

Vergaderjaar 2019–2020

34 641

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (geweldsaanwending opsporingsambtenaar)

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

Tijdens het wetgevingsoverleg van 14 oktober jl. over het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar is een aantal vragen gesteld over het vervallen van de meldingsplicht voor het «ter hand nemen» van het vuurwapen.¹ De motie van de leden Groothuizen en Den Boer (D66)² hierover is aangehouden naar aanleiding van mijn toezegging per brief nader in te gaan op de gestelde vragen. Deze toezegging doe ik hiermee gestand. Tevens ga ik in op de andere motie van de leden Groothuizen en Den Boer (D66)³ ten aanzien van het periodiek casus overstijgend onderzoek naar politiegeweld en de moties van de leden Van Dam (CDA) en Groothuizen (D66)⁴ ten aanzien van het onderzoek naar het hoorrecht voor betrokken burgers in de procedure rond de beoordeling van de aanwending van geweld door politieambtenaren respectievelijk de benoeming van het externe lid van de commissie geweldaanwending.

¹ Kamerstuk 34 641, nr. 22.

² Kamerstuk 34 641, nr. 16.

³ Kamerstuk 34 641, nr. 17.

⁴ Kamerstuk 34 641, nrs. 18 en 19.

1. Melden van het ter hand nemen van een vuurwapen

1.1 Oorsprong meldingsplicht

De huidige meldingsplicht voor het ter hand nemen van een vuurwapen kent zijn oorsprong in de aanbeveling daartoe van een team van de Vrije Universiteit Amsterdam, dat onderzoek had gedaan naar het vuurwapengebruik van de politie in Nederland in de periode 1978–1995.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat ten gevolge van politieel vuurwapengebruik in de periode 1978–1995, 10 van de 53 doden (19%) en 28 van de 244 gewonden (11%) vielen als gevolg van een ongewild schot. In bijna de helft van de ongewilde schoten met doden of gewonden tot gevolg, ging het destijds om schoten op een moment waarop een politieambtenaar zijn dienstpistool uit voorzorg ter hand had.⁵ Ik wil benadrukken dat dit aantal beduidend lager is dan de 20% die tijdens het wetgevingsoverleg werd genoemd.

Vanwege het risico op ongewilde schoten deden de onderzoekers de aanbeveling om het uit voorzorg ter hand nemen van een vuurwapen meldingsplichtig te maken. Op die manier zou systematisch kennis kunnen worden vergaard over de situaties waarin het dienstpistool uit voorzorg ter hand wordt genomen.

Deze aanbeveling werd overgenomen in een wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: Ambtsinstructie) die op 31 augustus 2001 in werking trad.

1.2 Veranderde praktijk

Sinds het genoemde onderzoek zijn er, zoals ik uw Kamer reeds in het wetgevingsoverleg meldde, diverse zaken gewijzigd.

De praktijk van het «uit voorzorg ter hand nemen» is ontstaan toen de politie gebruikmaakte van het FN Browning dienstpistool. Dit vuurwapen werd niet doorgeladen⁶ in een gesloten pistooltas gedragen. In potentieel schietwaardige situaties duurde het te lang om het pistool eerst uit de gesloten pistooltas te halen en vervolgens door te laden om het gebruiksklaar te maken. Politieambtenaren namen het pistool daarom eerder uit voorzorg (en schietklaar) ter hand. Zo konden zij, indien onverwacht nodig, sneller gebruikmaken van hun vuurwapen in een situatie waarin dat noodzakelijk was. Deze handelwijze vergrootte het gevoel van veiligheid van de betreffende politieambtenaar.

De invoering van het nieuwe dienstpistool Walther P5 in 1980 zorgde ervoor dat, in tegenstelling tot het oude dienstpistool, het pistool direct gebruiksklaar in een open holster kon worden gedragen. Onderzoek wees uit dat het uit voorzorg ter hand nemen van het dienstpistool minimale tijdswinst opleverde ten opzichte van het directe gebruik van het dienstpistool vanuit het open holster. Om die reden was het, gelet op de veiligheid van de agent, niet langer nodig om het dienstpistool uit

⁵ J. Timmer, J. Naeyé en M. van der Steeg, *Onder schot. Het vuurwapengebruik van de politie in Nederland in de periode 1978–1995*, Gouda Quint, Deventer 1996, p. 374.

⁶ Een vuurwapen is doorgeladen op het moment waarop er een patroon (kogel) in de kamer van het vuurwapen zit die direct kan worden afgevuurd.

voorzorg ter hand te nemen.⁷ Dit was aanleiding om het ter hand nemen niet langer als zelfstandige handeling aan te leren. Ook bij het huidige vuurwapen, de Walther P99Q NL met bijpassend open holster, is het net als bij de Walther P5, niet nodig om dit vuurwapen «uit voorzorg ter hand te nemen».

Een laatste belangrijke verandering in de overstap van de FN Browning naar de Walther P5 en vervolgens de Walther P99Q NL zit in de veiligheid van het vuurwapen zelf. De FN Browning kende een risico op ongewilde schoten wanneer het doorgeladen wapen op de grond viel. De beide andere wapens kennen dat risico niet.⁸

De bevindingen van het onderzoek van de Vrije Universiteit met betrekking tot de oorzaak van ongewilde schoten, waren voor zowel de politie als de Koninklijke Marechaussee aanleiding om nog specifiekere aandacht te besteden aan de veilige omgang met vuurwapens in de opleiding en training. Zo wordt tijdens de IBT (Integrale Beroepsvaardigheidstraining) van politieambtenaren de «loop- en trekkervingerdiscipline» gehanteerd met het doel te voorkomen dat er als gevolg van een ongewilde knijpreflex, een zogenoemd reflexschot afgaat. Bij de loopdiscipline wordt politieambtenaren aangeleerd zich bewust te zijn van de richting waarin de loop van hun wapen wijst en het dienstpistool niet zonder noodzaak op personen of zaken te richten. Bij de trekkervingerdiscipline wordt politieambtenaren aangeleerd de vinger alleen aan de trekker te houden op het moment waarop een politieambtenaar bewust de beslissing neemt om een schot af te vuren. Op andere momenten wordt de vinger langs de loop gehouden. Beide disciplines zijn opgenomen in het Landelijke Vuurwapen Veiligheidsprotocol waaraan de Nederlandse vuurwapendragende politieambtenaren zijn gebonden en zijn een vereist onderdeel in de halfjaarlijkse toetsing. Door de voortdurende aandacht binnen de training ontstaat een duurzame conditionering van deze veiligheidshandelingen. Bij de Koninklijke Marechaussee wordt tijdens lessen eveneens expliciet aandacht besteed aan de risico's van reflexschoten. Daarnaast worden ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee bewust gemaakt van het risico op ongewilde schoten bij werkwijzen rondom auto's (bijvoorbeeld: openen portier) en panden (bijvoorbeeld: vastpakken deurklink).

De Rijksrecherche registreert het aantal doden en gewonden dat jaarlijks als gevolg van door hen onderzocht politieel vuurwapengebruik is gevallen. Zowel de politie als de Rijksrecherche registreren echter niet specifiek hoeveel van die doden en gewonden door ongewilde schoten zijn veroorzaakt. Deze cijfers kunnen alleen beschikbaar komen door handmatig per melding over een schot uit een politievuurwapen in het politieregistratiesysteem na te gaan of dit schot gewild of ongewild is afgegaan. Om te bezien of ook cijfermatig het verband tussen het nieuwe wapen en holster en andere trainingswijze en minder ongewilde schoten kan worden gevonden, is het nodig om bovenstaande wijzigingen in de praktijk in een tijdlijn naast alle ongewilde schoten te leggen. Hiervoor zouden alle dossiers van de Rijksrecherche van schoten met slachtoffers van de afgelopen 20 jaar handmatig moeten worden doorgenomen. Een dergelijke analyse is op korte termijn niet te realiseren.

⁷ Zie in dit verband de nota van toelichting bij het Besluit van 16 juli 2001 tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar in verband met verduidelijking van de voorschriften inzake vuurwapengebruik en melding van de aanwending van geweld, Stb. 2001, nr. 387, p. 6.

⁸ Net als bij de Walther P5 beschikt de huidige Walther P99Q NL over een technische voorziening (valveiligheid) tegen het ongewild afgaan van het wapen wanneer het op de grond valt.

Een van de doelen van de stelselherziening geweldsaanwending opsporingsambtenaar is een betere registratie en het creëren van meer leereffect van het gebruik van geweld. In dat licht deel ik de zorg van uw Kamer dat ongewilde schoten een risico vormen en dat bewustzijn van het aantal gevallen waarin dit gebeurt daarvoor nodig is. In dat kader is echter niet zozeer een meldingsplicht van het uit voorzorg ter hand van een vuurwapen relevant, maar de nauwkeurige registratie van ongewilde schoten en de oorzaak daarvan. Om die reden heb ik de korpschef verzocht te bewerkstelligen dat in de toekomst alle ongewilde schoten structureel herkenbaar worden geregistreerd. En op zodanige wijze dat niet alleen op het niveau van de eenheid maar ook op eenheid overstijgend niveau, lering kan worden getrokken zodat de opleiding en training, waar nodig, nog verder kunnen worden verbeterd. Om inzicht te krijgen in de recente praktijk, heb ik de korpschef aanvullend gevraagd om bij alle gevallen waarin de afgelopen twee jaar bij een politievuurwapen een schot is afgegaan, na te gaan of daar ongewilde schoten tussen zaten en zo ja, waardoor en onder welke omstandigheden dat heeft kunnen gebeuren. Hetzelfde verzoek doe ik aan de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten. Zo hoeft een leereffect niet te wachten op nieuwe gevallen van ongewilde schoten.

1.3 Conclusie

In het ontwerpbesluit tot wijziging van de Ambtsinstructie eerste tranche⁹, wordt voorgesteld «het ter hand nemen van het vuurwapen» uit de definitiebepaling «aanwenden van geweld» te halen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Nationale ombudsman om het dreigen met (licht)geweld – dat volgens de geldende Ambtsinstructie onder het aanwenden van geweld valt – niet meer te melden bij de meerdere en te registreren, tenzij het dreiging met de inzet van de politiehond of dreiging met vuurwapengebruik betreft.¹⁰

De invoering van de meldingsplicht in 2001 was, naast de toetsing van kwaliteit van het geweldsgebruik, gericht op het vergaren van informatie voor opleiding en training. Het doel van deze initiatieven was het verkleinen van het risico op ongewilde schoten door het bewerkstelligen van een cultuurverandering. Dit risico is op dit moment in de praktijk inmiddels aanzienlijk verkleind door verschillende wijzigingen, zoals een ander type vuurwapen en holster waardoor het uit voorzorg ter hand nemen van het vuurwapen geen gewoonte meer is en de verbeterde opleiding en training. Daarnaast is er geen direct causaal verband aangetoond tussen het meldingsplichtig zijn, het ter hand nemen van het vuurwapen en het aantal ongewilde schoten.

Hiermee is het oorspronkelijke doel van de invoering van de meldingsplicht voor wat betreft het ter hand nemen van het vuurwapen vervallen. Bovendien leidt deze meldingsplicht ertoe dat dienstonderdelen die standaard een wapen ter hand hebben, zoals bij inzet van het schoudervuurwapen, dit bij elke inzet – voor bewakingseenheden dus dagelijks – moeten melden. Dit wordt een onnodige administratieve last geacht omdat er een betere methode is om van ongewilde schoten te leren, door juist die te registreren. De registratie van het ter hand nemen zal dus vervallen conform in de voorgenomen wijziging van de ambtsinstructie.

⁹ Besluit van PM, houdende wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar en het Besluit politiegegevens in verband met de herziening van de geweldsmelding.

¹⁰ Verantwoord politiegeweld, No 2013/055.

2. Uitvoering aangenomen moties

Tijdens het eerdergenoemde wetgevingsoverleg zijn tevens een aantal moties ingediend. Op 29 oktober jl. zijn drie daarvan door uw Kamer aangenomen. Hieronder zal ik per motie aangeven hoe ik daaraan uitvoering zal geven.

2.1 De motie van de leden Groothuizen en Den Boer (periodiek casusoverstijgend onderzoek politiegeweld)

Omdat het van groot belang is dat het gebruik van geweld door de politie goed wordt verantwoord en betrouwbaar inzichtelijk wordt gemaakt, is eenduidige registratie één van de pijlers van de Stelselherziening Geweldsaanwending.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de eerste tranche wijzigingen van de Ambtsinstructie, is de politie 15 januari 2019 gestart met de landelijke eenduidige registratie van geweldsmeldingen. Zoals ik tijdens het wetgevingsoverleg reeds heb toegezegd, zal de politie hierbij jaarlijks casusoverstijgend onderzoek doen naar de aard en omvang van het (geregistreerde) geweldgebruik door de politie. De uitkomst van dit periodieke onderzoek levert input voor verbetering en doorontwikkeling van opleiding en training. Dit heeft als effect dat de politie in toekomstige situaties voor het bereiken van een bepaald doel effectiever geweld kan inzetten of minder snel tot het gebruik van geweld hoeft over te gaan. Daarnaast wordt, voor zover daarvan al sprake is geweest, aandacht besteed aan ongewilde schoten.

2.2. De motie Van Dam en Groothuizen (onderzoeken hoorrecht)

Naar aanleiding van de motie van de leden Van Dam en Groothuizen heb ik besloten om het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) opdracht te geven om onderzoek te doen naar een hoorrecht voor betrokken burgers in de procedure rond het beoordelen van geweldsaanwending door politieambtenaren.

2.3 De motie Van Dam en Groothuizen (benoeming extern lid)

In deze motie is verzocht te bewerkstelligen dat het externe lid van de commissie geweldsaanwending niet langer wordt benoemd door de korpschef, maar door de Minister van Justitie en Veiligheid. Ter uitvoering van deze motie is regelgeving in voorbereiding. Na inwerkingtreding van deze regelgeving volgt de eerstvolgende benoeming van het externe lid door de Minister.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus