

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 1999

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 september 1999

Inleiding

Mede namens mijn ambtgenoot van Justitie meld ik u het volgende. In het onderzoek «Onder Schot» naar politieel vuurwapengebruik tussen 1978–1995, is een onderzoek aanbevolen naar geweld tegen de politie. Mede op grond hiervan heeft De Vrije Universiteit Amsterdam (VU) in april 1997 een vooronderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van een studie naar geweld tegen de politie. In augustus 1997 is mede op basis van de vooronderzoeksresultaten door het ministerie van Justitie en mijn ministerie aan de VU een vervolgoopdracht verleend. Dit heeft geresulteerd in het onderzoek «Politiewerk in gevaarsituaties». Dit onderzoek beoogt inzicht te verkrijgen in het politieoptreden in potentiële gevaarsituaties die wél respectievelijk níet uitmonden in geweldsgebruik van burgers tegen de politie of in geweldsgebruik van politie tegen burgers. Het gaat daarbij om de sociale en organisatorische mechanismen die deze potentiële gevaarsituaties genereren en beïnvloeden.

Doel van het onderzoek is het ontwikkelen van gedragsstrategieën en gedragsperspectieven voor politieoptreden in potentiële gevaarsituaties. Het is een in hoofdzaak kwalitatief onderzoek. De resultaten van het onderzoek moeten het openbaar bestuur en de politie ondersteunen bij het richting geven aan opleiding, training en beleid waar het gaat om de benadering van gevaarsituaties en gewelds-beheersing. Het onderzoek is in de zomer 1997 gestart en is 1 juli 1999 afgesloten met een onderzoeks-rapportage. Voor de aanbevelingen van het onderzoek verwijs ik u naar hoofdstuk zeven van het bijgaande rapport¹.

Uitkomsten

Het onderzoek heeft meer inzicht gegeven in situaties die gevaar opleveren. Wat eruit blijkt is dat een relatief «standaard» politiesituatie gevaarlijk kan worden door gebrek aan voorbereiding. Dit is de belangrijkste bevinding die ik direct in het beleid kan benutten. Helaas heeft het

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

onderzoek onvoldoende inzicht opgeleverd in gedragsmogelijkheden in specifieke situaties. Het blijkt lastig te zijn om met de gevolgde onderzoeksmethode deze specifieke vraag te beantwoorden. Hieronder zal ik ingaan op de belangrijkste aanbevelingen.

Lopende activiteiten

Naar aanleiding van eerdere onderzoeken van de VU en de Inspectie voor de politie op het gebied van geweldsbeheersing, werkt het ministerie van BZK aan de uitbreiding van de vorming en de handhaving van het niveau van de beroepsvaardigheden. Hiervoor worden drie toetsen ontwikkeld en geïmplementeerd in de korpsen. Deze toetsen betreffen: de kennis van de geweldsbepalingen, de fysieke vaardigheden met betrekking tot aanhouding en zelfverdediging en de schietvaardigheid. Tevens wordt de Regeling Training en Toetsing Vuurwapengebruik Politie (waarin alleen de schietvaardigheid was opgenomen) vervangen door de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie (waarin de drie toetsen zijn opgenomen). In juli 1998 bent u door mijn voorganger van de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de toetsen op de hoogte gesteld. Vanaf het moment dat de drie toetsen formeel van kracht zijn, mogen alleen politieambtenaren die de drie genoemde aspecten van beroepsvaardigheid beheersen, bewapend in de dienst worden ingezet. Het expliciet maken van de eisen waaraan een wapendragend politieambtenaar moet voldoen, zorgt ervoor dat de Integrale Beroepsvaardigheden Training (IBT) minder vrijblijvend kan worden ingericht. Korpsen hebben nadrukkelijk uitgesproken deze aanpak te ondersteunen.

Vanaf 2000 wordt de vernieuwde toets schietvaardigheid formeel van kracht, sinds 1995 werd de eerste versie van deze toets al halfjaarlijks in de korpsen afgenomen. Tevens start in januari 2000 een overgangsperiode om de twee extra toetsen te implementeren in de korpsen. Naar verwachting zullen twee aanvullende toetsen vanaf 2002 formeel van kracht zijn. Door middel van de drie toetsen zal het vereiste niveau van de kennis en vaardigheden met betrekking tot de drie aspecten van geweldsbeheersing in de korpsen beter zijn verankerd.

Naast deze ontwikkelingen wordt in het kader van het nieuwe politieonderwijs gewerkt aan een herijking van de inhoud van het onderwijs, de wijze waarop het georganiseerd is en de lesmethoden. Een en ander draagt bij aan het blijvend actualiseren van de opleidingen op de stand van zaken in de beroepspraktijk. Op het gebied van gevaarsbeheersing wordt al op dit moment in overleg met de korpsen gewerkt aan een herijking van het lesmateriaal. De resultaten van het onderzoek met betrekking tot het gewenste gedrag zullen hierbij worden betrokken.

Aanbevelingen uit het onderzoeksrapport

De uitvoering van de aanbevelingen met betrekking tot de «evaluatieve attitude» en het nemen van een moment van reflectie zal worden toegevoegd aan de eerder genoemde acties. Het onderzoek toont aan dat een betere voorbereiding (informatie verzamelen en tactiek overwegen) alvorens te handelen, het politietoetreden in alle situaties kan verbeteren en gevaar of escalatie kan voorkomen. De onderzoekers geven aan dat aanhoudingseenheden (AE) van de mobiele eenheid (ME), de ME en arrestatieteams (AT) deze wijze van werken vaker toepassen. Een oorzaak kan liggen in een verschil in selectie-eisen voor de functie of in de wijze waarop de opleiding is ingericht. Het verschil kan ook voortkomen uit de wijze waarop kennis en vaardigheden worden bijgehouden in de korpsen. Het beantwoorden van deze vraag is een vervolgactie die als eerste door het ministerie in gang wordt gezet. In overleg met de korpsen en het LSOP kan op basis van geconstateerde verschillen worden vastgesteld welke

elementen van de selectie en opleiding (zowel op het LSOP als in de korpsen) van de ME, AE's en AT's overgenomen kunnen worden voor de basispolitiezorg.

Ook beveelt het rapport aan om de beproefde AT-procedures voor het aanhouden van agressieve «verstoorde verdachten» in voorkomende gevallen ook te kunnen laten uitvoeren door andere gespecialiseerde eenheden van de regiokorpsen, bijv. AE's of ondersteunende groepen.

Ik merk op dat bij levensbedreigende situaties reeds de mogelijkheid bestaat om AT's in te zetten. De ruimte om nog andere specialistische eenheden in te zetten is beperkt tot situaties waarin de inzet van een AT niet geïndiceerd is en die aansluit bij de specifieke functie van die andere eenheid. In de politiepraktijk zijn naast AT's en AE's eenheden gevormd zonder dat steeds duidelijk is welke rol deze hebben en welke kwaliteits-eisen daaraan worden gesteld.

Het is gewenst daar meer helderheid over te scheppen. Omtrent deze materie zal advies worden gevraagd aan de drie politieberaden en het college van procureurs-generaal. Overigens bergt het (veelvuldig) inschakelen van specifieke eenheden bij (dreigend) geweld het risico in zich, dat de «gewone politiemann/vrouw» niet de vaardigheden krijgt of onderhoudt die in het verkeer met onberekenbare burgers van belang zijn. Het risico dat er een gevaarsituatie ontstaat is inherent aan de werkzaamheden binnen de basispolitiezorg. Het is van groot belang dat hier voldoende kennis en ervaring aanwezig zijn om met dergelijke situaties om te gaan.

Het onderzoek beveelt aan om gevaarsituaties te evalueren om zodoende «best practices» in kaart te brengen. De wetenschappelijke methode die gebruikt is, analyse achteraf van 548 situaties door middel van vragenlijsten en gesprekken, leidt slechts tot algemene aanbevelingen ten aanzien van het gedrag. De methode leidt helaas niet tot gedetailleerde gedragsanalyses en gedragsprotocollen per situatie.

De suggestie om gevaarsituaties te evalueren zou in eerste instantie opgevolgd kunnen worden door de korpsen, als deel van de evaluatie van de dienstuitvoering en van geweldsincidenten. Ik zal de korpsen vragen hier aandacht aan te besteden.

De aanbeveling met betrekking tot het gebruik van de communicatiemiddelen betreft de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders. Binnenkort zal ik in een circulaire de korpsen hierop wijzen en aandacht daarvoor vragen.

Het gebruik van de lange wapenstok kan – gezien de Bewapeningsregeling – alleen in bijzondere situaties plaatsvinden. In zijn algemeenheid kan dan ook geen sprake zijn van breder gebruik van dit middel.

Meer dan thans het geval is, moet de politie zich van te voren afvragen of men mogelijk bij het basis politieoptreden in een situatie terecht kan komen waarbij het meevoeren en eventueel gebruik van de lange wapenstok de gevaarstelling zou kunnen helpen verminderen. Als dit het geval wordt geacht, dan zal het bevoegde gezag dienen te bepalen of gebruik ook daadwerkelijk geoorloofd wordt bevonden.

Ik merk hierbij op dat het mogelijk is dat pepperspray een goede aanvulling is op het instrumentarium van de politiefunctionaris, dat hij kan toepassen in gevaarsituaties. Zoals ik u berichtte loopt op dit moment nog onderzoek naar de toepassing van pepperspray (zie mijn brief aan uw Kamer d.d. 30 juni 1999).

De vraag is of er een noodzaak is om, gelet op de bestaande regelingen zoals de «Circulaire taken en inzet criteria Rijksrecherche», aanvullende richtlijnen te ontwerpen voor strafrechtelijk onderzoek. Gegeven de in het

rapport weergegeven variëteit aan geweldsituaties, is het de vraag of een nadere uitwerking van de bestaande algemene regels wel een goed middel is. Er zijn immers grote verschillen, niet alleen in ernst van het geweld tegen de politie, maar ook in de context waarin dat geweld optreedt. Een hulpofficier van justitie, aan wie de aangehouden verdachte altijd direct wordt voorgeleid, bepaalt wie het onderzoek uitvoert. Hierbij geldt als stelregel: «geen rechter in eigen zaak». Onder omstandigheden kan de hulpofficier, indien nodig na overleg met de officier van justitie, beslissen het onderzoek uit te laten voeren door een ander dienst-onderdeel van het korps.

Het rapport beveelt aan in de basispolitiezorg, onder voorwaarden, de tactiek van de uitgestelde aanhouding te volgen of de uitnodiging te doen om aan het bureau te verschijnen. Ik onderschrijf deze aanbeveling, maar het uitstellen van een aanhouding van verdachten die op heterdaad worden betrap op (gewelddadige) openbare ordedelicten zal niet in alle gevaarsituaties wenselijk zijn. Er kan een verkeerd signaal van een dergelijk uitstel uitgaan, omdat omstanders niet zien dat een persoon later alsnog wordt aangehouden. Derhalve kan uitstel van aanhouding de suggestie wekken dat het gedrag van de verdachte door de politie getolereerd wordt. Hierdoor kan het gezag van de politie aangetast worden en een vergelijkbare situatie kan zich bovendien gemakkelijker nogmaals voordoen. In dergelijke situaties zal steeds opnieuw een afweging gemaakt moeten worden.

In het begin van dit jaar is in mijn opdracht nog een ander onderzoek gestart naar geweld tegen de politie, te weten het onderzoek naar geweld tegen beroepsgroepen met een publieksfunctie. Behalve de ontwikkeling van een valide meetinstrument voor het meten van geweld, beoogt het onderzoek tevens een eerste meting op landelijk niveau (nulmeting) in een aantal te selecteren beroepsgroepen, waaronder in elk geval ook de politie. In tegenstelling tot het nu gepresenteerde onderzoek is dit een kwantitatief onderzoek. De nadruk ligt meer op de frequentie en waarschijnlijkheid van geweld tegen de politie dan op het hoe, wat en waarom van het geweld en de wijze waarop de politie hierop kan reageren. Naar verwachting wordt het eindrapport in het voorjaar van 2000 afgeleverd. Gelet op het feit dat dit onderzoek meer duidelijkheid kan scheppen over de vraag of registratie van geweld tegen de politie nodig is, zal ik na afronding van dat onderzoek een standpunt innemen over de wenselijkheid hiervan.

Stimulering van regionale initiatieven

Ik maak mij zorgen over de bejegening van politiemensen. Aan dit punt wordt terecht steeds meer aandacht besteed. Ik meldde dit al in mijn brief van 22 juni jl., naar aanleiding van de ongeregelde huldiging van Feyenoord. In verschillende korpsen zijn of worden initiatieven genomen om de problemen aan te pakken, onder meer door middel van het lik-op-stuk-beleid en geweldsprotocollen. De Raad van Hoofdd commissarissen heeft afgesproken dat schadeclaims zullen worden ingediend tegen personen die geweld plegen tegen politiemensen. Verder vindt in principe strafrechtelijke vervolging plaats tegen dergelijke geweldplegers.

In het kader van het zgn. Polarissysteem heeft het openbaar ministerie landelijk geldende richtlijnen vastgesteld die zich ook uitstrekken tot mishandeling. Daarbij is als afzonderlijk strafverzwarende omstandigheid opgenomen dat het «strafatarief» met een kwart wordt verhoogd als het slachtoffer een ambtenaar is of een ander persoon, die herkenbaar is belast met bewaking of handhaving van de orde of toezicht.

In verschillende arrondissementen zijn afspraken gemaakt tussen politie en openbaar ministerie over het optreden van de politie, de politieke afhandeling en de wijze waarop het openbaar ministerie hieraan een justitieel vervolg geeft. Onderdeel hiervan vormen gedragslijnen hoe het onderzoek plaatsvindt in geweldszaken tegen de politie. Tevens zijn er maatgerichte afspraken over de wijze waarop het openbaar ministerie met dergelijke zaken omgaat. Door het college van procureurs-generaal zal worden bevorderd dat aan deze afspraken ruimere bekendheid wordt gegeven zodat snel «best practices» kunnen worden uitgewisseld. In de geweldsprotocollen van de regiokorpsen Haaglanden en Amsterdam-Amstelland staan bijvoorbeeld afspraken met het openbaar ministerie over de vervolging van dit soort zaken en de opvang binnen het korps met name genoemd. Ik vind dit een goede ontwikkeling. Het verdient aanbeveling dat ook in de overige korpsen dergelijke initiatieven worden ontplooid. Dit zal ook vanuit mijn ministerie en vanuit het ministerie van Justitie verder worden bevorderd. Ik ben voornemens hieromtrent een plan van aanpak op te stellen waarin duidelijk gemaakt zal worden wat de grenzen in de bejegening van politiefunctionarissen zijn. (Ik kondigde dit al aan in bovengenoemde brief van 22 juni '99). Ik hoop dat deze maatregelen ertoe bijdragen dat de houding van het publiek ten opzichte van politiemensen verbetert.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper