieoptreden. Van alle voorvallen met GDPA in de steekproef, dus zowel basispolitiezorg als ordehandhaving, gaan met name verstoring van de openbare orde en geweldsmisdrijven als vernieling, mishandeling en openlijke geweldpleging overwegend gepaard met GTPA. Zo’n driekwart van het politieoptreden in het kader van hulpverlening, waarbij meestal sprake is van een doelpersoon met geestelijke gezondheidsproblemen, gaat gepaard met GTPA. Bij enkele aanleidingen voor het politieoptreden, zoals belediging ambtenaar en bedreiging, ligt het GTPA in de aanleiding besloten.

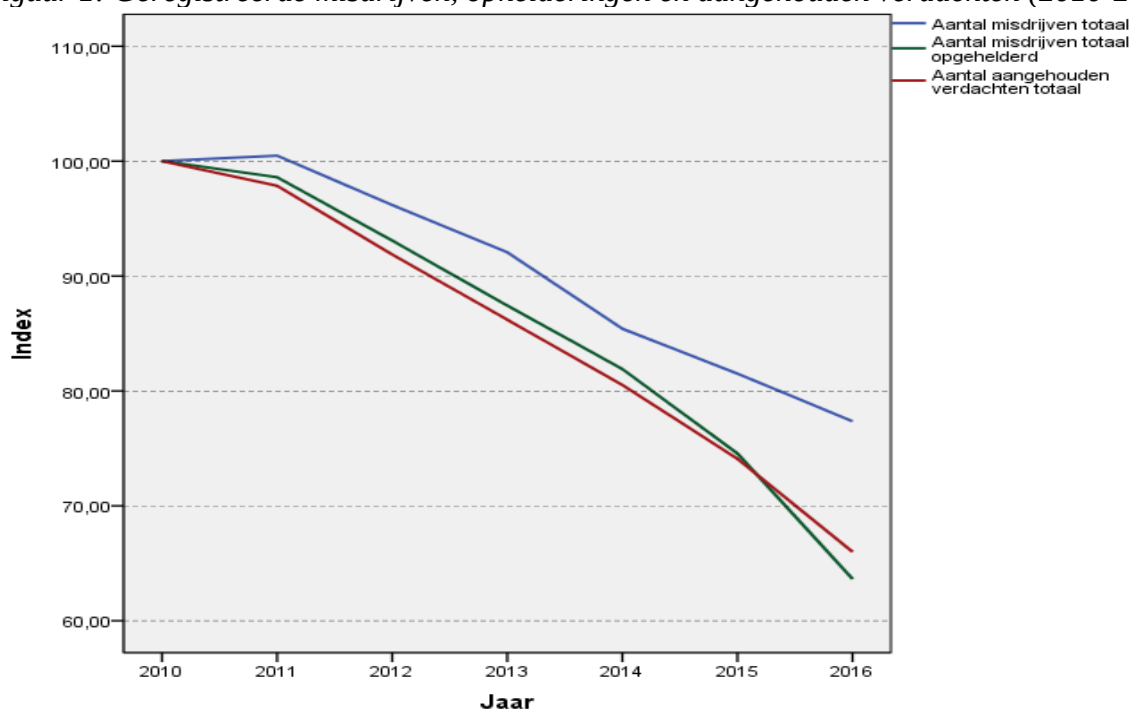
Indien we ons beperken tot het GTPA waarbij sprake is van ‘dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken’ dan zien we dit vooral terug bij verstoring van de openbare orde en wederspanning, evenals bij geweldsmisdrijven en openbare dronkenschap. Bij ongeveer de helft van deze situaties is de plaats van handeling op of aan de openbare weg. In de andere helft van de situaties is de plaats van handeling vooral een uitgaansgebied, woning of politiebureau. In zo’n 15% van de gevallen leidde dit tot letsel bij de politieambtenaar, waarbij in een kwart van de gevallen medische zorg nodig was. In bijna 40% van de gevallen leidde dit tot letsel bij de doelpersoon, waarbij in zo’n 15% van de gevallen medische zorg nodig was.

5.3 Ontwikkeling in GDPA en GTPA

Voorvallen waarbij sprake is van GDPA zijn veelal situaties waarbij de doelpersoon onder controle gebracht moet worden, om aan te kunnen houden en/of om direct dreigend gevaar af te wenden, en waaraan de doelpersoon zich tracht te onttrekken. In het geval de doelpersoon verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit is deze wederspanning aanvankelijk niet de aanleiding voor het politieoptreden. Bij de meeste voorvallen met GDPA is de aanleiding een strafbaar feit, met name geweldsmisdrijven (40%), misdrijven die het gezag aantasten (20%) en vermogensdelicten (10%). Daarnaast is bij een op de zes voorvallen met GDPA verstoring van de openbare orde de aanleiding voor het politieoptreden. De ontwikkeling van het aantal misdrijven, ophelderingen en aangehouden verdachten is in die zin dus (mede) bepalend voor het ‘aanbod’ van voorvallen waarbij sprake is van GDPA.

Ten opzichte van 2010 is de geregistreerde criminaliteit in Nederland met bijna een kwart afgenomen, van 1.200.825 misdrijven in 2010 naar 928.870 misdrijven in 2016. Tegelijkertijd daalde in deze periode ook het aantal opgehelderde zaken en daarmee het aantal aangehouden verdachten. Teneinde deze ontwikkeling ten opzichte van 2010 beter te kunnen duiden zijn deze cijfers in onderstaande figuur geïndexeerd. Uit deze figuur maken we op dat het aantal opgehelderde misdrijven (-36%) en het aantal aangehouden verdachten (-34%) gedurende deze periode meer is gedaald dan het aantal misdrijven (-23%). Het ligt niet voor de hand te veronderstellen dat dit voortkomt uit de beschikbare politiecapaciteit in deze periode (zie bijlage 5.1).

Figuur 1: Geregistreerde misdrijven, ophelderingen en aangehouden verdachten (2010-2016)



Bron: CBS, Statline

Met eenderde minder aangehouden verdachten in 2016 ten opzichte van 2010, is het voorstelbaar dat ook het aantal voorvallen waarbij sprake is van GDPA in deze periode is afgenomen. Zeker als wordt toegespitst op de misdrijven waarbij het meest frequent met politieel geweldgebruik werd aangehouden (zie verder bijlage 5.2).

Voor een landelijk overzicht van de geweldsaanwendungen door de politie wordt in de basisvoorziening handhaving (BVH) gekeken naar het aantal ingevulde meldingsformulieren (RPGEWELD) waarin geweldgebruik per voorval en per individu wordt geadmistreerd en die gekoppeld zijn aan een aantal specifieke codes. Het vaststellen van de landelijke cijfers GDPA sedert 2010 bleek minder eenvoudig dan verwacht. In paragraaf 4.1 werd hierover voor de jaren 2010-2015 verslag gedaan. Voor het GDPA in 2016 zijn we verder gegaan dan alleen het totaalaantal. Onder meer door een beschrijving te geven naar soort GDPA, eenheid, datum en tijd. Ook is het GDPA nader beschreven naar kenmerken van de politieambtenaar, alsmede het soort dienst wat de politieambtenaar ten tijde van het voorval met GDPA aan het uitvoeren was. Hiertoe zijn de registraties ten aanzien van GDPA voor 2016 tevens gekoppeld aan andere registratiebestanden, zoals de Bluespot Monitor (BSM), Basisvoorziening

Informatie-Bedrijfsvoering (BVI-BV) en Basisvoorziening Capaciteitsmanagement. In paragraaf 4.1 wordt verslag gedaan over de constructie van deze analysebestanden voor het GDPA in 2016. In bijlagen 4.3 en 4.4 zijn vervolgens de bevindingen hiervan beschreven.

Tabel 9: Aantal geweldmeldingen door de politie (2010-2016)

Jaar	Aantal	Index
2010	14.210	100,0
2011	11.885	83,6
2012	14.045	98,8
2013	14.047	98,9
2014	13.712	96,5
2015	13.224	93,1
2016	17.017	119,8

Wat hierboven wordt verondersteld blijkt niet zo te zijn: de daling van het aantal misdrijven, ophelderingen en aangehouden verdachten heeft niet geleid tot een evenredige daling van het aantal GDPA (Tabel 9). Zo bezien is de kans op GDPA per voorval toegenomen. Mogelijk komt dit door een hogere meldingsbereidheid en/of een verbeterde registratie of is hierbij sprake van een toegenomen gevoeligheid of risico-aversie bij agenten en daarmee van een lagere drempel om over te gaan op geweldaanwending tijdens een politieoptreden.

Een andere mogelijkheid is dat de daling van het aantal misdrijven en het aantal aangehouden verdachten niet gelijkelijk over de populatie verdeeld is. Dat verdachten die meer geneigd zijn mee te werken bij de aanhouding meer verantwoordelijk zijn voor deze daling dan verdachten die juist meer geneigd zijn zich te verzetten. Los daarvan kunnen verdachten ook in de tijd meer geneigd raken zich te verzetten tegen hun aanhouding. Al dan niet onder invloed van mogelijk verlies van gezag door de politie. Deze ‘verharding’ kan remmend werken op de daling van het politieel geweldsgebruik. Dit zou dan kunnen blijken uit het aantal registraties van geweld tegen de politie (GTPA). Als dit cijfer in deze periode niet met gelijke tred is gedaald, dan zou dat kunnen duiden op een ‘verharding’ van de daderpopulatie. Met geen of een geringere daling van het aantal aanhoudingen met politieel geweldsgebruik tot gevolg.

Zoals reeds aangehaald kent de Nederlandse politie sedert 2009 een uitvoeringsregeling “Protocol Geweld tegen Politieambtenaren”. In bijlage 4.6 gingen we nader in op deze uitvoeringsregeling, waarbij we onder meer constateerden dat het niet mogelijk is gebleken voor de jaren 2010 en 2011 tot landelijk vergelijkbare registratiecijfers te komen. Desondanks beschouwen we hieronder de ontwikkeling van GTPA vanaf 2012 in relatie tot het aantal misdrijven en het aantal aangehouden verdachten. Als eerste maken we uit onderstaande tabel op dat de ontwikkeling van GTPA op zichzelf dalend is.

Tabel 10: GTPA: aantal incidenten en aantal politieambtenaren (2012-2016)

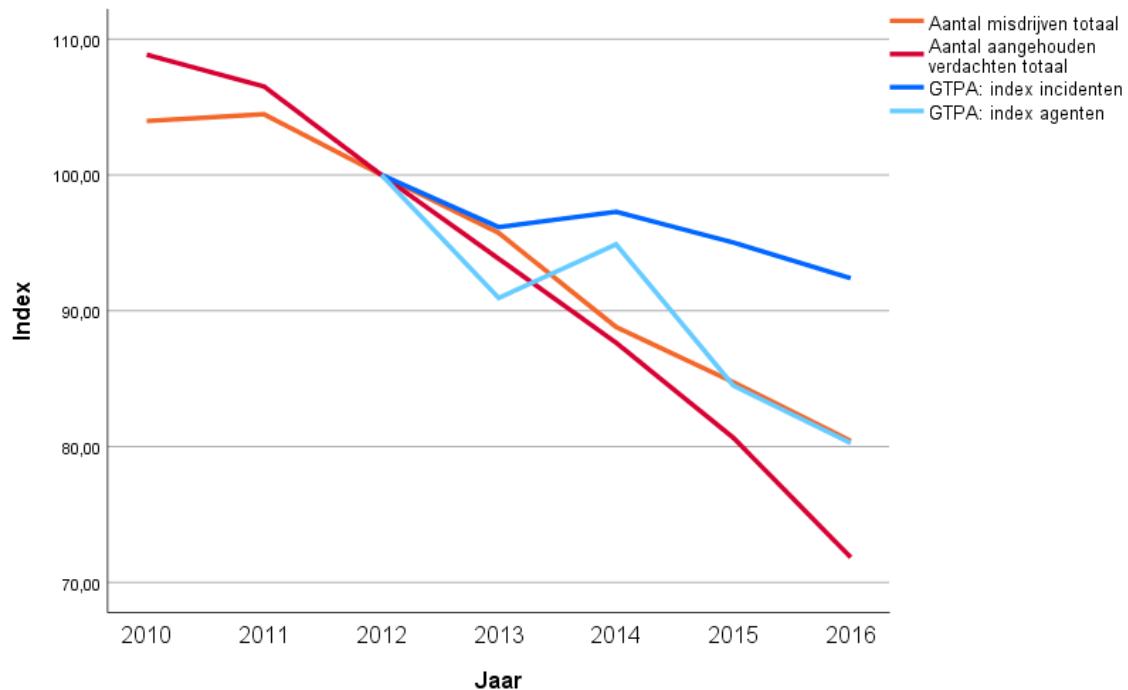
	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal incidenten	6.087	5.853	5.922	5.784	5.624
Aantal politieambtenaren	10.642	9.678	10.098	8.991	8.541
Aantal politieambtenaren per incident	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5

Bron: BVH, Expertgroep GTPA

Om deze ontwikkeling vervolgens beter te kunnen duiden zijn deze cijfers in onderstaande figuur geïndexeerd en afgezet tegen de geïndexeerde ontwikkeling van het aantal misdrijven en het aantal aangehouden verdachten.⁵⁷

⁵⁷ 2012 = 100

Figuur 2: Geregistreerde misdrijven, aangehouden verdachten en GTPA (2010-2016)



Weliswaar is in absolute zin sprake van een dalende ontwikkeling van het aantal incidenten en getroffen agenten van GTPA, maar gerelateerd aan het sterker dalende aantal misdrijven en aangehouden verdachten is er desondanks sprake van een relatieve stijging van het aantal GTPA. Zo stijgt de kans voor een agent om persoonlijk geconfronteerd te worden met geweld van 2,8 naar 3,2 procent per aangehouden verdachte tussen 2012 en 2016. Een indicatie dat er inderdaad sprake is van een verharding bij het aanhouden van verdachten, in de zin van een grotere geneigdheid zich te verzetten tegen het politieoptreden.^{58/59} De toegenomen bereidheid zich te verzetten tegen het politieoptreden kan deels verklaren dat het aantal GDPA in deze periode minder gedaald is dan te verwachten zou zijn op basis van het aantal aangehouden verdachten.⁶⁰

Naast een verharding in de zin van een grotere kans op GTPA, kan er mogelijk ook sprake zijn van een verharding in de zin van een verschuiving naar relatief meer zwaardere delicten. Weliswaar is het bij de registratie van GTPA mogelijk aan te geven welk soort delict het betreft, maar is deze registratie tot 2016 onvoldoende betrouwbaar om aan te tonen of er sprake is van een verschuiving naar (relatief) meer zwaardere delicten.⁶¹ Vanaf 2016 is een overzicht van GTPA naar soort delict wel op te stellen (zie tabel 11).⁶²

⁵⁸ Het gaat hierbij dus om het (relatieve) aantal GTPA; niet per se is ook sprake van een verschuiving naar relatief meer zwaardere delicten.

⁵⁹ Overigens zijn eenheden bezig met een inhaalslag ten aanzien van de onderregistratie van GTPA, bijvoorbeeld door medewerkers bewust(er) te maken dit te melden en te registreren (persoonlijke communicatie met S. de Quillettes, 28 december 2017). Zonder deze inhaalslag zou de relatieve stijging van het aantal GTPA kleiner zijn geweest. De verharding bij het aanhouden van verdachten is daarmee dus minder hard dan hier geschetst.

⁶⁰ Aannemende dat de drempel voor politieel geweldgebruik nagenoeg gelijk is gebleven.

⁶¹ S. de Quillettes, Korpscoördinator GTPA, persoonlijke communicatie, 8 januari 2018.

⁶² Alhoewel ook hierbij de nodige kanttekeningen zijn te plaatsen. Zo is het aandeel van eenheid Amsterdam opvallend laag (5,7% in 2016, 7,0% in 2017 en 4,6% t/m juli 2018). De verklaring wordt gezocht in de beschikbare formatie van casemanagers GTPA, die na de reorganisatie is teruggebracht van 50 naar 11 fte. Sindsdien wordt in een aantal eenheden, waaronder Amsterdam, de uitvoeringsregeling GTPA slechts op hoofdlijnen uitgevoerd. Een andere kanttekening is dat door de vertraagde ontwikkeling van het GTPA

Tabel 11: GTPA naar soort delict (2016 t/m juli 2018)

Soort delict	2016		2017		2018 (t/m juli)	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Aanranding	31	0,4	8	0,1	4	0,1
Ambtsdwang	34	0,4	40	0,4	13	0,2
Bedreiging	1.329	15,6	1.383	15,2	837	13,5
Belediging (waaronder spugen)	3.828	44,8	4.165	45,8	2.935	47,4
Discriminatie/Laster/Smaad	25	0,3	73	0,8	26	0,4
Eenvoudige mishandeling	949	11,1	856	9,4	473	7,6
Niet voldoen aan bevel of vordering	80	0,9	80	0,9	67	1,1
Openlijk geweld	64	0,7	176	1,9	46	0,7
Poging doodslag (incl. inrijden met voertuig)	207	2,4	204	2,2	135	2,2
Poging moord	15	0,2	4	0,0	2	0,0
Poging zware mishandeling (incl. gooien vuurwerk)	113	1,3	167	1,8	86	1,4
Vernieling	39	0,5	15	0,2	11	0,2
Wederspanningheid (incl. met letsel ten gevolge)	1.626	19,0	1.865	20,5	1.516	24,5
Zware mishandeling	72	0,8	51	0,6	32	0,5
Overig/onbekend	129	1,5	14	0,2	4	0,1
Totaal	8.541	100,0	9.101	100,0	6.187	100,0

Uit bovenstaande tabel blijkt een lichte verschuiving naar delicten waarbij sprake is van ‘dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken’ (gearceerd in de tabel): van 36,4% in 2016 naar 36,7% in 2017 en 37,2% in 2018 (t/m juli). Of daarmee ook sprake is van een verharding van GTPA, in de zin van een verschuiving naar relatief meer zwaardere delicten, is minder duidelijk. We zien enerzijds een relatieve toename van wederspanningheid⁶³, maar anderzijds een daling van het aantal zware mishandelingen. Ook poging doodslag lijkt zich op een lager percentage te stabiliseren.

Samenvattend: Vanaf 2010 is er dus sprake van een dalend aantal geregistreerde misdrijven en aangehouden verdachten, zowel overall als voor de misdrijven waarbij het meest frequent met politieel geweldsgebruik wordt aangehouden. In dezelfde periode is de politiecapaciteit gegroeid, zodat het niet aannemelijk is deze daling hieraan toe te schrijven. Uit de registratiecijfers GTPA blijkt geen significante stijging en/of verharding van geweld tegen politieambtenaren. Er is weliswaar sprake van een lichte verharding van de daderpopulatie, gezien de relatieve stijging van het aantal GTPA, maar dit alleen verklaart onvoldoende de achterblijvende daling van het aantal GDPA. Andere mogelijke redenen zijn een hogere meldingsbereidheid, een verbeterde registratie en/of een lagere drempel bij agenten om over te gaan op geweldaanwending.

registratiesysteem (Delta) hierin geen verdiepingsslag gemaakt kan worden ten behoeve van analyse. (Sheet GTPA-registraties, S. de Quilletes, Korpscoördinator GTPA, 8 augustus 2018).

⁶³ Vanaf 2017 is ook een overzicht van GTPA naar context op te stellen. Bijvoorbeeld GTPA in relatie tot een aanhouding, bekeuringssituatie, huiselijk geweld, oud en nieuw of verwarde personen. Hierbij zien we een vergelijkbare stijging van het aantal aanhoudingen, van 30,5% in 2017 naar 34,3% in 2018 (t/m juli). Mogelijk verklaart dit deze relatieve toename van wederspanningheid.

6 Ordehandhaving in Nederland

Bij de beschrijving van de bevindingen uit de geweldrapportages, de registraties van geweld door politieambtenaren (GDPA), maken we onderscheid tussen voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg en bij de ordehandhaving. In hoofdstuk 5 bleek een dergelijk onderscheid niet eenvoudig. De scheidslijn tussen basispolitiezorg en ordehandhaving is nogal eens diffuus. Ook kunnen de betreffende voorvallen onderling nogal verschillen. Enerzijds betreft het situaties waarbij sprake is van bijzonder politieoptreden in ME-verband. Bijvoorbeeld waarbij voetbalsupporters de confrontatie met elkaar of de politie opzoeken of waarbij demonstranten door een linie van de ME willen breken. Anderzijds betreft het situaties waarbij politieambtenaren tijdens een reguliere surveillancedienst geconfronteerd worden met ordeverstoringen. Bijvoorbeeld waarbij enkele dronken ruziemakers of een (verward) persoon betoegeld moeten worden. Het gevolg is dat per voorval meerdere aanleidingen van het optreden en meerdere doelen van de geweldsaanwending kunnen worden gemeld.⁶⁴

Indachtig deze nuancering blijkt in onze steekproef uit alle 17.017 geweldmeldingen van 2016 (paragraaf 4.1), dat bij ruim een op de zeven voorvallen (15%) de geweldsaanwending nodig was ten behoeve van het handhaven van de openbare orde. Over deze laatste categorie doen we hieronder verslag, waarna we de belangrijkste bevindingen van de voorvallen met GDPA in de ordehandhaving vergelijken met die van de basispolitiezorg. In de derde en laatste paragraaf geven we een overzicht van ordehandhavingssituaties in de afgelopen vijftien jaar waarin sprake was van heftig geweld. Heftig geweld dat tot uiting komt in gebruik van het vuurwapen, in less-than-lethal wapens (anders dan gebruik van de lange wapenstok en inzet van de surveillancehond als geweldsmiddel) en/of waarbij meerdere agenten gewond zijn geraakt.

6.1 GDPA in de ordehandhaving

Op dezelfde wijze als in hoofdstuk 5 beschrijven we de geselecteerde geweldsrapportages met betrekking tot de ordehandhaving aan de hand van vijf componenten: actoren, activiteiten, locatie, tijd en artefacten. Wederom nemen we hierbij in ogenschouw dat deze geweldrapportages zich vooral richten op het toegepaste geweld en de legitimering daarvan en dat met geweldrapportages slechts een deel van de gevaarsituaties in kaart gebracht wordt (zie ook paragraaf 5.1).

Actoren

Het aantal politieambtenaren dat ten behoeve van de ordehandhaving geweld gebruikt ligt gemiddeld op 4,3 politieambtenaren per voorval. Uitgesplitst naar categorie GDPA waarmee een voorval is 'gelabeld' in het systeem, varieert dit tussen 2,6 bij 'GDPA fysiek' en 7,0 bij 'GDPA bijzonder'.⁶⁵ Deze laatste voorvallen betreffen vaak een bijzonder optreden met inzet van ME, AE en/of hondengeleiders. In 5% van de voorvallen is sprake van grootschalige ordehandhaving, in de zin dat daarbij tien of meer agenten geweld hebben aangewend. Politieambtenaren die ten behoeve van de ordehandhaving in 2016 geweld hebben gebruikt, zijn vaker man, gemiddeld zo'n zes jaar jonger en zes jaar korter in dienst ten opzichte van alle politieambtenaren die in 2016 vergelijkbare diensten uitvoerden.⁶⁶ Vergeleken met hun collega's die in de basispolitiezorg geweld hebben gebruikt zijn zij dus gemiddeld zo'n twee

⁶⁴ Gemiddeld is sprake van 1,3 aanleidingen per voorval, bijvoorbeeld in het geval van een vechtpartij kan als aanleiding zowel openlijke geweldpleging als verstoring van openbare orde gemeld worden.

⁶⁵ In paragraaf 5.1 worden deze vier categorieën GDPA nader beschreven.

⁶⁶ Met dien verstande dat in het geval van een groepsgewijze geweldsrapportage niet altijd van alle betrokken politieambtenaren deze informatie is vermeld.

jaar ouder en twee jaar langer in dienst. In vrijwel alle gevallen (95,1%) waarbij sprake was van GDPA in de ordehandhaving was de politieambtenaar als zodanig herkenbaar. In een meerderheid van de gevallen, 85,4%, leidde het GDPA in de ordehandhaving niet tot enig letsel voor de politieambtenaar. In de resterende gevallen leidde het GDPA tot gering letsel. Medische zorg was hierbij niet noodzakelijk. Het ordehandhaven leidt dus tot meer risico op letsel voor de politieambtenaar dan het (overige) optreden in de basispolitiezorg. Dit geldt met name bij de toepassing van fysiek geweld (80%).

In bijna de helft (46%) van de gevallen waarbij sprake was van GDPA ten behoeve van de ordehandhaving, werd het geweld aangewend tegen drie of meer personen. Ongeveer even vaak was het geweld gericht tegen één doelpersoon. In slechts 4,4% van de gevallen was de identiteit van de doelpersonen voorafgaand aan de inzet van de politieambtenaar bekend. Bij de basispolitiezorg was dit 37,2%.

Net als in de basispolitiezorg, is in ruim vier op de tien voorvallen met GDPA ten behoeve van de ordehandhaving sprake van doelpersonen die niet (goed) aanspreekbaar zijn. In de meeste gevallen gaat het dan om doelpersonen die, al dan niet onder invloed, met elkaar en/of de politie de confrontatie opzoeken. In een klein aantal gevallen was (ook) sprake van een persoon met geestelijke gezondheidsproblemen.

Ook bij de ordehandhaving waarbij sprake is van GDPA, eindigt de confrontatie vermoedelijk vaker met letsel voor de doelpersonen dan voor de politieambtenaren. Vermoedelijk, omdat deels het letsel onbekend bleef, aangezien de inzet van de politieambtenaar hierbij gericht was op het herstellen van de openbare orde en niet (iedereen) werd aangehouden. Aannemende dat het aangewende geweld ook in de onbekende gevallen tot enig letsel heeft geleid, dan geldt voor 37,6% van de voorvallen dat de confrontatie eindigde met letsel voor de doelpersonen. Bij een voorval kwam de verdachte te overlijden. Dit betrof een doelpersoon met geestelijke gezondheidsproblemen die na zijn aanhouding op het bureau wederom “*volledig in verzet*” ging. Na enige tijd “*zakte de verdachte weg*”, waarna reanimatie niet meer mocht baten.

In meer dan 80% van de voorvallen met GDPA ten behoeve van de ordehandhaving was er sprake van drie of meer omstanders. Vermoedelijk ligt dit percentage hoger, aangezien bij de overige voorvallen hierover geen melding is gedaan. Evenwel is uit ander informatie af te leiden dat er sprake moet zijn geweest van (drie of meer) omstanders. Zo wordt bijvoorbeeld bij een voorval gemeld dat de doelpersoon “*door de linie van de ME probeerde te lopen*” en bij een ander voorval dat de doelpersoon “*was verward en bedreigde en beledigde publiek*”.

Activiteiten

Een op de vijf voorvallen met GDPA ten behoeve van de ordehandhaving vond plaats onder leiding van een meerdere. In de meeste gevallen betreft dit een bijzonder optreden met inzet van ME (paraat peloton) en/of AE. In 41,3% van de voorvallen werd als aanleiding ‘eigen initiatief’ ingevuld, ook als het een bijzonder optreden betrof. In die gevallen was het vermoedelijk de commandant die het geweldrapport opstelde. In de overige gevallen betrof de aanleiding ‘opdracht meldkamer’ (24,3%) en ‘verzoek burger/melding derde’ (14,6%). Dit zijn hoofdzakelijk situaties waarbij politieambtenaren tijdens een reguliere surveillancedienst geconfronteerd worden met ordeverstoringen. In 82,2% van de voorvallen met GDPA ten behoeve van de ordehandhaving werd voorafgaand aan het toepassen van het geweld hiervoor gewaarschuwd. Bij de basispolitiezorg was dit 70,0%. Zo bezien lijkt in de basispolitiezorg vaker sprake te zijn van een situatie waarbij er geen tijd was voor een waarschuwing en

waarbij het geweld het afwenden van gevaar ten doel had en/of noodzakelijk was in reactie op een plotselinge actie van de doelpersoon.

Bij een voorval met GDPA ten behoeve van de ordehandhaving wordt gemiddeld 1,9 verschillende soorten GDPA toegepast. In de helft van de geweldsaanwendingen betreft dit fysiek geweld. Dit is hetzelfde als in de basispolitiezorg, met dien verstande dat bij de ordehandhaving er meer gebruik wordt gemaakt van actief geweld. In bijna vier op de tien voorvallen wordt gebruik gemaakt van de lange wapenstok. Na de lange wapenstok zijn pepperspray en de korte wapenstok de meest gebruikte geweldmiddelen bij ordehandhaving, terwijl het vuurwapen nauwelijks gebruikt wordt (tabel 12). In de basispolitiezorg is het vuurwapen juist het meest gebruikte geweldmiddel, zoals we eerder zagen.

Tabel 12: Soorten GDPA t.b.v. de ordehandhaving (2016)

Soort GDPA	% GDPA	% voorvallen
Fysiek: controletechnieken	24,9	47,2
Fysiek: actief geweld	25,7	48,6
Korte wapenstok	7,7	14,6
Pepperspray	7,9	14,9
Vuurwapen: ter hand nemen	1,2	2,3
Vuurwapen: richten	0,5	1,0
Vuurwapen: waarschuwingsschot	0,5	1,0
Vuurwapen: gericht schot	0,0	0,0
Surveillancehond: dreigend	6,9	13,0
Surveillancehond: bijten	2,1	4,0
Lange wapenstok	20,7	39,2
Schildprocedure	0,7	1,3
Geweld met dienstvoertuig	0,0	0,0
Geweld tegen goederen	0,5	1,1
Alternatief geweld	0,5	1,0
Totaal	100,0	189,3

In de geweldsrapporten worden per voorval gemiddeld 2,2 doelen genoemd voor het aanwenden van geweld ten behoeve van de ordehandhaving. Vanzelfsprekend is dit voor de meeste voorvallen het beteugelen van wanordelijkheden, maar ook het afwenden van geweld (75,6%) en/of het aanhouden van een verdachte (57,4%) worden hierbij als doel voor het aanwenden van geweld genoemd.

Evenals bij de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg kon slechts bij een minderheid van de geweldmeldingen ten behoeve van de ordehandhaving vastgesteld worden of er vooraf sprake was van een plan of dat er anderszins door de politieambtenaren planmatig werd opgetreden. Van de gevallen waarbij hierover wel iets viel op te maken (30,4%), was in 83,1% van de situaties sprake van een (gedeeltelijk) planmatig handelen. Dit is minder dan in de basispolitiezorg (87,1%), terwijl met meer (onbekende) doelpersonen, meer omstanders en meer letsel, de behoefte hieraan in de ordehandhaving vermoedelijk groter zal zijn. Voor het resultaat maakt het al dan niet planmatige handelen overigens niet veel uit, althans volgens de geweldrapportages. Van vrijwel alle voorvallen werd het doel of de doelen bereikt.

Voorvallen met GDPA ten behoeve van ordehandhaving zijn weliswaar situaties waarbij het vooral gaat om het beteugelen van wanordelijkheden en het afwenden van geweld, maar daarbij kan ook sprake zijn van een misdrijf. De aanleiding voor het politietoedelen bij deze voorvallen is derhalve niet in alle gevallen het verstoren van de openbare orde zelf. In bijna de helft van de voorvallen gaat er een andere aanleiding aan vooraf of mee gepaard; meestal een misdrijf. Thematisch geclusterd betreft het vooral geweldsmisdrijven (23%) en misdrijven die

het gezag aantasten (17%). Gemiddeld is per voorval sprake van 1,4 aanleidingen voor het optreden van de politie. Zie tabel 13 voor een overzicht.

Tabel 13: Aanleiding voor ordehandhaving met GDPA tot gevolg (2016)

Soort aanleiding	% aanleiding	% voorvallen
Verstoring openbare orde	53,5	75,8
Belediging ambtenaar	9,1	12,9
Openlijke geweldpleging	6,3	8,9
Mishandeling	6,3	8,9
Bedreiging	5,1	7,2
Belemmering/niet opvolgen bevel	5,1	7,2
Openbare dronkenschap	2,9	4,1
Vernieling	2,7	3,9
Wet op de identificatieplicht (WID)	2,7	3,9
Diefstal met braak	2,7	3,9
Verboden wapenbezit	1,6	2,3
Levensdelict	0,9	1,3
Hulpverlening (art.3 PW)	0,2	0,3
Diefstal met geweld	0,2	0,3
Afpersing en gijzeling	0,2	0,3
Overtreding Opiumwet	0,2	0,3
Overig	0,4	0,6
Totaal	100,0	141,8

In 11% van de voorvallen met GDPA ten behoeve van ordehandhaving probeerde de doelpersoon of -personen te vluchten. In alle gevallen was dit te voet. Geen enkele keer probeerde de doelpersoon zich te verstoppen. In vrijwel alle gevallen (94%) is bij de ordehandhaving met GDPA sprake van passief (41%) of actief (53%) verzet tegen het optreden van de politie om de situatie onder controle te krijgen. In de enkele gevallen dat er geen sprake was van verzet kon het politieke geweld beperkt blijven tot dreigen, zoals bij het op afstand houden van agressieve omstanders met behulp van de surveillancehond. In paragraaf 5.2 beschreven we onder meer de soorten GTPA bij voorvallen met GDPA in 2016. Bij bijna 62% van alle voorvallen met GTPA is op basis van de steekproef sprake van 'dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken'. Voor alleen voorvallen met GDPA ten behoeve van de ordehandhaving is dit 56,5% en betreft het enkel fysiek geweld.

Locatie en tijd

Voorvallen met GDPA ten behoeve van ordehandhaving vinden hoofdzakelijk buiten plaats, met name in een uitgaansgebied (41,2%), aan of op de openbare weg (31,9%) en overige plaatsen (12,8%), zoals een camping, kermisterreinen of sportcomplex. Bij de overige voorvallen was de plaats van handeling binnen, vooral in een politiebureau (7,7%) of in een horecagelegenheid (4,1%).

Dat voorvallen met GDPA ten behoeve van ordehandhaving in belangrijke mate gerelateerd zijn aan de horeca, blijkt ook als we nagaan wanneer deze voorvallen plaatsvinden. Ten eerste valt dan de piek op in januari die samenhangt met oud en nieuw. Ten tweede valt op dat bijna 56% van alle voorvallen plaatsvindt in het weekend.⁶⁷ En dan met name op zondagen tussen 00:00 en 06:00 uur. Over alle dagen van de week vindt 86,2% van de ordehandhaving plaats in de avond of nacht.

⁶⁷ Van vrijdag 18:00 uur tot zondag 18:00 uur.

Artefacten

Bij dit component proberen we ordehandhaving met GDPA ook te beschrijven met het gebruik of aanwezigheid van objecten. Bijvoorbeeld blijkt de vermelde schade en in de beschrijving van de vermoedelijke toedracht.⁶⁸ Evenals bij de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg is er nauwelijks sprake van schade bij de ordehandhaving met GDPA. Slechts in 9% van deze voorvallen werd er schade gemeld. In de beschrijving van de vermoedelijke toedracht komen vooral objecten voor die behoren tot de uitrusting van de politieambtenaar, zoals de lange wapenstok, het schild en de megafoon. Verder worden objecten genoemd die direct te maken hebben met de context, zoals discobus, partyboot, bier(flessen) en biljartkeu. Meestal objecten die verwijzen naar de relatie met de horeca.

Typering van voorvallen met GDPA ten behoeve van ordehandhaving

Op vergelijkbare wijze als in paragraaf 5.1 hebben we de voorvallen met GDPA ten behoeve van de ordehandhaving getracht te typeren aan de hand van de volgende typen situaties:

1. wederspanning door doelpersoon,
2. omgang met doelpersonen met geestelijke gezondheidsproblemen,
3. verbaal politieoptreden,
4. bemiddeling in twisten,
5. wederspanning door omstanders,
6. spontaan publieksgeweld,
7. omgang met (groepen) jongeren en
8. beteugelen van wanordelijkheden

Naast de typing 'beteugelen van wanordelijkheden' werd elk voorval gemiddeld met nog een situatie getypeerd. Gemiddeld werden deze voorvallen getypeerd aan de hand van 2,1 type per voorval. Zie tabel 14 voor een overzicht.

Tabel 14: Typing van voorvallen met GDPA t.b.v. de ordehandhaving (2016)

Typering	% typing	% voorvallen
Wederspanning door doelpersoon	29,9	62,0
Omgang met doelpersonen met geestelijke gezondheidsproblemen	3,1	6,4
Verbaal politieoptreden	0,0	0,0
Bemiddeling in twisten	5,3	11,0
Wederspanning door omstanders	11,4	23,7
Spontaan publieksgeweld,	0,1	0,3
Omgang met (groepen) jongeren	1,9	4,0
Beteugelen van wanordelijkheden*	48,2	100,0
Totaal	100,0	207,4

Van alle voorvallen met GDPA ten behoeve van ordehandhaving was zo'n 5% voetbal gerelateerd, 2% betrof inzet bij demonstraties of protestacties en geen enkele keer bij een evenement. Bijna de helft van de voorvallen waarbij geweld werd aangewend ten behoeve van de openbare orde is gerelateerd aan horeca en gevechten tussen groepen. De overige voorvallen zijn divers van aard of niet nader te duiden met behulp van de beschikbare informatie. Bijvoorbeeld in meldingen als "verdachten beschoten politie met vuurwerk", "verdachte probeerden door linie ME te lopen" of "verdachte volgde vordering niet op".

⁶⁸ Zie ook het meldingsformulier in bijlage 4.1.

6.2 Vergelijking basispolitiezorg en ordehandhaving

In onderstaande overzichtstabel is een aantal bevindingen ten aanzien van voorvallen met GDPA opgenomen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de basispolitiezorg en de ordehandhaving.

Tabel 15: Voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg en ordehandhaving vergeleken

Component	Element	Basispolitiezorg	Ordehandhaving
Actoren	Aantal politieambtenaren	2,3	4,3
	Man (%)	94,3	83,0
	Gemiddelde leeftijd	36,0	37,4
	Gemiddelde diensttijd	10,4	12,8
	Herkenbaar als politieambtenaar (%)	96,9	95,1
	Letsel politieambtenaar (%)	7,4	14,6
	GDPA gericht tegen een doelpersoon (%)	86,1	46,1
	GDPA gericht tegen twee doelpersonen (%)	10,2	8,0
	GDPA gericht tegen drie of meer doelpersonen (%)	3,7	45,9
	Identiteit doelpersoon is vooraf bekend (%)	37,2	4,4
	Doelpersoon/-personen niet (goed) aanspreekbaar (%)	43,7	41,7
	Letsel doelpersoon (%)	31,5	37,6
	Drie of meer omstanders (%)	58,7	>81,4
Activiteiten	Optreden onder leiding van meerdere (%)	7,3	19,8
	Gewaarschuwd voor geweldgebruik (%)	70,0	82,2
	Gebruik pepperspray of wapenstok (% GDPA)	10,9	36,3
	Gebruik vuurwapen (% GDPA)	25,2	2,2
	Doel: beteugelen van wanordelijkheden (% voorvallen)	3,8	75,8
	Doel: afwenden van geweld (% voorvallen)	59,2	75,6
	Doel: aanhouden verdachte (% voorvallen)	80,1	57,4
	Planmatig gehandeld (%)	87,1	83,1
	Aanleiding: verstoring openbare orde (% voorvallen)	12,8	75,8
	Aanleiding: geweldmisdrijf (% voorvallen)	56,2	33,1
	Aanleiding: aantasting gezag (% voorvallen)	26,5	24,0
	Aanleiding: vermogensdelict (% voorvallen)	15,5	3,9
	Actief verzet (% voorvallen)	42,1	52,9
	Passief verzet (% voorvallen)	34,9	41,0
Locatie en tijd	Locatie buiten (% voorvallen)	57,0	85,9
	Locatie uitgaansgebied (% voorvallen)	5,5	41,2
	Avond en nacht (% voorvallen)	70,9	86,2
	Weekend (% voorvallen)	42,1	55,8
Artefacten	Geen schade (% voorvallen)	89,3	91,0

Ten opzichte van de voorvallen met GDPA in de basispolitiezorg kenmerken de voorvallen met GDPA ten behoeve van ordehandhaving zich onder andere door meer actoren (zowel agenten, doelpersonen als omstanders) en doelpersonen waarvan de identiteit vooraf niet bekend is, die meer actief en passief verzet plegen. Het gaat vaak om optreden in uitgaansgebieden, 's avond en 's nachts in weekenden. Geweldgebruik in het kader van ordehandhaving vindt vaker plaats onder leiding van een meerdere, betreft zelden gebruik van het vuurwapen en juist vaker gebruik van wapenstok (en pepperspray) en heeft minder vaak tot doel het aanhouden van een verdachte, maar juist het afwenden van geweld en het beteugelen van wanordelijkheden. De kans op letsel bij politieambtenaren is groter dan bij voorvallen anders dan ter handhaving van de openbare orde.

6.3 Ordehandhavingssituaties met heftig geweld in de afgelopen 15 jaar⁶⁹

Om een idee te krijgen van ordehandhavingssituaties in Nederland waar mogelijk behoefte zou kunnen zijn of ontstaan aan less-than-lethal wapens, volgt in deze paragrafen een overzicht van ordehandhavingssituaties in de afgelopen vijftien jaar waarin sprake was van heftig geweld. Heftig geweld dat tot uiting komt in gebruik van het vuurwapen, in less-than-lethal wapens (anders dan gebruik van de lange wapenstok en inzet van de surveillancehond als geweldmiddel) en/of waarbij meerdere agenten gewond zijn geraakt.

Op 17 april 2005 ontstonden er ernstige rellen op het voorplein van het Feijenoord stadion na afloop van de wedstrijd Feijenoord – Ajax. Tientallen agenten raakten gewond, waaronder een beredene die van zijn paard werd getrokken en liggend op de grond werd getrapt en geslagen. Supporters werden uiteindelijk van het voorplein verdreven met behulp van ME ondersteund door een waterwerper. Op diverse locaties in de omgeving van het stadion vonden heftige confrontaties plaats tussen politie en relschoppers. Om de situatie weer onder controle te krijgen werd toestemming gevraagd en gekregen om traangas in te zetten. Nadat de ME traangasmaskers had opgezet vertrokken de geweldplegers en was de inzet van traangas niet meer nodig (Adang et al, 2009, p. 17-19).

Mede naar aanleiding van deze rellen (en de rellen in de Parijse voorsteden van november 2005) vroeg de toenmalige Raad van Hoofdd commissarissen zich af of de Nederlandse ME voldoende is toegerust voor dergelijke heftige geweldsuitbarstingen. Het programma Politie & Wetenschap gaf vervolgens opdracht voor een verkennend onderzoek naar grootschalige ordehandhaving. Het in 2009 verschenen onderzoek “*Boven de pet?*” (Adang et al, 2009) naar 5 jaar grootschalige ordehandhaving (tussen 2003 en 2007) stelde vast dat grootschalige ordehandhaving aan de bovenkant van het geweldsspectrum in de meeste van de toenmalige politieregio’s zelden of nooit aan de orde was, maar dat situaties in het grijze gebied tussen dagelijkse politiezorg en inzet van mobiele eenheden regelmatig voorkwamen door heel Nederland. De onderzoekers riepen op tot een fundamentele verandering van en bezinning op grootschalige ordehandhaving om te komen tot een flexibel en integraal totaalconcept van public order management. Die verandering kwam er. In januari 2013 is een nieuw ME-concept ingevoerd dat een taakuitbreiding en flexibilisering van de ME inhoudt. In tegenstelling tot voorheen, waar de ME op wacht werd gehouden tot er een rel uitbrak, is de ME vroegtijdig zichtbaar aanwezig bij situaties waar risico’s voor de openbare orde bestaan, samen met de basispolitiezorg. Ze surveilleert in tweetallen over straat (zonder helm en schild), nog voordat er sprake is van ongeregelde heden om ordeverstoringen en escalaties zo veel mogelijk te voorkomen. Mochten er ondanks de preventieve maatregelen toch ordeverstoringen ontstaan, dan kan de al aanwezige ME makkelijk opschalen (in strategie, tactieken, beschermings- en geweldsmiddelen) om slagkracht te vormen en het geweld de kop in te drukken. Als de ordeverstoringen voorbij zijn, wordt er afgeschaald en pakt de ME haar taak weer op ter voorkoming van een rel, alles in het kader van een alomvattend public order management.

Kort na de publicatie van *Boven de pet?* vielen op 22 augustus 2009 op het strand van Hoek van Holland bij een dance-evenement leden van de jongerenkern van Feijenoord agenten aan. De zich in de duinen terugtrekkende agenten (er was geen ME bij het evenement ingezet) voelden zich zo bedreigd dat 21 van hen in totaal 72 schoten losten, deels als waarschuwingsschoten, deels gericht. Er viel een dodelijk slachtoffer. Dat was in het

⁶⁹ Dit onderdeel is ontleend aan het eerder in het kader van dit project opgestelde rapport *Niet-penetrerende projectielen ten behoeve van ordehandhaving?*, Adang, O., Vermeulen, K., & Mali, B. (2018).

Nederland van na de Tweede Wereldoorlog nog niet eerder gebeurd: een dode bij grootschalige ordehandhaving als gevolg van een politiekogel. Na afloop van wat inmiddels als de strandrellen van Hoek van Holland bekend staat werd de vraag opgeworpen of er sprake was van een nieuw fenomeen: geweld en ernstige openbare orde verstoringen, gepleegd door groepen bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de burgemeester van Rotterdam verrichtten COT, bureau Beke en Politieacademie onderzoek naar deze vraag (Muller e.a., 2011). De hoofdconclusie van het onderzoek was dat er geen sprake is van een landelijk fenomeen van ernstige ongeregelde heden waarbij politie en anderen bewust worden aangevallen. Ernstige ordeverstoringen komen maar beperkt voor en de grootschalige verstoringen die zich voordoen zijn meestal geëscaleerde incidenten die klein beginnen. De geplande ordeverstoringen die voorkomen zijn veelal gerelateerd aan wedstrijden in het betaald voetbal. Bij geplande ordeverstoringen worden messen en knuppels, maar geen vuurwapens, gebruikt. Bij alle typen ernstige ordeverstoringen wordt gebruik gemaakt van gelegenheidswapens (glas, stenen, meubilair). Gebruik van drugs en alcohol spelen mogelijk een rol bij een groot deel van de ordeverstoringen, maar het is onduidelijk welke. Evaluaties van en onderzoeken naar aanleiding van grootschalige ordeverstoringen wijzen stevast op dezelfde aandachts- en verbeterpunten, die betrekking hebben op het aanpakken van achterliggende oorzaken, het beperken van risico's en gelegenheden en het beperken van dreiging. Waar het gaat om het reageren op ordeverstoringen zitten de verbeterpunten niet in andere bewapening, maar om zaken als kennis en ervaring, verschillen in beleids- en tolerantiegrenzen, capaciteitsbeperkingen, onvoldoende aandacht voor tactiek en onvoldoende aandacht voor het verrichten van aanhoudingen (Muller et al, 2011). Voor wat betreft het beleid constateren de onderzoekers dat op veel plaatsen het evenementenbeleid nog weinig vorm heeft gekregen, dat een persoonsgerichte aanpak van notoire ordeverstoorders cruciaal is, dat gemeenten, politie en anderen over voldoende bevoegdheden beschikken om grootschalige ordeverstoringen tegen te gaan en te bestrijden en dat er na ernstige ongeregelde heden weinig aanhoudingen verricht worden (Muller et al, 2011). Als deel van het onderzoek is een internationale vergelijking gemaakt met de situatie in Zweden, Groot Brittannië en Duitsland. Uit die vergelijking bleek, met betrekking tot wapens, in geen van de drie landen behoefte aan een uitbreiding van het wapenarsenaal (Muller et al, 2011).⁷⁰ Waar een behoefte aan veranderingen of aanvullingen in uitrusting aan de orde was, was dat gerelateerd aan persoonlijke bescherming van agenten, communicatieapparatuur voor onderlinge communicatie politie en voor communicatie met deelnemers aan publieke evenementen, apparatuur die bijdraagt aan een betere verzameling van informatie, apparatuur die bijdraagt aan betere bewijsvergaring of apparatuur, uitrusting en voertuigen die bijdragen aan een verhoogde flexibiliteit en mobiliteit.

Het beeld van openbare orde verstoringen is over de jaren heen vrij stabiel. Cijfers in *Boven de pet?* over 2002-2007 laten zien dat ME-inzet ten behoeve van openbare orde in meer dan de helft (54%) van de gevallen gerelateerd is aan voetbalwedstrijden in het betaalde voetbal en veel minder vaak aan inzet bij protestacties en demonstraties (18%) en bij evenementen (16%). Het is niet bekend bij hoeveel van deze inzetten daadwerkelijk is opgetreden door de ME en of er sprake was van geweld. Dat wordt niet bijgehouden. Inzet naar aanleiding van

⁷⁰ Tijdens de heftige dagenlange rellen in Londen en andere Engelse steden van augustus 2011 heeft de Metropolitan police tweemaal overwogen gebruik te maken van kinetische wapens (in de vorm van baton rounds), ze zijn uiteindelijk niet ingezet. Bij de eigen evaluatie van de Londense rellen bleek dat de Metropolitan police "is undertaking work on the use of more assertive tactics in a public order context", but recognises the need for a wider debate on what is acceptable to the public (<https://www.theguardian.com/uk/2012/mar/14/met-police-baton-rounds-riots>).

ongeregeldheden in een wijk of buurt is zeldzaam (5%). Dergelijke inzetten krijgen wel veel media-aandacht. Van den Brink et al (2010) en Adang et al (2010) deden onderzoek naar wijkgebonden rellen en besteden daarbij aandacht aan factoren op structureel, relationeel en operationeel niveau. Op operationeel niveau blijkt het van belang bij dit soort rellen goed de principes van public order management toe te passen om (verdere) escalaties te voorkomen in een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaving waarbij grootschalig optreden met inzet van mobiele eenheden en gebruik van geweld zoveel mogelijk wordt vermeden. Inzet van ME ten behoeve van ontruiming (5%) of in uitgaansgebieden (3%) is beperkt tot Amsterdam.

De inzet bij evenementen betreft ook inzet bij het grootste risico-evenement dat we in Nederland kennen: de jaarwisseling. Als gevolg van de toegenomen aandacht voor de jaarwisseling is het aantal incidenten, grootschalige ordeverstoringen en ME-inzetten rond de jaarwisseling de laatste jaren verminderd (Adang, 2014). Er is meer aandacht gekomen voor geweld tegen politieambtenaren tijdens de jaarwisseling en voor de gevaren van steeds zwaarder vuurwerk, dat soms ook gericht afgevuurd of gegooid wordt in de richting van politie en hulpverleners. Van der Torre et al. (2017) deden recent nog onderzoek naar de jaarwisselingsproblematiek en stellen:

Onze verkenning laat een dubbel beeld zien. Aan de ene kant beleidsmatige vooruitgang, sinds 2010 stabiele ‘politiecijfers’ en in absolute zin – voor een landelijk en massaal evenement – lage registraties van geweld tegen politiemensen of andere hulpverleners. Maar aan de andere kant ook onvrede op de werkvloer van de politie over het verloop van de jaarwisseling. Dit komt mede door het gevoel van ultieme kwetsbaarheid vanwege levensgevaarlijk illegaal knalvuurwerk. Bij een categorie burgers is de morele drempel laag om zwaar illegaal knalvuurwerk te kopen of af te steken. Door de gemakkelijke beschikbaarheid van zwaar illegaal knalvuurwerk kunnen politiemensen het gevoel krijgen dat burgers bewapend zijn en dat deze wapens tegen de politie worden ingezet (vuurwerk naar de politie gooien): doelbewust en niet zelden vanwege een afkeer van politiemensen, al lijkt er bij daders tegelijkertijd sprake van onderschatting van de mogelijke impact (p. 31).

Als we kijken naar de openbare ordeverstoringen in de afgelopen vijftien jaar waarbij gebruik is gemaakt van het vuurwapen blijkt dat er na de strandrellen van 2009 geen geval meer geweest is waarbij gericht geschoten is op ordeverstoorders. In vier gevallen zijn wel waarschuwingsschoten gelost (in drie daarvan door agenten uit de basispolitiezorg; in een geval door een ME-er):

- Utrecht - Twente (4 december 2011): supporters van FC Utrecht bekogelen agenten en politiepaarden met stenen en vuurwerk. De ME laat op zich wachten. Twee agenten voelen zich zo bedreigd dat ze waarschuwingsschoten lossen;
- Geldermalsen (15 december 2015): een groepscommandant van de ME lost twee waarschuwingsschoten wanneer betogers tegen de komst van een AZC dreigen het gemeentehuis te bestormen waarin een raadsvergadering plaatsvindt;
- Schilderswijk (15 december 2015): agenten lossen twee waarschuwingsschoten als relschoppers proberen het politiebureau in de Heemstraat te bestormen na de dood van Mitch Henriquez. Deze agenten kunnen zichzelf daarna in veiligheid brengen. Nadat de ME een charge uitvoert, keert de rust terug;
- Papendrecht (31 december 2015): een agent lost een waarschuwingsschot tijdens de jaarwisseling, nadat agenten belaagd worden door leden van een familie in relatie tot optreden tegen een groot vreugdevuur.

In twee gevallen is het vuurwapen wel getrokken en op ordeverstoorders gericht, maar is er niet geschoten (in beide gevallen in het kader van een ME-inzet):

- Maasgebouw (17 september 2011): een man of 50 probeert het naast de Kuip staande Maasgebouw binnen te komen tijdens een door ongeveer 1.000 supporters gehouden 'mars van onvrede' over het bestuur en de directie van de voetbalclub. Zij vernielen de deur en het glas ernaast, en steken vuurwerk af. Op dat moment voelden politiemensen van de in het gebouw aanwezige aanhoudingseenheid zich genoodzaakt om hun vuurwapen te trekken en het op de geweldplegers te richten. Een charge van de ME maakt vervolgens een einde aan de bestorming van het Maasgebouw;
- Ajax - Cambuur (8 maart 2014): nadat problemen ontstaan zijn rond de 33^e als laag risico geclassificeerde wedstrijd tussen Ajax en Cambuur, worden de Cambuurfans langs het supportershome van Ajax naar het stadion geleid. De Mobiele Eenheid ziet zich genoodzaakt met getrokken vuurwapens oprukkende Ajaxhooligans de weg te versperren. Ajaxhooligans roepen 'schiet dan!' en blijven staan, de Cambuur fans kunnen hun weg vervolgen.

Niet alleen gebruik van het vuurwapen, ook gebruik van less-than lethal wapens (anders dan de lange wapenstok) in het kader van ordehandhaving is zeldzaam.⁷¹ Traangas is in de afgelopen 15 jaar niet gebruikt, wel is tweemaal toestemming gevraagd (en gekregen) voor de inzet (bij de Feijenoord - Ajax rellen in 2005 en bij de project X rellen in Haren van september 2012). De waterwerper is na Feijenoord - Ajax ook maar zelden daadwerkelijk ingezet (eenmaal in Amsterdam bij de scholierendemonstratie van 30 november 2007). In verschillende situaties hebben charges van beredenen een belangrijke rol gespeeld bij het beëindigen van een gewelddadige situatie, met name in Hoek van Holland, Haren en bij het Maasgebouw. Een bijzonder gebruik van een less-than-lethal wapen betreft het gebruik van de beanbag bij de inval in het supportershome van vak P door een arrestatieteam (op 6 april 2017).

Samenvattend

Kijkend naar indicaties voor de mogelijke behoefte aan geschikte geweldmiddelen blijkt dat gebruik van geweld(middelen) in het kader van ordehandhaving vooral voor rekening komt van de basispolitiezorg: het gaat daarbij om kleinschalige verstoringen van de openbare orde, vooral in uitgaansgebieden en rond de jaarwisseling.

Gebruik van het vuurwapen in het kader van handhaving van de openbare orde bij grootschalige ordeverstoringen is zeldzaam, als het al voorkomt is dat vrijwel nooit door leden van de Mobiele eenheden maar door medewerkers van de basispolitiezorg in situaties waar geen Mobiele eenheden aanwezig zijn. Gebruik van traangas en waterwerper is de afgelopen jaren vrijwel niet aan de orde geweest. Beredenen vervullen op momenten dat het er om spant vaak een cruciale rol bij het verdrijven van ordeverstoorders.

⁷¹ Een constatering die ook door Naeyé (2005, p. 305-306) gedaan werd in zijn analyse van geweldmeldingen uit het jaar 2000.

7 De rol van less-than-lethal wapens

7.1 Verwachtingen

Less-than-lethal wapens zijn, volgens een algemeen geaccepteerde definitie van de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO)⁷²

“Weapons, devices, and munitions that are explicitly designed and primarily employed to incapacitate targeted personnel or materiel immediately, while minimizing fatalities, permanent injury to personnel, and undesired damage to property in the target area or environment. Non-lethal weapons are intended to have reversible effects on personnel and materiel”

Het gaat dus om wapens (en hulpmiddelen en munitie) die, bij juiste toepassing (Jamieson et al, 1990), een kleine kans hebben om tot de dood of ernstig letsel te leiden. Ze worden daarom vaak gepresenteerd als een alternatief voor dodelijk geweld/ gebruik van vuurwapens. Daarbij is het van belang (Peak, 1990) dat de less-than-lethal wapens:

- uitsluitend tijdelijke effect hebben, met minimale medische gevolgen voor gezonde individuen;
- met een grote mate van waarschijnlijkheid direct controle geven over een gemotiveerde tegenstander;
- waarneembaar effect hebben, met een hoge waarschijnlijkheid dat uitsluitend de bedoelde doelwitten de gevolgen ondervinden.

In het licht van de in paragraaf 1.1 geschetste probleemanalyse zouden less-than-lethal wapens een bijdrage moeten leveren aan een situatie waarin het risico op letsel (specifiek bij politieambtenaren) vermindert, waarbij de politie haar doelen op een effectievere en meer efficiënte manier kan bereiken. Ook in de gesprekken met de portefeuillehouder, de focusgroep van experts en stakeholders en de bijdragen op het online discussieforum spreken politiemensen de verwachting uit dat nieuwe (‘less than lethal’) wapens een adequaat antwoord zullen geven op een ontwikkeling die er naar hun mening toe heeft geleid dat het politiewerk gevaarlijker is geworden. Zij stellen dat er meer en vooral ook gevaarlijker geweld is in de samenleving. Waar mensen *“eerst hun handschoenen uitdeden om te gaan vechten”* zie je nu meer vuurwapens en verwarde mensen met messen. Verwacht wordt dat less-than-lethal wapens zullen bijdragen aan een hogere handelingssnelheid. Daarbij wordt verwacht dat deze niet-dodelijke wapens minder schade zullen berokkenen en bovendien de (neiging tot) vermijdingsgedrag door politieambtenaren verminderen. Een gevolg hiervan is dat betere less-than-lethal wapens zullen leiden tot minder geweld. Enerzijds omdat doelpersonen sneller (effectiever) onder controle kunnen worden gebracht, anderzijds omdat daarmee kan worden voorkomen dat langdurige geweldaanwending op een doelpersoon escalerend werkt op omstanders.

Anderen (binnen en buiten de politie) vragen zich af of die wens om meer wapens wel legitiem is; niet bekend is immers wat de burger wil. Zij verwachten dat meer wapens voor de politie leiden tot een andere politie, die door de maatschappij niet gewenst is. Omdat de komst van less-than-lethal wapens zal leiden tot juist meer politiegeweld, omdat het minder risicovol

⁷² De NAVO gebruikt zelf de term non lethal wapens.

is. Zij verwachten dat andere aspecten van het politiewerk meer soelaas zullen brengen, zoals meer training en vaardigheden voor de politieambtenaren.

De verschillende typen verwachtingen zijn niet nieuw. Uildriks (1996) stelde bijvoorbeeld (in een tijd dat gesproken werd over mogelijke invoering van pepperspray):

Een belangrijk punt is dat het ter beschikking hebben van een extra gewelddmiddel kan bijdragen tot een vergroting van het subjectieve veiligheidsgevoel van agenten. Indien nodig weet men immers dat er ook daadwerkelijk gebruik van kan worden gemaakt; dit in tegenstelling tot het vuurwapen, waarbij, ook in noodweersituaties, de drempel om tot daadwerkelijk gebruik over te gaan bij de meesten zeer hoog is. Een lange wapenstok of een peperspray kan dan de politieveilgheid vergroten. Tegenover het positieve effect vanuit het oogpunt van de persoonlijke veiligheid en het veiligheidsgevoel staat een mogelijke geweldsbevorderende werking. Bij sommige burgers zou bijvoorbeeld een lange wapenstok agressieverhogend kunnen werken en wellicht bestaat er bij sommige agenten de neiging om van een dergelijk bewapeningsmiddel te gemakkelijk gebruik te maken. Een mogelijk nadeel van peperspray is dat deze zowel de organisatie als de individuele agent gemakzuchtig kan maken op het gebied van het ontwikkelen en onderhouden van de eigen fysieke en sociale vaardigheden als middel om riskante situaties te beheersen.

In plaats van geweldsbevorderend kunnen de desbetreffende wapens evengoed een geweldsbeperkend effect hebben. Gezien de dreigende werking die ervan uit kan gaan, is het heel goed denkbaar dat bepaalde burgers zich soms terughoudender naar de politie zullen opstellen. Het ontbreken van een adequaat gewelddmiddel kan in een kritieke situatie bij een sterke tegenstander aanleiding zijn uit preventieve overwegingen in een vroeg stadium tot zwaar geweldgebruik over te gaan. Een peperspray of lange wapenstok kan ertoe bijdragen dat minder snel geweld wordt gebruikt en soms ook een mogelijk gebruik van het vuurwapen overbodig maken, bijvoorbeeld wanneer een drugsverslaafde met een spuit dreigt of een amokmaker met een mes. Zowel met een wapenstok als met het (dreigen met) de peperspray kan iemand gemakkelijker op afstand worden gehouden (...) Een aanvullend gewelddmiddel vermindert de soms ervaren noodzaak in bepaalde omstandigheden van illegale gewelddmiddelen gebruik te maken. Daarmee biedt het de politieorganisatie de mogelijkheid het zicht op het eigen geweldgebruik te vergroten en daarmee ook beter te normeren."

7.2 Wapencomplex

In dit deel van het rapport worden de volgende vragen beantwoord:

In welk opzicht schieten de huidige gewelddmiddelen tekort en in hoeverre is er sprake van een kloof met het vuurwapen?

Welk type gewelddmiddelen zijn er op de markt en welke positie hebben ze met betrekking tot de balans tussen de kans op letsel en de effectiviteit van het middel?

Idealiter zou de politie kunnen beschikken over gewelddmiddelen die geen letsel veroorzaken maar wel effectief gevaar neutraliseren en zo het aanhouden van verdachten mogelijk maken zonder dat agenten gewond raken. Geller & Scott (1996) geven aan dat, hoewel er ervaringen

zijn opgedaan met een groot aantal minder dodelijke wapens, zorgen over betrouwbaarheid en misbruik blijven bestaan. Wondermiddelen bestaan niet en bij ieder geweldmiddel gaat het om het vinden van een balans tussen de kans op letsel en de effectiviteit van het middel.⁷³ Hieronder geven we een overzicht van de typen geweldmiddelen die er op de markt zijn voor gebruik tegen personen.

Hintz & Kinkel (1984) geven een goed overzicht van geweldmiddelen voor gebruik door de politie, onderverdeeld naar de mogelijke inwerking op instandhoudingsfuncties, zintuiglijke waarneming, informatieverwerking of het bewegingsapparaat van een persoon. Het doel van een geweldmiddel is het een verdachte onmogelijk te maken een doelgerichte handeling te verrichten door in te grijpen in de keten instandhouding, oriëntatie, informatieverwerking en handelen. Geweldmiddelen kunnen tijdelijk één of meer functies uitschakelen. Hoe meer onderdelen van de handelingsketen betrokken zijn, hoe kleiner de mogelijkheid is om het uitvallen van een functie te compenseren. Voor de politiepraktijk is het van belang dat het effect snel optreedt (in minder dan ongeveer 5 seconden) en duidelijk waarneembaar is.

Downs (2007) maakt onderscheid in wapens die immobiliseren (via uitwerking op het bewegingsapparaat), zintuiglijke waarneming beperken en wapens die medewerking afdwingen via het toedienen van pijnprikkels.

Frini et al. (2008) zetten op basis van de gebruikte technologie, verschillende typen less-than-lethal wapens op een rij (ze spreken zelf van non-lethal):

- Elektrisch (in het Engels ook wel *conducted energy devices* genoemd), met als bekendste voorbeeld het stroomstootwapen;
- Kinetisch, met diverse vormen (er zijn er vele) van niet-penetrerende projectielen. Waterwerpers vallen ook onder deze categorie;
- Electromagnetisch (in het Engels ook wel *directed energy weapons* genoemd), waarbij met behulp van elektromagnetische golven een persoon tijdelijk uitgeschakeld moet worden door hem te desoriënteren (laser) of een brandend gevoel op de huid te geven (microgolven);
- Akoestisch, waarbij met hoorbaar of onhoorbaar (ultra of infra) een persoon tijdelijk uitgeschakeld of gedesoriënteerd wordt;
- Mechanisch, waarbij het de bedoeling is een persoon te immobiliseren, bijvoorbeeld met netten of schuim;
- Chemisch, zoals traangas en pepperspray, om menigten te verspreiden en personen te desoriënteren via irritatie van ogen of huid

Verschillende typen kunnen ook met elkaar gecombineerd worden, bijvoorbeeld in het *pepperball*-systeem (combinatie van kinetisch en chemisch) en bij waterwerpers met toevoegingen aan het water (combinatie van kinetisch en chemisch). Daarnaast kunnen zichtbare of onzichtbare markeringsmiddelen (bijvoorbeeld kleurstoffen) aan diverse wapens worden toegevoegd.

Frini et al (2008) wijzen er op het verkrijgen van kennis over de effecten van less-than-lethal wapens complex is en dat die kennis daarom nog maar in beperkte mate beschikbaar is. Het is nodig zowel effecten op korte termijn te evalueren (hebben de wapens het gewenste effect?)

⁷³ Pilant (1993) geeft aan dat hoewel mythen, foutieve informatie en verwarring overheersen er enkele punten zijn waarover algemene overeenstemming bestaat: er is geen perfect niet-dodelijk wapen en agenten moeten altijd rekening houden met het feit dat een geweldmiddel soms niet werkt.

als op langere termijn (zijn de effecten volledig omkeerbaar, dus zonder lange termijn effecten?). Daarbij gaat het niet alleen om de fysieke effecten waar de meeste studies zich op richten, maar ook om de psychologische en gedragsmatige effecten, zowel op de doelpersoon als op omstanders/ de maatschappij.

Geweldscontinuüm

Mede in het licht van de begrippen proportionaliteit (is er een redelijke verhouding tussen middel en doel?) en subsidiariteit (is een minder ingrijpend middel of een minder ingrijpende methode mogelijk om het doel te bereiken?) wordt er vaak gesproken van een fasering in het gebruik van geweld, waarbij de meest ingrijpende geweldsmiddelen pas ingezet dienen te worden als minder ingrijpende middelen gefaald hebben of geen kans op succes bieden. De mate van ingrijpendheid is enerzijds een functie van het gebruikte geweldsmiddel, anderzijds van de wijze waarop dat middel gebruikt wordt. Deze fasering wordt ook wel “geweldscontinuüm” (*use of force continuüm*) genoemd, soms (feitelijk niet geheel juist) met inbegrip van niet gewelddadige beïnvloedingsmogelijkheden als verbale communicatie en fysieke (niet gewelddadige) controletechnieken. Het is een continuüm omdat er geen duidelijke grenzen te trekken zijn voor wat betreft de mate van ingrijpendheid van het middel. Met betrekking tot de gehanteerde geweldsmiddelen in de basispolitiezorg is de volgende globale fasering gebruikelijk (van minder tot meer ingrijpend, uitgaande van de kans op blijvend letsel):

- gebruik van fysiek geweld;
- gebruik van less-than-lethal wapens: korte, uitschuifbare en lange wapenstok, gebruik van pepperspray, gebruik van stroomstootwapen, inzet van surveillancehond
- gebruik van het vuurwapen

Het daadwerkelijk aanhouden van personen gaat onvermijdelijk gepaard met fysiek contact tussen agenten en verdachten. Uit de cijfers blijkt (zie paragraaf 5.1) dat juist in situaties van fysieke geweldstoepassing de kans op letsel zowel bij verdachten als agenten het grootst is. Less-than-lethal wapens zijn enerzijds bedoeld om te voorkomen dat tot gebruik van het vuurwapen wordt overgegaan en kunnen anderzijds, bij juist gebruik, letsel in gevaarsituaties voorkomen.

Bij het opstellen van zogenaamd *use-of-force* modellen wordt het gebruik van geweldsvormen/ geweldsmiddelen door agenten gerelateerd aan diverse (potentiële) gevaarsituaties waarmee zij te maken kunnen krijgen. In het document van de BUK-commissie is een matrix opgenomen waarbij de relaties worden vastgelegd tussen gedrag van het publiek en de reactie van de politie hierop, die gebaseerd is op de afwegingen tussen doel, bijhorende strategische waarde en operationeel middel. De fasering van geweldsmiddelen, het gehanteerde geweldscontinuüm, in deze matrix past in grote lijnen bij wat hierboven is aangegeven, al zijn de surveillancehond en de lange wapenstok niet opgenomen (wel middelen voor bijzondere eenheden zoals stunbag en zwaar vuurwapen).

Er zijn verschillende problemen met het gebruik van een geweldscontinuüm voor less-than-lethal middelen:

- er is geen overeenstemming over wat het meest “juiste” geweldscontinuüm zou zijn: verschillende praktijkexperts hanteren verschillende faseringen, ook internationaal (zie Casey-Maslen, 2014);
- behalve wapens die een duidelijk verhoogde kans op letsel geven (bijvoorbeeld niet-penetrerende projectielen met een metalen kern) is over het algemeen het ene less-than-lethal middel niet duidelijk inherent en in alle situaties meer of minder ingrijpend dan het andere;

- de effecten van het gebruik van less-than-lethal middelen hangen sterk af van de wijze waarop het middel gebruikt wordt: wordt alleen maar gedreigd of wordt het wapen daadwerkelijk ingezet, welk deel van het lichaam wordt geraakt (Hintz & Kinkel, 1984), welke “dosering” wordt gebruikt (bij pepperspray, bij inzet van stroom, bij slaan met een wapenstok). Dat geldt ook voor het gebruik van fysiek geweld, denk bijvoorbeeld aan de nekklem;
- de effecten van het gebruik van less-than-lethal middelen hangen sterk af van de doelpersoon waarop het wordt ingezet. In de praktijk zijn de doelpersonen vaak niet de gezonde volwassenen waarop de wapens beproefd zijn, maar gaat het om kwetsbare personen.

Samenvattend

Het is niet zinvol om te spreken over een “kloof” of een “gat” tussen verschillende typen geweldmiddelen. De enige kloof die er is, is die tussen fysiek optreden enerzijds en het gebruik van het vuurwapen anderzijds (en ook na gebruik van fysiek geweld kunnen doden vallen). De verschillende less-than-lethal middelen zijn ieder op zich bedoeld om in die kloof toegepast te worden, waarbij verschillende middelen verschillende voor- en nadelen hebben in specifieke situaties. Het is zonder te specificeren in welke context de wapens ingezet worden, tegen wat voor doelpersonen en door welke gebruikers, niet op voorhand aan te geven hoe de balans tussen de kans op letsel en de effectiviteit van het middel uitpakt.

7.3 Doelcomplex

In dit deel van het rapport wordt de vraag beantwoord met wat voor doelpersonen politiemensen in de huidige samenleving geconfronteerd worden.

Doelpersonen waarmee de politie geconfronteerd wordt, in het bijzonder plegers van geweld tegen de politie, zijn vooral (90%) jonge mannelijke verdachten tussen de 18 en 34 jaar, 10% is minderjarig (Naeyé & Bleijendaal, 2008). Driekwart van deze geweldplegers (waarbij geweld in hun onderzoek ook beledigen en bedreigen omvat) is eerder in aanraking geweest met de politie. Vrouwelijke geweldplegers richten zich vaker op vrouwelijke agenten (en andersom). Bij de meeste confrontaties is de aanleiding strafrechtelijke handhaving en wordt de doelpersoon verdacht van het plegen van een misdrijf, vooral geweldsmisdrijven en misdrijven die het gezag aantasten. Ook in het geval van ordehandhaving is de aanleiding vaak een dergelijk misdrijf.

Naeyé & Bleijendaal (2008) onderscheiden vier typen geweldplegers: non-coöperatief (meer dan de helft 58%), bemoeiallen, ontremden en uitdagers. Vooral non-coöperatieve en ontremde geweldplegers hebben vaak criminele antecedenten. Non-coöperatieven zijn in het algemeen nog wel voor rede vatbaar. Ontremden (9%) gebruiken vooral fysiek geweld, zij gedragen zich irrationeel en zijn lastig te beïnvloeden. Uitdagers (13%) beledigen vooral, zij stellen het gezag van de politie ter discussie met als doel het verkrijgen van status en prestige. Bemoeiallen (20%) beschuldigen zich vooral aan beledigen en tegenwerken, bijvoorbeeld bij de aanhouding van familie of een bekende.

De politie maakt gebruik van gevarenclassificaties, waarbij vooral personen met de classificatie alcoholist, medische indicatie, vuurwapengevaarlijk, verzetpleger, en vluchtgevaarlijk vaker agressie en geweld plegen. Het signaleringssysteem wordt volgens Naeyé & Bleijendaal echter onvoldoende benut en is niet *up to date* (zo wordt een gevarenclassificatie nooit in de registratie van een doelpersoon verwijderd).

Naeyé (2010, p. 156-157) vat het als volgt samen: geweldplegers tegen de politie zijn bepaald geen gemiddelde Nederlanders, agressieve verwarde personen vormen het grootste veiligheidsrisico. Timmer & Visser (2014) vinden dat in 39% van de incidenten van geweld tegen de politie sprake was van “agressief verstoorden”. Naeyé & Bleijendaal (2008) geven nadere omschrijvingen met onder andere kenmerken als: onberekenbaar, relatief vaak onder invloed drugs, ontremd geweld, nauwelijks voor rede vatbaar, minder gevoelig voor pijnprikkels, probeert regelmatig zichzelf te verwonden en maken relatief vaak (in 25% van de gevallen) gebruik van gewelddmiddelen (vooral mes, minder vaak gooi- en smijtwerk, slagwapen, vuurwapen).

Situaties waarin sprake is van relationeel geweld zijn vaak moeilijk in te schatten. Er is sprake van veel emoties, en aanwezigheid van kinderen, relatief vaak (20% van de gevallen) is er sprake van een slag- steek- of vuurwapen.

Uit onze analyse over 2016 (hoofdstuk 5) blijkt dat het geweld van doelpersonen (in de zin van ‘dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis’, dus exclusief beledigen of bedreigen) overwegend fysiek van aard is. Van alle vormen van GTPA betreft zo’n 5% (dreiging) met een steek-, slag-, of vuurwapen. Iets vaker is sprake van ‘overig geweld’, zoals het inrijden of bewust botsen met een voertuig en het gooien met voorwerpen als (zwaar) vuurwerk of bierflessen. In de overige gevallen blijft het geweld van de doelpersonen beperkt tot verbaal geweld of spugen.

In de basispolitiezorg is er in situaties met GDPA meestal sprake van één doelpersoon, waarvan zo’n eenderde *vooraf* ‘ambtshalve bekend’ is. Bijvoorbeeld dat deze vuurwapengevaarlijk is, in het verleden verzet heeft geboden bij een aanhouding of drugsverslaafd is. De setting is dan veelal een kleinschalige en persoonlijke interactie tussen een doelpersoon en twee politieambtenaren. In ruim vier op de tien voorvallen is de doelpersoon niet (goed) aanspreekbaar. In die gevallen is de doelpersoon agressief, onder invloed en/of heeft geestelijke gezondheidsproblemen. In de basispolitiezorg is een op de zes voorvallen (ook) te typeren als ‘omgang met personen met geestelijke gezondheidsproblemen’. Dat doelpersonen niet (goed) aanspreekbaar zijn en/of onberekenbaar valt ook af te leiden uit de voorvallen waarbij de reactie met geweld van de politie niet voorafgegaan werd door een (verplichte) waarschuwing. Overwegend betreft dit situaties waarbij er geen tijd was voor een waarschuwing en waarbij het geweld het afwenden van gevaar ten doel had en/of noodzakelijk was in reactie op een plotselinge actie van de doelpersoon. Bij een op de vijf voorvallen met politiegeweld in de basispolitiezorg betreft het een aanhouding van een gevaarlijke verdachte. Ruim een kwart van de doelpersonen vlucht en/of verstopt zich voor de politie.

In de (kleinschalige) ordehandhaving is in een kleine meerderheid van de confrontaties sprake van meerdere doelpersonen. In vrijwel alle gevallen is over deze doelpersonen vooraf geen informatie bekend. De setting is vaak uitgaansgeweld met meerdere doelpersonen, omstanders en meerdere politieambtenaren. Net als in de basispolitiezorg, zijn in ruim vier op de tien confrontaties de doelpersonen niet (goed) aanspreekbaar. In de meeste gevallen gaat het dan om doelpersonen die, al dan niet onder invloed, met elkaar en/of de politie de confrontatie opzoeken. Er wordt dan ook minder gevlucht; bij ruim een op de tien confrontaties proberen de doelpersonen te vluchten. In een klein aantal gevallen is (ook) sprake van een persoon met geestelijke gezondheidsproblemen.

Voor wat betreft grootschalige openbare orde handhaving gaat het om twee typen ordeverstoorders: notoire ordeverstoorders (met veel antecedenten en mogelijk persoonlijkheidsstoornissen als ADHD) die op zoek zijn naar mogelijkheden om geweld te plegen en daar ook initiatieven voor nemen en gelegenheidsordeverstoorders, die als gevolg van de groepsdynamiek mee gaan doen (sociale identiteit) mede als gevolg van inschatting van gelegenheid en als functie van politieoptreden dat als niet legitiem gezien wordt.

7.4 Gebruikercomplex

Wat betekent professioneel vakmanschap voor de politieorganisatie als het gaat om het optreden in gevaarsituaties, de hantering van het geweldmonopolie en het gebruik van geweldmiddelen?

De Ambtsinstructie 1994 stelt eisen aan de wijze waarop de politie, als gebruiker van geweldmiddelen, het geweldmonopolie uitoefent. De Ambtsinstructie 1994 wordt op dit moment geactualiseerd op grond van onder meer het rapport “Verantwoord politiegeweld” van de Nationale Ombudsman (2013), de Politiewet 2012, de politiepraktijk en het traject “integrale stelselherziening geweldsaanwending opsporingsambtenaar”. De Ombudsman doet in zijn rapport een groot aantal aanbevelingen voor professioneel geweldgebruik dat aan zijn behoorlijke vereisten voldoet. De Ombudsman dringt er op aan dat de strategische top van de politie het politiegeweld (en de daarbij horende context) als urgent ervaart en hiermee voortvarend aan de slag gaat. De meest opvallende algemene aanbevelingen zijn de volgende:

- De Nationale ombudsman adviseert de politie te waarborgen dat de politie over voldoende vaardigheden (inclusief training) beschikt om met vertrouwen de straat op te gaan
- De Nationale ombudsman beveelt de Politie aan om te bevorderen dat politiemensen weten wat ze aan hun collega hebben en bekend zijn in hun werkgebied
- Nationale ombudsman beveelt de politie aan om aan onzekerheden binnen de procedure die volgt na gebruik van geweld te vermijden;
- De Nationale ombudsman beveelt aan om binnen de politie aandacht te besteden aan de impact van het imago op de politiemensen en hierop een strategie te ontwikkelen.
- De Nationale ombudsman beveelt de politie aan om binnen de politieorganisatie meer aandacht te vragen voor reflectie op en leren van het gebruikte geweld;
- De Nationale ombudsman doet de uitnodiging aan de politie en de politieopleidingen om aan de hand van deze basale uitgangspunten in gesprek te gaan over 'verstandig en professioneel geweldgebruik'

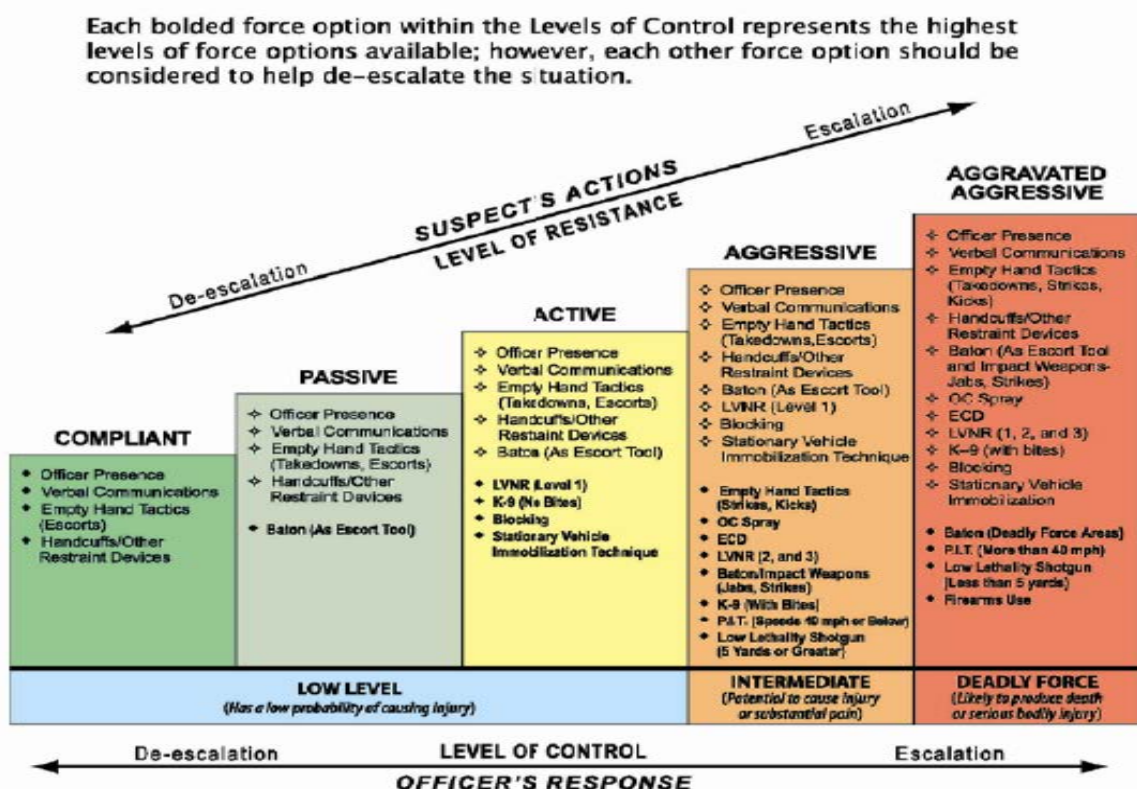
De bevindingen van van der Torre et al (2011) over opvattingen van agenten passen voor een groot deel bij de conclusies van de Ombudsman.

Op een aantal onderwerpen wordt hieronder nader ingegaan, waar het betreft *use of force* modellen en toetsing en sturing.

Om invulling te geven aan de vereisten van de Politiewet 2012 en de Ambtsinstructie 1994 en van de vereisten van behoorlijkheid, zoals geformuleerd door de Nationale Ombudsman, bevat het document van de BUK commissie zoals hierboven vermeld een matrix. Op deze matrix worden de relaties vastgelegd tussen gedrag van het publiek en de reactie van de politie hierop, die gebaseerd is op de afwegingen tussen doel, bijhorende strategische waarde en operationeel middel. Een dergelijke matrix is een voorbeeld van een zogenaamd *use of*

force model, waarbij het gebruik van geweldsvormen door wetshandhavers wordt gerelateerd aan diverse (potentiele) gevaarsituaties waarmee zij te maken (kunnen) krijgen. Internationaal zijn er diverse modellen in zwang, de een nog complexer dan de ander. Ze worden voor verschillende doeleinden gebruikt: als een hulpmiddel bij opleiding en training, als ondersteuning voor agenten bij beslissingen die ze in de praktijk moeten nemen of als een middel om achteraf een oordeel te vellen over de rechtmatigheid van geweldgebruik. Voor al deze doeleinden schieten deze modellen te kort: omdat ze ingewikkeld of verwarrend zijn om praktisch te zijn, omdat er geen brede consensus over te bereiken is en omdat ze ook in theoretisch opzicht onhoudbaar zijn (het zijn dan ook praktische en geen wetenschappelijke modellen). Bijgaande figuur is een van vele voorbeelden⁷⁴.

Figuur 3: Voorbeeld van een 'use of force' model van het Las Vegas Police Department⁷⁵.



Onverbrekelijk verbonden aan een dergelijk model is een of andere interpretatie van het eendimensionale geweldscontinuüm. Zoals hierboven aangegeven is dat eigenlijk een onhanteerbaar begrip omdat specifieke gewelddmiddelen qua ingrijpendheid niet eenduidig ten opzichte van elkaar te rangschikken zijn, omdat de ingrijpendheid onder andere afhangt van de wijze van gebruik en van eigenschappen van de doelpersoon. Een vergelijkbaar probleem doet zich voor met de tweedimensionale *use of force* modellen zoals de matrix. De reactie van het publiek kan immers net zo min simpelweg in een eendimensionaal continuüm vervat worden, omdat de mate van ernst of ingrijpendheid van het gedrag afhangt van eigenschappen van de persoon (bijvoorbeeld groot en sterk of niet, vechtsporter) en van de intensiteit van het vertoonde gedrag. De 3D benadering waar de BUK-commissie ook naar verwijst is op te vatten als een heel ander soort *use of force* model met een onderscheid tussen dialoog, de-escaleren en doorpakken. De suggestie in deze benadering is dat het gaat om een fasering (als

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld ook: <http://www.pss.cc/uofm.htm>

⁷⁵ <https://cops.usdoj.gov/pdf/Use-of-Force.pdf>

een soort van continuüm). In de dynamiek van gevaarsituaties in de praktijk gaat het echter om een voortdurend schakelen tussen de verschillende elementen (dus ook afschalen).

In dergelijke modellen (zo ook in de matrix) wordt de suggestie gewekt dat het gedrag van de politieambtenaar altijd een (directe) reactie is op het gedrag van de verdachte, terwijl in sommige gevallen het initiatief bij de politie ligt (bijvoorbeeld bij een aanhouding buiten heterdaad). Echt problematisch bij deze benadering is echter om een recht evenredig verband te suggereren tussen de (re)actie van de politieambtenaar en het daadwerkelijk gedrag van een verdachte. Als bijvoorbeeld de kreet “laat vallen dat mes” afdoende is om een verdachte met mes op andere gedachten te brengen, hoeft geen zwaarder middel ingezet te worden. Een tweedimensionale benadering doet geen recht aan de politiepraktijk. Bij het maken van een keuze spelen veel meer situationele factoren een rol dan het objectief waarneembare gedrag van een verdachte, de mogelijke handelings- of gewelddopties die een agent tot zijn beschikking heeft en de juridische afweging tussen die twee.

Opleiding en training

De vaardige agent is het meest wezenlijk onderdeel van de aanpassing door politie aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Belangrijke voorwaarden daarvoor zijn opleiding en training. Verbetering van opleiding en training in beheersing van gevaar en professioneel gebruik van geweld blijkt doeltreffend te zijn (Adang en Timmer, 2005). Als voorbeeld hiervan kan gelden dat voor de vlakke trends in doden en gewonden door politiekogels ten opzichte van de jarenlang oplopende trends in illegaal wapenbezit, geweldcriminaliteit en moord en doodslag vooralsnog weinig andere verklaringen zijn dan een verbeterende politieaanpak door betere opleiding en training en de opkomst en ontwikkeling van onder meer de arrestatieteams als geweldspecialisten (Timmer, 2005; Timmer en Visser, 2014). Mede onder druk van verscheidene rechterlijke uitspraken is in de loop van de jaren 1970 beleid ontwikkeld ter verbetering van de vuurwapenopleiding van de politie (Timmer, Naeyé en Van der Steeg, 1996). Het aantal schietbanen is uitgebreid, evenals het aantal voltijdse vuurwapendocenten, waarvoor ook een opleiding is ontwikkeld. In de loop van de jaren 1980 is echter de dienstsport grotendeels afgeschaft en is het onderhoud van de fysieke conditie tot de persoonlijke verantwoordelijkheid van de politieambtenaar verklaard. Het onderhoud van de in de politieopleiding aangeleerde fysieke beroepsvaardigheden voor zelfverdediging en aanhouding verdwijnt eveneens naar de achtergrond. De invoering van het toen nieuwe dienstpistool Walther P5 vanaf 1980 en de omscholing die daarmee gepaard is gegaan, heeft de aandacht bij agenten voor de verantwoordelijkheid die het dragen van een vuurwapen met zich meebrengt verhoogt. Deze ontwikkelingen zijn doorgegaan met onder meer de introductie met allerlei multimedia technieken. De Regeling training en toetsing vuurwapengebruik 1995 (RTTVP) en de opvolger daarvan de Regeling toetsing geweldsbeheersing politie (RTGP) zijn fasen in die ontwikkeling, geschraagd door het vereiste van geoefendheid in de Ambtsinstructie 1994. Op 1 januari 2002 is de RTGP in werking getreden. Op 1 januari 2003 is daarop de toets Aanhoudings- en Zelfverdedigingsvaardigheden gevolgd⁷⁶. De RTGP schrijft de inhoudelijke vereisten voor de vaardigheden in aanhouding en zelfverdediging en in pepperspray- en vuurwapengebruik voor. Daarnaast regelt de RTGP de frequentie en wijze van toetsen en de sancties die staan op het zakken voor die toetsen, zoals uiteindelijk het innemen van de gewelddmiddelen. De verplichting uit de RTTVP van minimaal 32 uren Integrale Beroepsvaardigheids Training IBT⁷⁷ per agent per jaar is vervallen en daarmee weer overgelaten aan de prioriteitsstellingen

⁷⁶ Tweede Kamer, 26 345, nr. 59

⁷⁷ De Integrale Beroepsvaardigheids Training IBT heeft binnen de politie postgevat (Adang en Timmer, 2005). De kern van deze aanpak is dat alle vaardigheden op integrale wijze worden gedoceerd, met als doel dat de agent

binnen de politieorganisaties. Goede voorbereiding, evaluatie, informatieverwerking en communicatie met tegenstrevers, omstanders, collega's en de meldkamer komen nog niet voor op de lijst van te onderwijzen en toetsen vaardigheden bij IBT. Wel is de RTGP in 2009 aangepast naar aanleiding van een evaluatieonderzoek.

De genoemde inspanningen lijken een dempend effect te hebben gehad op het aantal doden en gewonden als gevolg van politieel geweldgebruik. Tevens is het aantal doden aan politiezijde beperkt gebleven en in de jaren 1980 en 1990 zelfs gedaald ten opzichte van de jaren 1970. De meest voor de hand liggende verklaring hier voor is dat de gemiddelde politieambtenaar voorzichtiger en vaardiger is geworden en dat voor evident gevaarlijk politiewerk zo mogelijk geweldspecialisten worden ingezet.

Artikel 4 Ambtsinstructie 1994 schrijft voor dat een agent alleen een gewelddmiddel mag gebruiken als hij in het gebruik daarvan ook geoefend is. Dat wettelijke vereiste van geoefendheid vertaalt de RTGP in de verplichting om elk jaar twee keer de toetsen met succes af te leggen. Recente cijfers laten zien dat ongeveer 88% van de executieve agenten IBT-gecertificeerd is.⁷⁸ Dat betekent in de praktijk niet dat elke agent ook daadwerkelijk de aangeboden vier werkdagen dus 32 uren heeft getraind. De praktijk in de IBT-centra laat zien dat menig agent na de toets te hebben gehaald na de lunchpauze niet in de training terugkeert en zo de 32 uren per jaar niet haalt. Dit betekent dat die agenten wel gecertificeerd zijn, maar naar de bedoeling van de wetgever niet geoefend zijn. De overgang van de RTTVP naar de RTGP heeft dit mogelijk gemaakt. Er zijn ook concrete gevallen bekend waarin agenten zelf verklaren dat zij wel gecertificeerd zijn maar naast de toetsen niet alle trainingen te hebben gevolgd. De Koninklijke Marechaussee voorkomt dit door het afgeven van het certificaat niet alleen afhankelijk te maken van het halen van de toetsen maar daarnaast ook van de daadwerkelijk deelname aan alle vijf de trainingsdagen.

Toetsing en sturing

Bij de interne beoordeling van politiegeweld keurt de politieleiding 98% van het gemelde politiegeweld goed. Veel meer geweldsaanwendingen dan gedacht worden op korte termijn na de melding beoordeeld en afgedaan. Over de beoordeling van politiegeweld bestaat geen systematische gegevensverzameling. Jaarlijks hebben enige honderden interne onderzoeken (tuchtrecht) betrekking op politiegeweld. Ook hier wordt in een minderheid van de voorvallen het politiegeweld als niet juist of niet rechtmatig beoordeeld. Van de 20 à 30 schietincidenten met letsel per jaar leiden er de laatste jaren enkele tot strafrechtelijke vervolging (strafrecht). Tussen 1997 en 2013 zijn er geen agenten door de strafrechter veroordeeld voor het neerschieten van een persoon. Sinds 2013 lijkt dit beeld te zijn gaan kantelen. Het OM stelt vaker op eigen initiatief vervolging in tegen agentschutters en de strafrechter gaat daar ook vaker in mee.

In de jaren 1980-1990 werd nog ongeveer 75% van alle politieschietincidenten met letsel gerechtvaardigd met een beroep op noodweer (meestal: zelfverdediging). Dit is aan het veranderen. Recente cijfers laten zien dat steeds meer agentschutters zich beroepen op de

eventueel gevaar kan beheersen, geweld eventueel adequaat toe kan passen en de veiligheid in eigen hand kan houden. In deze filosofie is politieel geweldgebruik niet het centrale aandachtspunt, maar het uiterste middel om het doel, namelijk veiligheid en gevaarbeheersing, te bereiken. De politieambtenaar moet de andere middelen minstens evenzo goed beheersen en daar heeft het de afgelopen decennia nogal ontbroken (Inspectie voor de politie, 1998). Voorheen vuurwapen- en sportdocenten zijn om- en bijgeschoold tot IBT-docent. Daarnaast zijn er steeds meer trainingscentra gebouwd, zodat iedere politie-eenheid nu beschikt over minstens IBT-centrum.

⁷⁸ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4304521/hoeveel-agenten-lopen-er-op-straat-de-politie-weet-het-niet>

rechtvaardigheidsgrond wettelijk voorschrift (geweldbevoegdheden, Timmer, 2015). Dit is verklaarbaar uit verbeteringen in opleiding en training van politieambtenaren. Deskundiger docenten scholen en trainen agenten beter in kennis van en inzicht in de toepassing van hun geweldbevoegdheden ten behoeve van de uitvoering van de politietaak en ten behoeve van hun eigen veiligheid. Agenten zijn zich meer bewust van hun geweldbevoegdheden, maken daar vakbekwamer gebruik van en beroepen zich ook vaker op de bijbehorende rechtvaardigingsgronden. Als het OM hier een correctie op wil aanbrengen, kan dat vrijwel alleen maar door de agent te dagvaarden voor doodslag of een poging daartoe. Dat is ongenueanceerd en diffamerend. Mede hierdoor vervolgt het OM soms toch niet en blijft een correctie onterecht uit.

7.5 Operationele context

In welke gevaarsituaties stapt de politie “naar voren” en gebruikt zij daadwerkelijk geweld, in het bijzonder met gebruikmaking van geweldmiddelen en in wat voor situaties wordt zij geconfronteerd met geweld?

Hoofdstuk 5 en 6 bevatten veel gegevens over de actuele operationele context van de gevallen waarbij geweld door en tegen de politie gebruikt wordt. De gegevens uit eerder Nederlands onderzoek passen daar over het algemeen goed bij, er zijn geen grote verschillen door de jaren heen.

Ten opzichte van de voorvallen in de basispolitiezorg kenmerken de voorvallen ten behoeve van ordehandhaving zich daarbij onder andere door meer betrokkenen (zowel agenten, doelpersonen als omstanders) en doelpersonen waarvan de identiteit vooraf niet bekend is, die meer actief en passief verzet plegen. Het gaat bij (kleinschalige) ordehandhaving vaak om optreden in uitgaansgebieden, 's avond en 's nachts in weekenden en rond de jaarwisseling. Geweldgebruik in het kader van ordehandhaving vindt vaker plaats onder leiding van een meerdere, betreft zelden gebruik van het vuurwapen (als het al voorkomt is dat vrijwel nooit door leden van de Mobiele eenheden maar door medewerkers van de basispolitiezorg in situaties waar geen Mobiele eenheden aanwezig zijn) en juist vaker gebruik van wapenstok (en pepperspray) en heeft minder vaak tot doel het aanhouden van een verdachte, maar juist het afwenden van geweld en het beteugelen van wanordelijkheden. De kans op letsel bij politieambtenaren is groter dan bij voorvallen anders dan ter handhaving van de openbare orde. Gebruik van traangas en waterwerper is de afgelopen jaren vrijwel niet aan de orde geweest bij grootschalige ordehandhaving, beredenen vervullen op momenten dat het er om spant vaak een cruciale rol bij het verdrijven van ordeverstoorers.

7.6 Politiek-maatschappelijke context

Hoe is het gesteld met de veiligheid in Nederland en de handhaving van de rechtsorde, en in hoeverre spelen gewelddmiddelen (interventiemiddelen) daarbij een rol?

De politie-maatschappelijke context sluit aan bij de onderzoeksvraag naar de (ontwikkeling van de) veiligheid en handhaving van de rechtsorde in Nederland en welke elementen cruciaal zijn om op een maatschappelijk verantwoorde en geaccepteerde wijze invulling te geven aan het toegekende geweldmonopolie. In de beschrijving van het voorgaande is dit deels reeds aan bod gekomen. Een opvallende bevinding uit de bijdragen in de focusgroep is dat er tegenstrijdige beelden bestaan ten aanzien van de (ontwikkeling van de) veiligheid en handhaving van de rechtsorde in Nederland. Het beeld dat men in deze hanteert is cruciaal in relatie tot de invulling van het geweldmonopolie. Immers, de waardering van argumenten zoals we die in de beschrijving van het gebruikercomplex tegenkwamen zal afhankelijk zijn van de feitelijke omstandigheden voor wat betreft de veiligheid en de handhaving van de rechtsorde in Nederland. Zo wordt gesteld dat ondanks de veronderstelde verhuftering van de samenleving, de toenemende agressie en polarisatie, het geweld in de samenleving de laatste jaren is afgenomen, evenals het geweld door en tegen politiemensen. Gesteld wordt verder dat politiemensen zelf echter denken dat ze met steeds meer geweld te maken krijgen en dat het steeds gevaarlijker wordt op straat. Het gevolg kan zijn dat, mede door de toegenomen zichtbaarheid via social media, mensen zich gaan afvragen of de politie niet te gewelddadig wordt. Die perceptie door burgers is voor de politie erg belangrijk, omdat het voor de legitimiteit van de politie grote betekenis heeft, evenals voor het veiligheidsgevoel van de burgers. Daarbij werd opgemerkt dat de politie moet voorkomen dat zij meegaat in een (al dan niet feitelijke) polarisatie. Niet meegaan met de oproep “wie niet luisteren wilt moet maar voelen”. De politie is gehouden aan de waarden van de rechtsstaat. Het slechtste antwoord op een populistisch wordende samenleving is een populistisch wordende politie. Opgemerkt wordt dat in een democratische rechtsstaat een wettelijk kader voor het gebruik van geweld door wetshandhavers verplicht is. De politie heeft niet het recht om geweld te gebruiken maar heeft daarvoor een wettelijk bevoegdheid. Binnen de grenzen van de wettelijke kaders heeft de politie enige ruimte om een ‘eigen koers te varen’. Over die eigen koers, het gebruik van die (beperkte) operationele discretie moet de politie wel publiekelijk verantwoording afleggen.

In het overdrachtsdocument van de commissie BUK (2014) wordt op een aantal manieren een relatie gelegd tussen maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de hantering van het geweldgebruik door de politie anderzijds. Zo stelt het document dat door de informalisering van de verhoudingen en het verlies van gezag voor bestaande instituties het dreigstelsel van de politie aan effect heeft ingeboet. Men vermoedt althans dat gehoorzaamheid aan de politie mede door die dreiging wordt bewerkstelligd. Of het gezag van de politie wordt vergroot door meer en/of andere wapens, is echter de vraag.⁷⁹ Deze weg inslaan leidt bovendien tot een mogelijke paradigmaverschuiving: van ‘*policing by consent*’ naar ‘*policing by control*’.⁸⁰ Dit zou een breuk inhouden met hoe de Nederlandse politie zich vanaf de jaren zeventig heeft ontwikkeld.

⁷⁹ In het document worden ook andere aspecten genoemd die hierbij een belangrijke rol spelen: leiderschap, werving en selectie, trainen, opleiden en mentale preparatie, kleding en uitrusting.

⁸⁰ <https://www.volkskrant.nl/opinie/sluipenderwijs-naar-een-fundamenteel-andere-politie~a4148948/>

Nieuwe verhoudingen

Vanaf eind jaren zestig ontstaan er in Nederland diverse, onderling samenhangende en elkaar versterkende maatschappelijke ontwikkelingen. Ontwikkelingen die leidden tot opener en vloeiender verhoudingen in een tot dan toe strak en hiërarchisch beheerste samenleving. Zo beschrijven Vuijsje en Wouters (1999) een aantal trends die de sociale veranderingen vanaf die tijd kenmerken. Onder meer de secularisering en de democratisering die het gezag van de goddelijke en aardse autoriteiten deed vervagen. De voorheen kenmerkende volgzzaamheid maakte plaats voor meer gelijke en democratische verhoudingen, wat op zichzelf weer de individualisering stimuleerde. Met het wegvallen van autoriteiten moet men immers ook zelf beslissingsverantwoordelijkheid nemen ('ieder voor zich'). Bovendien leidt de toegenomen gelijkheid tot een proces van informalisering op het gebied van omgangsvormen. Men ging anders gezegd 'gelijker' met elkaar om, regels werden richtlijnen en de vaste en formele verhoudingen werden flexibel en informeel.

Boutellier (2002) spreekt in dit verband over het ontstaan van een vitalistische cultuur. Het verdwijnen van vaste structuren leidde tot een vrijheidsbeleving die hij typeert in termen van vitalisme. Hij beschrijft de daaruit voortvloeiende mentale veranderingen aan de hand van vijf thema's. De *individualisering* maakt individuen minder afhankelijk van anderen met een toename van de morele vrijheid tot gevolg. Mensen bepalen voortaan zelf wel wat voor hen het beste is. Deze verandering hangt direct samen met de *informalisering*. Door het wegvallen van de formele gezagsverhoudingen die ook de omgangsregels bepaalden moest men op zoek naar nieuwe informele omgangsvormen, vormgegeven door zelfcontrole en innerlijke beschaving. Het derde thema, *informatisering*, heeft eveneens consequenties voor de omgangsvormen tussen mensen. De komst van de computer en internet in vrijwel alle huishoudens bracht naast permanente bereikbaarheid bovenal toegang tot een onuitputtelijke bron van informatie. Samen met het gestegen gemiddelde opleidingsniveau droeg dit bij aan toenemende transparantie en openbaarheid van bestuur, wat op haar beurt weer bijdroeg aan een verder machtsverlies bij 'oude bestuurders'. Ook de *internationalisering* droeg bij aan dit verder machtsverlies. De nationale politiek is met Europese wet- en regelgeving steeds minder het centrum van de macht. Daarbij werd onder invloed van de media en later internet de wereld een 'global village', die met meer vrije tijd en goedkopere vliegtickets ook steeds meer fysiek bezocht kan worden. Samen met de onder invloed van de individualisering afgenomen 'lokale verbindingen' leidde dit tot een toename van de internationale oriëntatie en afname van de nationale verbondenheid. Het vijfde thema, *intensivering*, verwijst tenslotte naar de toegenomen dynamiek in de samenleving. De individuele beleving bepaald in belangrijke mate ons gedrag. We willen de vrijheid vieren, intenser leven, vitaler zijn ('YOLO').⁸¹

De hier beschreven maatschappelijke ontwikkelingen zijn niet gelijkmatig en continu verlopen. De gewonnen vrijheid bracht ook consequenties met zich mee die vanaf de jaren 80 de gedachte in de samenleving deed opkomen dat een aantal ontwikkelingen was 'doorgeslagen' (Vuijsje & Wouters, 1999). Er ontstond behoefte aan meer toezicht en controle en men ging zich meer identificeren met het gezag. Dit laatste mede door nieuwe angsten omtrent bestaanszekerheid en status ten gevolge van de economische crises. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen dus doorslaan of anderszins nadelige consequenties hebben, waarmee behoefte ontstaat voor bijstelling door vertraging of een tegenbeweging. De geschetste ontwikkelingen zijn derhalve schoksgewijs verlopen.

⁸¹ Acroniem voor "You Only Live Once".

Toegenomen gevoeligheid

Maatschappelijke ontwikkelingen naar meer vrijheid leidden eveneens tot meer behoefte aan veiligheid.⁸² Door de afgenomen autoriteit van kerk en staat krijgen mensen weliswaar vrijheid om zelf te bepalen wat goed is, maar moeten ze tegelijkertijd daarover ook de verantwoordelijkheid nemen. Bovendien neemt door deze morele vrijheid de kans op normoverschrijdingen toe, te meer we ons gedrag steeds meer baseren op anderen in plaats van uit te gaan van het eigen geweten. Ook het door de individualisering verdwijnen van absolute gedragsregels en het meer aanspreken van zelfcontrole en innerlijk geweten maakt de kans op normoverschrijdingen groter, mede omdat met het verdwijnen van het gezag ook het ontzag is verdwenen. De komst van flexibele en informele omgangsvormen heeft derhalve ook geleid tot een verruwing van de sociale verhoudingen; hoffelijkheid heeft plaats gemaakt voor hufterigheid. En met de overgang van kleinschalige naar collectieve afhankelijkheidsnetwerken verminderde niet alleen de sociale controle, maar ook de directe sociale steun die daarbij hoorde. De toegenomen anonimiteit van de publieke ruimte droeg niet alleen bij aan een verdere verruwing van de sociale verhoudingen, maar veranderde ook het karakter van het sociaal vertrouwen (Terpstra, 2010). Het vertrouwen dat mensen in elkaar stellen is niet meer gebaseerd op lokale verhoudingen en persoonlijke bekendheid. In plaats daarvan ontstaan relaties en afhankelijkheden over grote afstand, niet zelden zonder persoonlijke ontmoeting. Mensen voelen zich steeds vaker meer verbonden met gelijkgestemde vreemden in (virtuele) netwerken, dan met sommige burens of familieleden (Beunders & Muller, 2005). De basis van het sociaal vertrouwen is daarmee abstracter en dus ook zwakker geworden, wat heeft geleid tot een samenleving die zich kenmerkt door meer onzekerheid. Onzekerheid die door het proces van globalisering en informatisering ook nog eens versterkt wordt door een toegenomen bewustwording van risico's.

Met de onzekerheid is ook de gevoeligheid toegenomen. Door de nieuwe maatschappelijke verhoudingen en de mogelijkheden van persoonlijke ontwikkeling hebben we moeite risico's te accepteren ('risico-aversie'), voelen we ons sneller gekwetst en willen we sneller genoegdoening. Waar op persoonlijk niveau risico's leiden tot angst, geven ze op publiek niveau informatie over de 'toestand van de samenleving'. Ze geven indicaties over de mate waarin in onze samenleving sprake is van verloedering. Verloedering van normen en waarden, bijvoorbeeld ten aanzien van de sociale omgangsvormen. De beleving van deze verloedering (op publiek niveau) is wat Pleysier (2011) bedoelt met dieperliggende gevoelens van ongenoegen en onbehagen, wat Terpstra (2010) existentiële onzekerheden noemt en Boutellier (2002) het verlangen naar veiligheid en orde. Het streven naar persoonlijke vrijheid gaat kort gezegd samen met onbehagen over de vrijheid van anderen (zie schema).

Schema: Objectieve en subjectieve veiligheid naar privaat en publiek niveau.

	Objectief	Subjectief
Privaat	<i>Risico</i>	<i>Angst</i>
Publiek	<i>Verloedering</i>	<i>Onbehagen</i>

Voor zichzelf, in de private sfeer, streven Nederlanders maximale vrijheid na, maar de vrijheid van anderen, in de publieke sfeer, willen we graag beperken. Het is niet de bedoeling dat de vrijheid van anderen ons hindert. Onze tolerantie lijkt zich daarmee vooral te richten op het private domein (op onszelf dus), terwijl we voor anderen in het publieke domein duidelijk

⁸² Boutellier (2002) noemt dit de veiligheidsutopie: het onbereikbare samengaan van maximale vrijheid en maximale veiligheid.

minder verdraagzaam zijn. Die vrijheid van anderen is juist wat ons zorgen baart, als we zeggen dat Nederland steeds onveiliger wordt, terwijl we onszelf minder onveilig voelen.⁸³

Ontwikkelingen

Zowel de politiestatistiek als de slachtofferenquêtes schetsen tegenwoordig een positief beeld van hoe het gesteld is met de veiligheid en de handhaving van de rechtsorde in Nederland. Volgens het SCP (2017) geeft de trend over langere termijn vertrouwen in een gunstige ontwikkeling. Zo zagen we in paragraaf 5.3 dat de geregistreerde criminaliteit in Nederland fors daalt; van 1.200.825 misdrijven in 2010 naar 928.870 misdrijven in 2016 (-23%).⁸⁴ Ondanks een stijging van het politiebudget met 10% en een toename van de operationele sterkte met 2% in dezelfde periode (bijlage 5.1), daalde het aantal opgehelderde misdrijven (-36%) en het aantal aangehouden verdachten (-34%) echter nog meer. Een indicatie dat de toegenomen veiligheid in Nederland, in termen van kans op slachtofferschap, niet een-op-een toe te schrijven is aan het werken van de politie.

Dit is ook niet verbazingwekkend, gezien de opkomst van veiligheidszorg in Nederland sinds midden jaren 80. Zo beschouwt Boutellier (2011) het verschijnen van de kabinetsnota ‘Samenleving en criminaliteit’ in 1985 als het moment waarop voor het eerst het criminaliteitsprobleem als een maatschappelijk vraagstuk werd gedefinieerd. Niet langer is criminaliteit en verstoring van de openbare orde min of meer exclusief voorbehouden aan politie, justitie, het gevangeniswezen en reclassering, maar een probleem van ons allemaal. Dat probleem werd vervolgens breder getrokken met het verschijnen van de ‘Integrale veiligheidsrapportage’ in 1993, waarmee het criminaliteitsvraagstuk voor het eerst in termen van veiligheid werd benoemd. Volgens Cachet en Ringeling (2005) vindt in dit rapport het integraal veiligheidsbeleid haar oorsprong. Veiligheid betrof niet langer alleen criminaliteit en verstoring van de openbare orde, maar omvat ook subjectieve onveiligheid, potentiële veiligheid en veiligheidsrisico's. Dit bracht met zich mee dat veiligheidszorg structurele aandacht behoeft; meer moet zijn dan een reactieve aanpak, gericht op handhaving en bestrijding.

Vanaf 2000 trad de strafrechtelijke handhaving weer meer naar voren in het regeringsbeleid (SCP, 2017). Onder meer gericht op het wegwerken van tekorten in de justitiële keten (snellere doorlooptijden), een intensivering van toezicht en handhaving (ook door particuliere beveiligers) en meer ‘daadkracht’ door bijvoorbeeld zwaardere straffen. Vanaf 2012 werd in het regeringsbeleid meer gematigd en preventiegericht over veiligheidszorg gesproken. Ondanks de herwaardering van strafrechtelijke handhaving bleven alle partijen eensgezind over de sterke verankering van de politie in het sociale weefsel van de wijk, onder andere door te investeren in meer wijkagenten en ‘high-impact crimes’. Voor de nabije toekomst wordt gedacht aan *“een individuele multiprobleemaanpak in de natuurlijke leef sfeer van daders, en daarmee dichtbij de lokale samenleving”* (SCP, 2017, p.270, webversie). Ook in andere westerse landen is sprake van een gunstige ontwikkeling van de veiligheid (SCP, 2017). Evenals bij het aandeel van de politie, maakt dit het minder waarschijnlijk dat de gunstige trend in Nederland een-op-een is toe te schrijven aan het nationaal beleid. Waaraan dit dan wel is toe te schrijven is nog onbekend. De toename van de zelf genomen (technische) preventieve maatregelen door burgers en bedrijven is een kansrijke verklaring.

⁸³ Of zoals Paul Schnabel zijn diagnose van Nederland verwoordde: “Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht” (in Van den Brink, 2012, p.511).

⁸⁴ Overigens werd de daling van de criminaliteit al in 2005 ingezet, onder meer blijkend uit slachtofferenquêtes (SCP, 2017).

De gunstige ontwikkeling van de veiligheid in Nederland betreft niet alleen de veiligheid in termen van kans op slachtofferschap ('objectieve veiligheid'). Ook de gevoelens en percepties van onveiligheid ('subjectieve veiligheid') zijn sinds het begin van deze eeuw aan het dalen (SCP, 2017). Evenwel bestaat er maar ten dele een relatie tussen deze beide vormen van veiligheid. Subjectieve veiligheid gaat over emoties en is dus per definitie persoonlijk van aard en irrationeel.⁸⁵ Onveiligheidsbeleving is daarmee vooral een expressie (symbool) van dieperliggende gevoelens van ongenoegen en onbehagen, onder meer voortkomend uit sociale en economische veranderingen. Onbehagen dat bestaat uit gevoelens als onvrede, pessimisme en onzekerheid en die dus min of meer los staan van de objectieve veiligheid. Subjectieve veiligheid geeft zo bezien tot op zekere hoogte de wijze weer waarop mensen hun directe omgeving en de samenleving als geheel, alsmede hun positie daarin, ervaren en betekenis geven. De overgang naar een 'laatmoderne' samenleving (Terpstra, 2010) sedert eind jaren 60 heeft geleid tot existentiële onzekerheden. Onze laatmoderne samenleving *"is opwindend en vol beloften, maar daardoor ook een bron van onrust en bedreiging"* (Pleysier, 2011, p.34). Wat Boutellier (2002) het vitalisme noemt, de kracht van een open samenleving met ongekende vrijheidsbeleving, gaat samen met een verlangen naar veiligheid en orde. Dalende gevoelens en percepties van onveiligheid duiden op een verbetering van het sociale klimaat dat verder reikt dan criminaliteit. *"Kennelijk stonden de laatste tien jaar voldoende seinen op groen om algemene gevoelens van onveiligheid te verminderen"* (SCP, 2017, p.297, webversie).

Ook de waardering voor de politie maakt een positieve ontwikkeling door. Het oordeel van alle Nederlanders over het politiefunctioneren in het algemeen en over het politiefunctioneren in de eigen buurt is sinds 2012 gestegen, waar dit in de jaren 90 elk jaar daalde en daarna tot 2010 zich stabiliseerde (SCP, 2017). Met de politie zelf gaat het echter minder goed. De vorming van de Nationale Politie is gepaard gegaan met vallen en opstaan en de nodige onrust. Er is sprake van veel administratieve rompslomp en gedwongen functiewisselingen. Het ziekteverzuim ligt boven de 7%⁸⁶ en ondanks alle inspanningen is het nog niet gelukt dit omlaag te krijgen.⁸⁷ De groei van de operationele politiecapaciteit is tot stilstand gekomen en ophelderingspercentages blijven onder de maat. De slepende Cao-onderhandelingen en de daarmee gepaard gaande acties geven blijk van veel dieperliggende onvrede.⁸⁸

Samenvattend is het positief gesteld met de veiligheid en de handhaving van de rechtsorde in Nederland. De trend over langere termijn geeft vertrouwen in een gunstige ontwikkeling. De positieve ontwikkeling van de subjectieve veiligheid duidt op een verbetering van het sociale klimaat. Het is onduidelijk in hoeverre de politie hieraan heeft bijgedragen, evenals het nationaal beleid trouwens, aangezien ook in andere westerse landen een soortgelijke gunstige ontwikkeling gaande is. Binnen deze context lijkt de rol van geweldmiddelen nauwelijks van belang. Temeer de voortdurende eensgezindheid over de sterke verankering van de politie in het sociale weefsel van de samenleving pleiten voor een paradigma van *'policing by consent'*. Een paradigma waarbij het afdwingen van gezag door middel van een sterker dreigstelsel met behulp van meer en/of andere geweldmiddelen niet bepaald aansluit.

⁸⁵ Het is niet mogelijk angst te reduceren tot een recht evenredige relatie met criminaliteit (net zomin vlieg angst recht evenredig samenhangt met de risico's die met vliegen verbonden zijn).

⁸⁶ Plan van aanpak verzuim politie (25 april 2018): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-840789.pdf>

⁸⁷ <https://nos.nl/artikel/2229190-ziekteverzuim-bij-politie-blijft-probleem.html>

⁸⁸ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/13/voor-de-overbelaste-politie-is-het-cao-conflict-een-druppel-in-een-te-volle-emmer-a1609780>

Lijst met afkortingen

AI 1994	Ambtsinstructie 1994
AT	Arrestatieteam
BMI	Bureau Managementinformatie
BPZ	Basispolitiezorg
BSM	Bluespotmonitor
BTGV	Benaderingstechniek Gevaarlijke Verdachte
BUK	Bewapening, Uitrusting en Kleding (commissie)
BVCM	Basisvoorziening Capaciteitsmanagement
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVI-BV	Basisvoorziening Informatie - Bedrijfsvoering
BVO	Basisvoorziening Opsporing
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCB	Conflict- en Crisisbeheersing
DRIO	Dienst Regionale Informatieorganisatie
DROS	Dienst Regionale Operationele Samenwerking
FM	Facility Management (directie)
G3	Amsterdam, Rotterdam, Den Haag
GDPA	Geweld door politieambtenaren
GM	Geweldmelding
GTPA	Geweld tegen politieambtenaren
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ME	Mobiele Eenheid
OBT	Operationele Begeleiding en Training
Progis	Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen
PTA	Police Technology Assessment
PV	Proces-Verbaal
PW 2012	Politiewet 2012
RTGP	Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie
RTTVP	Regeling Training en Toetsing Vuurwapengebruik Politie
VAG	Vaardigheden Aanhoudingen in Groepsverband
WID	Wet op de identificatieplicht

Referentielijst

- Adang, O.M.J., & J.S. Timmer (2005). *Beheersing van gevaar. Praktijkboek voor de opleiding van vuurwapendragenden en de toetsing van geweldstoepassing*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.
- Adang, O.M.J., N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom (2006). *Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.
- Adang, O., Bierman, S., Jagernath-Vermeulen, K., Melsen, M., Oorschot van, W. (2009). *Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O., Quint, H., Wal, R. van der, (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Politieacademie, Lectoraat Openbare Orde & Gevaarbeheersing.
- Adang, O.M.J. (red.) (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Adang, O., Mali, B., & Vermeulen, K. (2018). *Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg? Evaluatie van de pilot*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Adang, O., Vermeulen, K., & Mali, B. (2018). *Niet-penetrerende projectielen ten behoeve van de ordehandhaving? Een Police Technology Assessment naar wapens voor single en multi pellet munitie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Algemene Rekenkamer (2016). *ICT politie stabiel en licht verbeterd*.
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/persberichten/2016/12/13/ict-politie-stabieler-en-licht-verbeterd>
- Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (1994). <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/2017-01-01>
- Amnesty International (2016). *Use of Force. Guidelines for implementation of the UN basic principles on the use of force and firearms by law enforcement officials*. Amsterdam: Amnesty International.
- Amnesty International (2018). *Amnesty-briefing ivm wijziging ambtsinstructie voor Politie, Koninklijke Marechaussee en Buitengewoon Opsporingsambtenaren*. Amsterdam: Amnesty International.
- Beunders, H., & Muller, E. (2005). *Politie en media*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Blumberg, Mark (1994), "Police Use of Deadly Force: Exploring Some Key Issues", Thomas Barker en David L. Carter, *Police Deviance*, Cincinnati Ohio: Anderson Publishing Co., pp. 201-215.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Boutellier, H. (2010). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Boutellier, H. (2011). Jazzy structures. *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 4 , 70-80.
- Brink van den, G., & Bruinsma, M. (red.) (2010). *Rellen in Ondiep: ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk*. Amsterdam: Reed Business.
- Brink van den, G. (2012). Onbehagen en publieke sfeer. In G. van den Brink (red.), *De lage landen en het hogere*. (pp. 509-517). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G. van den, Hendriks, W., Hulst, M. van, Maalsté, N. & Mali, B. (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen*. Den Haag: Boom criminologie.
- Brown, Gregory Roy (2016). "The Blue Line on Thin Ice: Police Use of Force in the Era of Cameraphones, 'Citizen Journalism', and YouTube". *British Journal of Criminology*. (2016) 56, 293–312.
- Cachet, A., & Ringeling, A. (2005). Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat er van terecht kwam. In E. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 635-662). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Canadian Association of Chiefs of Police, the (2000). *A National Use of Force Framework*.
- Casey-Maslen, S. (ed.) (2014). *Weapons under International Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press
- Chevigny, Paul (1995), *Edge of the Knife. Police Violence in the Americas*, New York: The New Press.
- COT (1993). *Jongerendemonstratie in Den Haag. Onderzoek en evaluatie van de gebeurtenissen van 8 mei 1993*. Rotterdam: COT.
- Cyr, Kevin (2016). *Police Use of Force: Assessing Necessity and Proportionality*. 53 Alta. L. Rev. 663.
- Delgado, Ronaldo A. (2011). *An Ideal Use of Force Model for Law Enforcement. An Assessment of the Austin Police Department*. Msc. Thesis. Texas State University: San Marcos.
- Dorrestijn, W. (2016). *Observatielijst - Onderzoeksprogramma Reality Based Trainen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Dorrestijn, W. (2016). *Dataset Geweldgebruik - Onderzoeksprogramma Reality Based Trainen*. Apeldoorn: Politieacademie.

- Downs, R.L. (2007). Less lethal technology: a technologist's perspective. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30, 3, 358-384
- Dubé, P. (2016). *A Matter of Life and Death. Investigation into the direction provided by the Ministry of Community Safety and Correction Services to Ontario's police services for de-escalation of conflict situations*. Ontario: Ombudsman Ontario.
- Foucault M. (1977). *Discipline and punish: the birth of the prison*. New York: Pantheon Books.
- Frini A., L. Stemate, S. Larochelle, G. Toussaint & R. Lecocq (2008). *Crowd confrontation and non-lethal weapons. A literature review and conceptual model*. DRDC Valcartier TM 2007-488
- Geller, W.A. & M. Scott (1996). *Deadly force: what we know*. Police Executive Research Forum, Washington DC
- Goldsmith, A. (2010), "Policing's New Visibility", *British Journal of Criminology*, 50: 914-934.
- Haar, R.J., Iacopino, V., Ranadive, N., Dandu, M., & Weiser, S.D. (2017). Death, injury and disability from kinetic impact projectiles in crowdcontrol settings: a systematic review. *BMJ Open* 2017(7)
- Hintz, R.A. & H.-J. Kinkel (1984): *Studie fur polizeitypische Einsatzmittel*. Polizei Fuhrungsakademie, Munster
- Hogerhuis van, L.E. (2011). *Minder dodelijk, meer effect. Onderzoek naar een minder-dodelijk wapen dat ingezet kan worden door de Nederlandse politie bij ernstige ordeverstoringen*. Afstudeerscriptie HBO Management Integrale Veiligheid School of Economics INholland Hogeschool, Rotterdam
- Hough, Richard M. Sr and Kimberly M. Tatum. An examination of Florida policies on force continuums. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. 35 No. 1, 2012. pp. 39-54.
- Hutjes, J.M., & Van Buuren, J.A. (1992). *De gevalstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel/Amsterdam/ Heerlen: Boom/ Open universiteit.
- Intranet Politie (2017). *Meer eenduidigheid in registratie politiegeweld*. <http://intranet.politie.local/nieuws/0000/2017/mei/18/meer-eenduidigheid-in-registratie-politiegeweld.html>.
- Jamieson, J.P., R. Hull, P. Battershill (1990). *Recommendations of the committee on the use of less than lethal force by police officers in British Columbia*. British Columbia Police Commission
- Jamieson, P. (1991). *Alternative to lethal force- Capsicum spray*. CPRC TR-04-91

- Kenny e.a. (2001). *Crowd Behavior, Crowd Control, and the Use of Non-Lethal Weapons*. Institute for Non-Lethal Defense Technologies Applied Research Laboratory. The Pennsylvania State University.
https://live-cpop.ws.asu.edu/sites/default/files/problems/spectator_violence/PDFs/HEAP.pdf
- Kop, M., Wal, R. van der, & Snel, G. (2011). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Larson, Magali Sardatti (1978), *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, Berkeley, California: University of California Press.
- Lucardie (1998). *Schietvaardigheid deel 1. Een onderzoek naar de mate van geoefendheid van de Nederlandse politie in het gebruik van het vuurwapen*. Den Haag, Inspectie voor de politie, Ministerie van Binnelandse Zaken
- Manen, N.F. van (2013). Gedwongen hulpverlening. *Cahiers politiestudies*, 27, p 75-89.
- Maguire, K. e.a. (2005). "Injuries caused by the attenuated energy projectile: the latest less lethal option" in *Emergency Medical Journal* 2007; 24:103–105.
- Manning, P.K. (1987). *Semiotics and Fieldwork* (Sage University Paper Series on Qualitative Research Methods, series no. 7). London: Sage.
- Manning, P. (2010), *Democratic Policing in a Changing World*. Boulder CO: Paradigm Publishers.
- Mare, H. de, Mali, B., Bleecke, M. & Brink, G. van den. (2014). *Beeld van gezag bij de politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Meulen, S. van der, E. Bromlewe & J. Timmer (2013). *Evaluatie van de proef met de uitschuifbare wapenstok bij de politie in Zwolle en Deventer*. Zwolle: Windesheim.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2010*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2011/06/20/jaarverslag-politie-2010>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2011*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/06/04/jaarverslag-nederlandse-politie-2011>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2012*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/05/16/bijlage-jaarverslag-nederlandse-politie-2012>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). *Jaarverslag politie 2014*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2015/05/20/nationale-politie>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016). *Jaarverslag politie 2015*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2016/05/18/nationale-politie-2015>

- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017). *Jaarverantwoording politie 2016*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2017/05/17/nationale-politie-2016>
- Muller, E.R., M. Zannoni, K. Ammerlaan, S. Schaap, N. Uildriks, L. van der Varst, H. Ferwerda, T. van Ham, I. van Leiden & O. Adang (2011). *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Scherpte en alertheid*. Den Haag: Boom Lemma.
- Nationale Ombudsman (1993). Rapport nr. 93/ 630. Jongerendemonstratie Den Haag
- Nationale Ombudsman (2013). *Verantwoord politiegeweld*.
https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport_2013-055_verantwoord_politiegeweld.pdf
- Naeyé, J. (2005). *Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.
- Naeyé, J. (red.) (2006). *Hard én zacht. Geweld in de publiekscontacten van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Naeyé, J. & Bleijendaal, R. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Den Haag: Reed Business.
- Naeyé, J. (2010). *Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties*. Amsterdam: Reed Business.
- Noordegraaf, M., Giesen, I., Kristen, F., van der Meulen, M., de Kezel, E., & van Leeuwen, D. (2009). *Geweld tegen gezagsdragers*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M. (2015). "Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts." *Journal of Professions and Organization*, Volume 2, Issue 2, 1 September 2015, pp. 187–206.
- NOS.nl (2018). *Ziekteverzuim bij politie blijft probleem*.
<https://nos.nl/artikel/2229190-ziekteverzuim-bij-politie-blijft-probleem.html>
- NRC.nl (2018). *Voor de politie is de cao-ruzie een druppel in een te volle emmer*.
<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/13/voor-de-overbelaste-politie-is-het-cao-conflict-een-druppel-in-een-te-volle-emmer-a1609780>
- Nu.nl (2014). *Politie registreert geweld door agenten gebrekkig*.
<https://www.nu.nl/binnenland/3786994/politie-registreert-geweld-agenten-gebrekkig.html>
- Nu.nl (2015). *Lichte stijging van geweldsincidenten politie*.
<https://www.nu.nl/binnenland/4113890/lichte-stijging-van-geweldsincidenten-politie.html>

- Omega foundation (2000). *Crowd control technologies (an appraisal of technologies for political control) Final study*. Working document for the 'STOA panel. European parliament, Luxemburg.
- Orbons, S. (2011). Non-lethal weapons: peace enablers or troublesome force? Assessing the role of CS and baton rounds in the Northern Ireland conflict, *Small Wars & Insurgencies*, 22(3), pp. 467-494.
- Orbons, S. (2013). *Non-lethality in reality: a defence technology assessment of its political and military potential*. PhD Thesis, Faculty FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Overheid.nl. *Internetconsultatie Wijziging Ambtsinstructie*.
<https://www.internetconsultatie.nl/ambtsinstructie>
- Patten commission (1999). *A new beginning: policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland*.
<http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>
- Paulissen, J.J.M., T. Soullié & M.J. van der Horst (2017). *Selectie van Less than Lethal Weapons voor de Mobiele Eenheid*. TNO rapportnummer TNO 2017 R10222.
- Peak, K. (1990). The quest for alternatives to lethal force: a heuristic view. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 6, 1, p 8-22
- Physicians for Human Rights & INCLO (2016). *Lethal In Disguise. The Health Consequences of Crowd-Control Weapons*.
<https://www.inclo.net/pdf/lethal-in-disguise.pdf>
- Pilant, L. (1993). Selecting non-lethal weapons. *The Police Chief*, 60, 5, 45-48 en 50-55
- Pleysier, S. (2011). Over objectieve en subjectieve onveiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 4, 24-40.
- Politie (2014). *1 jaar nationale politie 2013*.
<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/jaarverslag/jshfg/jaarverslag-2013-nationale-politie.pdf>
- Politie (2014). *Overdrachtsdocument commissie Bewapening, Uitrusting en Kleding*. Niet gepubliceerd.
- Politie (2018). *Plan van aanpak verzuim politie*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-840789.pdf>
- Politie, Directie Financiën (2014). *1 jaar nationale politie. Financiële Verantwoording 2013 Politie*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/05/22/financiele-verantwoording-2013-politie>

- Politie.nl (2014). *Geweldgebruik door de politie*.
<https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2014-geweldgebruik-door-politie.html>
- Politie.nl (2016). *Geweldgebruik door de politie*.
<https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2016-geweldgebruik-door-politie.html>
- Politie.nl (2016). *Gebruik geweld door politie blijft constant*.
<https://www.politie.nl/nieuws/2016/mei/30/00-gebruik-geweld-door-politie-blijft-constant.html>
- Reenen, P. van (1979). *Overheidsgeweld: Een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie*. Alphen aan den Rijn, Samsom
- Reenen, P. van (2009). *De tanden van de politie*. In: B. van Stokkom, J. Terpstra en L. Gunther Moor (red). *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen Maklu p 117-138.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Robertson, N. Policing: Fundamental principles in a Canadian context. *Canadian public administration/ Administration publique du Canada*. Vol. 55, no. 3. (September/ Septembre 2012), pp. 343–363.
- Rood, J. (2013). *Wat is er mis met gezag?* Rotterdam, Lemniscaat
- Schlesinger, P. en H. Tumber (1994). “*Reporting Crime: The Media Politics of Criminal Justice*”. Oxford: Oxford University Press.
- Schuyt, K. (2006). *De waarden van de rechtsstaat*. Amsterdam: University Press.
<https://www.thijmgenootschap.nl/sites/thijmgenootschap.nl/files/artikelen/t92-1-9-kees-schuyt-de-waarden-van-de-rechtsstaat.pdf>.
- Smith, M.R., R.J. Kaminski, G.P. Alpert, L.A. Fridell, J. MacDonald. B. Kubu (2010). A Multi-Method Evaluation of Police Use of Force Outcomes, *Executive Summary*. NCJRS.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2017). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag: SCP.
- Steeg, M. van der en J.S. Timmer (2016). “Beoordeling van politiegeweld. Tucht recht eerst” *Ars Aequi*. Maart 2016. Pp. 171-176.
- Steeg, M. van der, J.S. Timmer, R. ter Haar. “Het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaren: wat schiet de agent ermee op?” *Tijdschrift voor de Politie*. Jg. 79/nr.3/17. Pp. 18-23.
- Steur, G.A. van der (2016, 30 maart). *Analyse en aanpak van ziekteverzuim bij politie* [Kamerbrief].
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/30/tk-analyse-en-aanpak-van-ziekteverzuim-bij-politie>

- Steur, G.A. van der (2016, 30 mei). *Geweldgebruik politie 2015* [Kamerbrief].
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/34550-VI/kst-29628-638.html>
- Stokkom, B. van (2014). Democratie en gezagsschuweheid. Naar een robuuste opvatting van politieel gezag. *Cahiers Politiestudies*, 31, p 55-70
- Stott, C. & O. Adang (2003/ 2009). *Understanding and managing risk. Policing football matches with an international dimension in the European Union*. Slagelse, Bavnebanke Press.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terrill, W., G.P. Alpert, R.G. Dunham, M.R. Smith (2003). "A Management Tool for Evaluating Police Use of Force: An application of the Force Factor". *Police Quarterly*. Vol. 6 No. 2, June 2003. Pp. 150-171.
- Timmer, J.S., J. Naeyé en M. Van der Steeg (1996). *Onder Schot. Vuurwapengebruik van de politie in Nederland (1978-1995)*. Deventer, Gouda Quint.
- Timmer, J.S. (2005). *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Timmer, J.S., & R.S.M. Visser (2014). Geweld in politiewerk. In: E.R. Muller, E.J. van der Torre, A.B. Hoogenboom, & N. Kop (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 443-466). (Handboeken Veiligheid). Deventer: Wolters Kluwer.
- Timmer, J.S. (2015). Rechtspleging na politiegeweld. In: R. Baas, T. Havinga, M. Laemers, & H. Tonkelaar, den (Eds.), *Rechtspleging en rechtsbescherming* (pp. 51-64). (Serie Staat en Recht; No. 24). Deventer: Wolters Kluwer.
- Timmer, J.S. (2015). Politiegeweld onder vuur: (Beoordeling van) politiegeweld geanalyseerd. *Tijdschrift voor de Politie*, 77 (8), 6-10.
- Timmer, J.S., Cozijn, V. (2016). Geweld door politie. In: M. Liem, & E.R. Muller (Eds.), *Geweld. Geweld en geweldsbeheersing in Nederland* (pp. 297-322). (Handboeken Veiligheid). Deventer: Wolters Kluwer.
- Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Torre, E.J. van der, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen en W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik*. Den Haag, Boom Lemma.
- Torre van der, E.J., Valkenhoef van, J., Esman, C., & Greven, H. (2017). *Veiligheid bij jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Uildriks (1996). *Geweld in de interactie politie-publiek. Een onderzoek naar opvattingen en ervaringen binnen de politie*. Deventer, Gouda Quint

- Volkskrant.nl (2015). *Sluipenderwijs naar een fundamenteel andere politie*.
<https://www.volkskrant.nl/opinie/sluipenderwijs-naar-een-fundamenteel-andere-politie~a4148948/>
- vts Politie Nederland (2009). *Uitvoeringsregeling "Protocol Geweld tegen Politieambtenaren"*. Nederlands Politie Instituut.
- Vuijsje, H., & Wouters, C. (1999). *Macht en gezag in het laatste kwart: inpakken en wegwezen*. Den Haag: SCP.
- Walker, S. en M. Macdonals (2009). 'An Alternative Remedy for Police Misconduct: A Model State "Pattern for Practice" Statute'. *Civil Rights Law Journal*. [Vol. 19:3 2009]. Pp. 479-552.
- Weber, Max (1968), *Economy and Society*, New York: The Free Press.
- Wilensky, H. L. (1964). 'The professionalization of everyone?', *American Journal of Sociology* 70, pp. 137-158.

