

Vergaderjaar 2019–2020

29 628

Politie

Nr. 916

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2019

In de basispolitiezorg houden geüniformeerde politieagenten zich 24 uur per dag in hoofdzaak op straat bezig met hulpverlening, openbare orde handhaving of het aanhouden van verdachten. Tijdens hun werkzaamheden kunnen zij (onverwacht) worden geconfronteerd met gevaarsituaties. Het politieoptreden is in dergelijke situaties in principe gericht op de-escalatie om bij het bereiken van het doel, letsel bij de betreffende (verdachte) burger te voorkomen. Het stroomstootwapen – zo blijkt uit een uitgebreide pilot en onderzoeken naar de veiligheid ervan – werkt in de praktijk en is bewezen effectief: het werkt de-escalerend en zorgt met minimaal schade voor adequate inzet van geweld waar dat nodig is en vult zo een bestaand gat in de bewapening van de politie. Gezien deze meerwaarde zal ik de korpschef toestemming verlenen – via een aanpassing van het Besluit bewapening en uitrusting politie – om circa 17.000 agenten – die door de meldkamer worden ingezet voor het afhandelen van incident meldingen – tijdens hun dienst uit te rusten met dit geweldsmiddel.

1. Effectiviteit en proportionaliteit van het stroomstootwapen

Invoering van een nieuw geweldsmiddel moet zorgvuldig en weloverwogen plaatsvinden. Daarom is tussen februari 2017 en februari 2019 een pilot uitgevoerd waarbij zo'n 300 politiemensen werden opgeleid voor het stroomstootwapen. Deze groep heeft het middel onder meer gebruikt tijdens de incidentenafhandeling.

De politie heeft naar aanleiding van de evaluatie van het eerste pilotjaar,¹ aanvullende maatregelen genomen om kwetsbaarheden en risico's van het stroomstootwapen te minimaliseren. Uit de «Monitor inzet stroomstootwapen pilot 1 februari 2018 tot 1 februari 2019»² en de «Monitor inzet

¹ Kamerstuk 29 628, nr. 779.

² Kamerstuk 29 628, nr. 897.

stroomstootwapen pilot 1 februari 2019 tot 1 augustus 2019³ blijkt dat dit effect heeft gehad en de politie het wapen zorgvuldig gebruikt.

Alleen al door het dreigen met de inzet van het stroomstootwapen kan een gevaarlijke situatie worden gede-escaleerd, zo blijkt uit de evaluatie. Het daadwerkelijk toedienen van stroom middels het gebruik van de schietmodus maakt dat de doelpersoon enkele seconden niet in staat is om controle over zijn spieren uit te oefenen. Dit biedt de politie de kans om de doelpersoon snel en doeltreffend met gebruik van een minimum aan geweld onder controle te brengen. Hierdoor wordt minder letsel toegebracht dan bij het aanwenden van andere vormen van geweld, zoals zwaar fysiek geweld, hard slaan met de wapenstok, de inzet van de diensthond of het gebruik van het vuurwapen. Daarnaast wordt het risico op het oplopen van letsel voor de agent kleiner. Dit alles draagt bij aan het vertrouwen van de politieambtenaren die zich tijdens het uitvoeren van hun taak geconfronteerd zien met een situatie waar geweldgebruik noodzakelijk kan zijn en maakt dat zij daardoor doortastend en tegelijkertijd gematigd kunnen optreden. Ik acht het stroomstootwapen daarom bij uitstek een proportioneel middel en een waardevolle aanvulling op de huidige standaardbepanning.

2. Juist gebruik

De pilotfase is benut om lessen te trekken voor de brede invoering van het stroomstootwapen. Hieronder zal ik puntsgewijs toelichten wat er is verbeterd ten opzichte van het eerste pilotjaar.

2.1 Opleiding en training

Uit de eerder genoemde evaluatie kwam naar voren dat de opleiding voor het stroomstootwapen, qua duur en inhoud, tekortkomingen kende. Op basis van deze bevinding heeft de politie in het najaar van 2018 besloten om de opleiding voor het stroomstootwapen uit te breiden van twee naar drie dagen.⁴ Hierdoor kan meer aandacht worden besteed aan de complexiteit van het bedienen van het stroomstootwapen, het integreren van de toepassing van dit geweldsmiddel in de reeks andere beschikbare geweldsmiddelen en de mogelijke risico's van het gebruik van dit middel voor doelpersonen. Dit bewustzijn kan door de bedienaar worden meegewogen in zijn keuze om in een direct dreigende gevaarsituatie al dan niet gebruik te maken van het stroomstootwapen.

Zoals gebruikelijk is bij alle geweldsmiddelen van de politie dienen agenten die het stroomstootwapen mogen gebruiken, daarvoor gecertificeerd te zijn. Deze certificering moet jaarlijks worden gehaald. De korpschef heeft bij mij aangegeven dat na invoering het oefenen met- en jaarlijks certifiëren voor het stroomstootwapen altijd onderdeel zal uitmaken van de reguliere Integrale Beroepsvaardigheids- Training (IBT) onafhankelijk van de daar thans voor geldende beschikbaar gestelde uren. Voor de initiële opleidingen kan dit eveneens worden ingepast in de reguliere opleidingen.

De initiële training van de huidige agenten zal daarbuiten worden georganiseerd. In dat kader draagt de politie er zorg voor dat bij aanvang van de invoering van het stroomstootwapen voldoende trainingscapaciteit beschikbaar is om de groep van 17.000 politieagenten in een periode van

³ B. Mali, Het stroomstootwapen in de basispolitiezorg?, monitor van de inzetperiode 1 februari 2019-1 augustus 2019, Politieacademie, oktober 2019.

⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 823.

vijf jaar voor het stroomstootwapen op te leiden. Voor de invoering zal de politie extra trainers gaan werven.

2.2 Geweldsinstructie

De geweldinstructie bood tijdens het eerste pilotjaar aan de vier pilotteams teveel ruimte. Het betrof de frequente toepassing van de schokmodus (stun-mode) die slechts beperkt effectief is, zoals het gebruik van het stroomstootwapen uitsluitend om medicatie toe te dienen en de inzet tegen verdachten die reeds geboeid of anderszins onder controle zijn, bijvoorbeeld in gesloten ruimtes waar ze geen gevaar vormen. Dit is ongewenst.

De korpschef heeft daarop vooruitlopend op de wijziging van de tijdelijke geweldinstructie, het handelingskader van de pilotteams aangepast, en met effect zoals de hiervoor genoemde monitorrapporten van de politieacademie hebben uitgewezen.⁵ Zo vond na de aanpassing van het handelingskader het gebruik tegen personen die al waren geboeid niet meer, of zich in een gesloten ruimte bevonden waar ze geen gevaar vormden veel minder plaats.

Op grond van de strikter geformuleerde instructie mag de schokmodus alleen nog maar worden gebruikt ter afwending van direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel. Verder mag de schokmodus worden ingezet ter verdediging tegen of voor het onder controle brengen van agressieve dieren. Het stroomstootwapen mag ook niet worden ingezet indien met een minder ingrijpend geweldsmiddel kan worden volstaan of omdat het beoogde doel dit niet rechtvaardigt. Dit laatste is het geval indien betrokkene is opgesloten in een gesloten ruimte en daardoor geen gevaar vormt dat noopt tot de inzet van het stroomstootwapen. Het gebruik van het stroomstootwapen is, net als het gebruik van ieder ander geweldsmiddel, nooit geoorloofd tegen betrokkenen die, door te zijn geboeid of anderszins, reeds onder controle zijn van ambtenaren.

Tot slot mag het stroomstootwapen, wanneer het gebruik daarvan is geboden, niet langer worden gebruikt dan strikt noodzakelijk is. Dit blijft een overweging die in elke afzonderlijke praktijk situatie door de bedienaar van het stroomstootwapen zal moeten worden gemaakt.

2.3 Gebruik van de schokmodus

Zoals hierboven is aangegeven, heb ik het gebruik van de schokmodus streng gereguleerd. Het is, behoudens specifieke gevallen, «beperkt effectief en omstreden» zo stelt de voorgenoemde evaluatie. Terecht vroegen diverse leden van uw Kamer en belangenpartijen hier aandacht voor. Uit de monitors van de politieacademie blijkt dat het gebruik van de schokmodus na september 2018 sterk is afgenomen en in de eerste helft van 2019 helemaal niet meer voorkwam.

2.4 Technische aanpassing stroomstootwapen

Het stroomstootwapen Taser X2 dat tijdens de pilot wordt gebruikt, is begin dit jaar technisch aangepast. Door deze aanpassing wordt, naast de pijltjesmodus ook in de schokmodus, de stroom slechts in cycli van 5 seconden afgegeven waarna telkens een piepsignaal te horen is. Op deze manier is de bedienaar zich beter bewust van de werking en het aantal keren dat hij stroom toedient. Uit de eerder genoemde monitor van de

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 897.

politieacademie is gebleken dat vooruitlopend op deze technische aanpassing, al in de praktijk over het algemeen niet meer stroom wordt toegediend dan door de fabrikant als verantwoord maximum van 15 seconden wordt aangegeven.

De stun-modus is niet geheel uitgeschakeld. De reden daarvoor is dat daardoor de arc-functionaliteit (waarvan door het knetteren een dreiging uitgaat) dan niet meer zou werken. Daarnaast zou het stroomcircuit niet meer handmatig rond kunnen worden gemaakt in de situatie waarin maar één pijltje contact heeft gemaakt met de huid van het lichaam van de doelpersoon, hetgeen nodig is om de persoon in kwestie alsnog tijdelijk uit te schakelen.

3. Gezondheidseffecten van blootstelling aan stroom van stroomstootwapens

Diverse partijen hebben aandacht gevraagd voor de mogelijke gezondheidseffecten van de inzet van het stroomstootwapen. Om die reden heb ik het WODC gevraagd om onderzoek te doen naar de wetenschappelijke stand van zaken op dit terrein. Uw Kamer heeft dit rapport afgelopen zomer ontvangen.⁶ Het stroomstootwapen is uiteraard een gewelddmiddel en kent als zodanig altijd een risico. De bevindingen en conclusies van het WODC rapport geven mij echter geen aanleiding om deze risico's als hoog in te schatten. Hoewel de fabrikant een gezondheidswaarschuwing geeft, hebben de onderzoekers vastgesteld dat deze waarschuwing, niet is gebaseerd op wetenschappelijke evidentie.⁷ Het blijft natuurlijk wel een gewelddmiddel. Bij het stroomstootwapen kunnen potentieel drie soorten schade worden veroorzaakt. Het gaat in de eerste plaats om kleine wondjes die de darts aan de huid veroorzaken. In de tweede plaats gaat het om valschade, waarbij verwondingen kunnen ontstaan doordat de persoon in kwestie tijdelijk geen controle heeft over zijn spieren en daardoor op de grond of ergens anders tegenaan valt. In de derde plaats zou schade kunnen ontstaan als gevolg van het toedienen van stroom.

Wel geeft het WODC onderzoek aan dat er nog niet veel wetenschappelijke kennis beschikbaar is. Daar kan de invoering van het stroomstootwapen bij de politie aan bijdragen. Door na inzet een medisch bevoegd persoon de doelpersoon medisch te laten onderzoeken en daarbij een vragenlijst te laten afnemen en deze onder wetenschappelijke standaarden te verzamelen en analyseren, kan worden bijgedragen aan het vergaren van meer wetenschappelijk betrouwbare kennis. Ik heb de korpschef gevraagd om een dergelijk wetenschappelijk vervolg op te gaan zetten.

4. Proportionaliteit en subsidiariteit

Ik heb uw Kamer toegezegd om in te gaan op enkele onderzoeken en aanbevelingen van het VN comité tegen foltering.

Het onderzoek van onderzoekers van de University of Cambridge en The Hebrew University of Jerusalem naar de invoering van het stroomstootwapen in het centrum van Londen, waar een lid van uw Kamer naar informeerde, werpt een belangrijke vraag op.⁸ De onderzoekers conclu-

⁶ Kamerstuk 29 628, nr. 902.

⁷ Gezondheidseffecten van blootstelling aan stroomstootwapens (Tasers) in de context van wetshandhaving. Een systematisch literatuuronderzoek, WODC 2019, p. 9.

⁸ Ariel B. et al The «less-than-lethal weapons effect»- Introducing tasers to routine police operations in England and Wales. A Randomized Controlled Trial, Criminal Justice and Behavior, volume 46(2), 280–300, february 2019.

deren dat bij de invoering daarvan het geweld tegen de politieagenten toenam. Ik wil hier twee opmerkingen over maken. Ten eerste was de aanvangssituatie in het onderzochte gebied zo dat de agenten geen vuurwapen hadden. Het zichtbaar dragen van een nieuw wapen leverde niet minder maar juist meer agressieve reacties op richting de agenten. Dit is waarom we erg zorgvuldig moeten zijn met het verstrekken van geweldsmiddelen aan beambten die voor de uitoefening van hun functie eerst niet, of in mindere mate, bewapend waren. Ten tweede is de onderzochte situatie onvergelijkbaar met de situatie bij de Nederlandse politie. Bij de politie wordt immers geen nieuw zwaarder geweldsmiddel dan reeds beschikbaar toegevoegd. Het stroomstootwapen moet qua zwaarte ruim onder het vuurwapen worden geplaatst en staat qua geweldsniveau gelijk aan de wapenstok en pepperspray.⁹ In de Nederlandse pilot bleek geen toenemend geweld tegen agenten, en werkte het goed om geweld – ook tegen agenten – te voorkomen. Tenslotte heeft de Londense politie aan de Nederlands collega's laten weten, dat politieambtenaren die met een stroomstootwapen waren bewapend naar een ander soort meldingen werden gestuurd dan voorheen het geval was.

De aanbeveling van het VN comité tegen foltering en het VN-mensenrechtencomité ten aanzien van het stroomstootwapen houdt in dat de gebruikers voldoende moeten zijn getraind. Dit komt overeen met de bevinding uit de evaluatie van de pilot en is inmiddels, zoals hierboven al is besproken, geborgd. Het comité tegen foltering doet een zestal aanbevelingen waarvan de meesten, zoals hierboven al is aangegeven, eveneens zijn geborgd. Het gaat daarbij om de aanbevelingen die zien op opleiding, juridische waarborgen, de schokmodus en gezondheidsrisico's. Op het gebruik in een GGZ omgeving wordt hieronder nader ingegaan. Een belangrijk verschilpunt met de zienswijze van het comité is de vergelijkbaarheid met het vuurwapen. Het comité stelt dat het stroomstootwapen een vervanging is van, dan wel een zelfde inzetkader moet kennen als, het vuurwapen. Dit is absoluut niet het geval. In vergelijking met de zwaarte van het geweldsmiddel moet het stroomstootwapen (een zo genoemd «less lethal weapon») juist ruim onder het vuurwapen worden geplaatst. Bovendien suggereert de opvatting dat het stroomstootwapen wordt gezien als een vervanging van het vuurwapen; dat het stroomstootwapen een potentieel dodelijk geweldsmiddel is. Dit is het nadrukkelijk niet. De evaluatie van het stroomstootwapen, de monitor van de inzet van het stroomstootwapen en het WODC onderzoek bieden daarvoor geen aanknopingspunten. De inzet van het stroomstootwapen levert in de praktijk minder letsel op dan bij de inzet van zwaar fysiek geweld, de diensthond en in voorkomende gevallen bij het hard slaan met de wapenstok het geval is.

In het algemeen overleg op 10 oktober jl. is gevraagd of kan worden onderzocht of het geweld tegen agenten in de omgeving van Amersfoort, Zwolle en Rotterdam als gevolg van de beschikbaarheid van het stroomstootwapen in totaal is afgenomen (Kamerstuk 29 628, nr. 914). Zoals ik destijds al aangaf, is een dergelijk onderzoek methodologisch complex, omdat de causale relatie niet direct te leggen is. Uit het evaluatierapport van de politieacademie¹⁰ en de reeds genoemde monitorrapporten blijkt wel dat het stroomstootwapen in elke onderzochte periode in meer dan de helft van de individuele gevallen effectief dreigend is ingezet. Dit onderbouwt het kwalitatief aangegeven gevoel van de agenten zelf dat de inzet leidt tot afname van geweldgebruik tegen politieambtenaren. De politie zal uiterlijk in 2026 na de uitrol van het stroomstootwapen, dit geweldsmiddel in samenhang met de andere geweldsmiddelen onder het

⁹ Kamerstuk 34 641, nr. 9.

¹⁰ Kamerstuk 29 628, nr. 779.

niveau van het vuurwapen evalueren. Deze evaluatie ziet er ook op of het doel van invoering van het stroomstootwapen wordt bereikt: de-escalerende werking, het met minimaal letsel onder controle brengen van verdachten en het voorkomen van geweld tegen agenten.

5. Motie Ellemeet

In december 2017 heeft uw Kamer de motie van het lid Ellemeet (Kamerstuk 29 628, nr. 753) aangenomen.¹¹ Naar aanleiding van deze motie heb ik voor de pilot met het stroomstootwapen in de basispolitiezorg bepaald dat de politie gedurende deze pilot niet binnen GGZ-instellingen mag inzetten.¹² In de praktijk is gebleken dat de uitvoering van deze motie uiterst complex was en daardoor niet uitvoerbaar. Politie-inzet is gebaseerd op proportionaliteit en subsidiariteit die over het algemeen per actuele situatie wordt bepaald. Het is aan de politieagent zelf om ter plaatse – binnen de geldende regelgeving – te bepalen welk middel van de standaard bewapening het beste ingezet wordt. Ik hecht eraan op te merken dat in de stelselherziening in de toelichting op de Ambtsinstructiebepaling die betrekking heeft op het stroomstootwapen, is aangegeven dat de Ambtsinstructie geen grondslag biedt voor inzet ten behoeve van uitsluitend medicijn inname in een GGZ instelling of andersoortige instelling.

De uitvoering van de motie dwingt de politie ertoe om inzet op adres niveau te bepalen. Los van allerlei praktische problemen van actualiteit van lijsten of het tijdsaspect bij het aanrijden op een melding en het checken van adressen tegen lijsten, staat deze praktijk haaks op de waarden achter de ambtsinstructie.

Vanuit de GGZ is aangegeven dat inzet van politie als ultimum remedium wordt beschouwd waar het gaat om de veiligheid binnen GGZ instellingen waarbij de politieagent moet kunnen beslissen welk middel geëigend is.¹³

De afgelopen maanden hebben de politie en GGZ Nederland uitgebreid gesproken over de inzet van de politie in de GGZ in het algemeen en dat van het stroomstootwapen in het bijzonder. Het overleg heeft geresulteerd in een handelingskader voor het optreden van de politie in de GGZ. Dit kader richt zich vooral op afstemming tussen de ter plaatse gekomen politie en het behandelend personeel van de soort inzet die is gewenst in combinatie met het behandelingsplan van de patiënt. Op deze manier kan meer rekening worden gehouden met eventuele effecten van het toegepaste geweld op de doelpersoon. Het voordeel van een zorgomgeving is dat de medische achtergrond van patiënten hier vooraf bekend is en dit waar nodig aan een politiemedewerker kan worden meegeven, zodat hij dit kan meewegen bij het maken van zijn keuze voor de vorm van het toe te passen geweld. Op die manier kunnen eventuele risico's voor de gezondheid van de betreffende patiënt worden verkleind. Ik hecht eraan op te merken dat het de primaire taak en verantwoordelijkheid van de GGZ zelf is om zoveel mogelijk te voorkomen dat zij in een situatie belanden waarin politie inzet noodzakelijk is en alleen in uiterste gevallen de politie verzoeken om bijstand. De afspraken die over de inzet van politie in de GGZ zijn gemaakt, worden opgenomen in een aanvulling op het reeds bestaande convenant tussen de politie en de GGZ. Mijn besluit om het stroomstootwapen in te voeren, is onder voorbehoud van deze aanvulling. Inzet van het stroomstootwapen zal daarna – binnen de grenzen van de ambtsinstructie – mogelijk worden in de GGZ.

¹¹ Handelingen II 2017/18, nr. 38, item 48.

¹² Kamerstuk 29 628, nr. 757.

¹³ Kamerstuk 29 628, nr. 747.

6. Draagvlak

De afgelopen periode heb ik mijn voorgenomen besluit met het gezag en de politievakbonden besproken. Tijdens deze consultatie hebben de politievakbonden in het Centraal georganiseerd overleg politie (CGOP) hun steun uitgesproken voor mijn besluit. Zij hebben te kennen gegeven geen voorstander te zijn van een beperking van de inzet van het stroomstootwapen op adres/locatie. Onduidelijkheid daarover kan leiden tot onrust bij politieambtenaren die met het stroomstootwapen zijn uitgerust. Aansluitend is ook in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) aangegeven dat zij mijn besluit steunen.

7. Financiering van het stroomstootwapen

Er is geen definitieve opgave van kosten mogelijk. De komende tijd wordt benut voor een marktconsultatie. Bij de marktconsultatie kunnen nieuwe inzichten ontstaan die ertoe leiden dat de eind raming daalt. Om de uitrol te financieren, ontvangt de politie in totaal 30 mln. incidenteel vanuit de JenV-begroting. Dit bestaat uit 5 mln. die bij voorjaarsnota is toegevoegd en 25 mln. die bij najaarsnota wordt toegevoegd. De politie reserveert vanaf 2020 5 mln. structureel in de politiebegroting uit de FM-budgetten. Door dit totaal is de gehele uitrolfase tot en met 2025 gefinancierd. De marktconsultatie en het verloop van de aanbesteding zullen laten zien welke middelen structureel benodigd zijn. Benodigde aanvullende structurele middelen worden gedekt in de begroting 2021.

8. Reikwijdte en tijdpad

De korpschef heeft in zijn advies voorgesteld om het stroomstootwapen ter beschikking te stellen aan een groep van 17.000 politieambtenaren die door de meldkamer worden ingezet voor het afhandelen van incident meldingen. Het stroomstootwapen wordt niet aan de persoonlijke bewapening van deze politieambtenaren toegevoegd, maar per dienst op de persoon uitgereikt.

Voor de voorbereiding van de invoering van het stroomstootwapen is volgens de korpschef een periode van anderhalf jaar nodig. De korpschef heeft bij mij aangegeven dat aansluitend voor de daadwerkelijke invoering van het stroomstootwapen een periode van vijf jaar nodig is. Voor deze termijn is gekozen om de relatief grote impact op de operatie te kunnen spreiden en planmatig te managen zodat de continuïteit van de directe hulpverlening niet in het geding komt. Hiermee is reeds ervaring opgedaan tijdens de invoering van het nieuwe dienstpistool, waarbij een veel grotere groep politieambtenaren in een korte periode is omgeschoold.

Ik heb er vertrouwen in dat de politie met dit nieuwe gewelddmiddel nog effectiever kan optreden. Net als dat ik er vertrouwen in heb dat zij zelf scherp is op het juiste gebruik in zowel trainingen, meldingen als evaluatieve gesprekken na inzet.

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