

# Samenvatting

## Politiële bewapening in perspectief

### Over gebruik en effectiviteit van pepperspray & wapenstok

Het wapenarsenaal van de politie is geen statisch gegeven. De jongste aanpassing in de standaarduitrusting van de politieambtenaar stamt van tien jaar geleden met de invoering van de pepperspray. Het voorliggend onderzoek richt zich op een tweeledige probleemstelling: op welke wijze en met welk effect worden wapenstok en pepperspray, als onderdeel van de standaardbewapening van Nederlandse politieambtenaren, aangewend en wat zijn de buitenlandse ervaringen met de uitschuifbare wapenstok en de taser? Deze tweeledige probleemstelling is beantwoord aan de hand van zeven onderzoeksvragen, te weten:

- a) Hoe verhoudt het gebruik van pepperspray en wapenstok zich getalsmatig ten opzichte van enerzijds fysiek geweld en anderzijds vuurwapengeweld door de politie in de periode 2002-2010?
- b) In welke reguliere situaties en met welk gevolg worden pepperspray en wapenstok ingezet door de Nederlandse politie?
- c) Wat is het profiel van burgers tegen wie deze geweldsmiddelen worden ingezet en in hoeverre dienen burgers een klacht daarover in, dan wel doen aangifte van geweldgebruik door de politie?
- d) In hoeverre voelen politiemensen zich, naast het vuurwapen, voldoende uitgerust met pepperspray en wapenstok om hun werk goed en veilig uit te kunnen oefenen?
- e) In welke mate zijn naar de mening van politiemensen de randvoorwaarden van training en rechtspositie voldoende gewaarborgd bij het aanwenden van geweld – met de nadruk op pepperspray en wapenstok?
- f) Wat is het gedocumenteerde effect van de invoering van de uitschuifbare wapenstok in relatie tot pepperspray en wapenstok als onderdeel van de standaardbewapening van de reguliere politie in landen buiten Nederland?
- g) Wat is het gedocumenteerde effect van de invoering van de taser in relatie tot pepperspray en wapenstok als onderdeel van de standaardbewapening van de reguliere politie in landen buiten Nederland?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van Nederlandse en buitenlandse literatuur, van bestaande registraties bij de regiokorpsen: geweldsformulieren en daarop gebaseerde monitorgegevens, klachtenrapportages en interne onderzoeken. Tevens zijn de klachten met betrekking tot pepperspray en wapenstok bestudeerd zoals ingediend bij de Nationale ombudsman. Daarnaast is geput uit de resultaten van bevraging van politieambtenaren aan de hand van interviews met en een enquête onder straatagenten en aan de hand van focusgroepbijeenkomsten met en een enquête onder operationeel leidinggevenden. Ten slotte hebben we de resultaten van met name de dataverzameling voorgelegd aan vertegenwoordigers /deskundigen van de vier politievakbonden. Deze samenvatting geeft de resultaten van het onderzoek op basis van de antwoorden op de zeven onderzoeksvragen.

### **Omvang en ontwikkeling van wapenstok- en pepperspraygebruik**

Pepperspray is anno 2010 het meest gebruikte politiewapen. Er moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen het dreigen en daadwerkelijk gebruiken van dit wapen. Bij daadwerkelijk gebruik, wordt pepperspray bijna 3,5 keer vaker gebruikt dan de korte wapenstok. Als hier het gebruik van de lange wapenstok bij wordt geteld, dan wordt pepperspray ongeveer 2,5 keer vaker aangewend dan de wapenstok. Pepperspray wordt naar schatting 12 keer vaker gebruikt dan het vuurwapen (zover het waarschuwend of gericht schieten betreft). Onderstaande tabel geeft een globaal inzicht ten aanzien van gebruikte wapens bij geweldsincidenten.

**Tabel (a) Geschatte omvang geregistreerde geweldsincidenten naar wapengebruik (2010)**

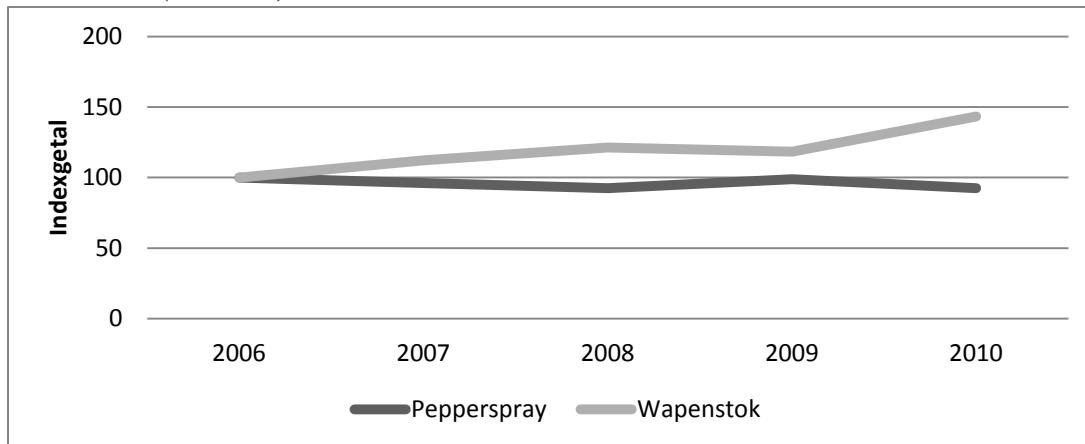
	Aantal	Percentage
Dreigen pepperspray	420	14 %
Aanwenden pepperspray	1.250	42 %
Korte wapenstok	370	13 %
Lange wapenstok	150	5 %
Dreigen vuurwapen	700	23 %
Aanwenden vuurwapen	100	3 %
<b>Totaal</b>	<b>2.990</b>	<b>100 %</b>

Over dreigen met wapens kunnen nauwelijks gefundeerde uitspraken worden gedaan. Zo wordt het dreigen met de wapenstok niet of nauwelijks geregistreerd en het registreren van het dreigen met pepperspray vindt wel plaats, maar er zijn meerdere signalen die aangeven dat de registratie ervan niet standaard gebeurt. Er is waarschijnlijk sprake van onderregistratie bij het dreigen met pepperspray, maar de omvang van de onderregistratie is onbekend. Het dreigen met het vuurwapen (ter hand nemen, richten) daarentegen wordt wel vrij nauwkeurig bijgehouden. Het enige dat met zekerheid kan worden vastgesteld, is dat het aantal dreigingen met vuurwapen een veelvoud is van het daadwerkelijk aanwenden van dit wapen.

In relatieve zin is het gebruik van pepperspray afgenomen in de periode 2002-2010, dat wil zeggen dat het gebruik van pepperspray vrij stabiel is gebleven, terwijl het gebruik van de wapenstok en het vuurwapen is toegenomen. Het is waarschijnlijk dat pepperspray na een enthousiaste ontvangst bij de introductie, nu op zijn gebruikswaarde wordt geschat en meer functioneel wordt aangewend door de politieambtenaren. Pepperspray lijkt, met andere woorden, iets van de magie te hebben verloren en wordt als een van de mogelijke geweldsmiddelen beschouwd. Tegelijkertijd heeft er een herwaardering van het vuurwapen plaatsgevonden; dit wapen wordt sneller ter hand genomen dan in het begin van de periode 2002-2010. Daar wordt door korpsen ook bewust op gestuurd tijdens de IBT-dagen (Integrale Beroepsvaardigheden Training), hoewel nog steeds veel politiemensen (erg) terughoudend zijn om het vuurwapen te gebruiken, niet in de laatste plaats vanwege de mogelijk (trieste) consequenties van het daadwerkelijk schieten.

Figuur (a) geeft de geïndexeerde ontwikkeling van pepperspray- en wapenstokgebruik over een periode van vijf jaar.

**Figuur (a) Geïndexeerde ontwikkeling pepperspray- en wapenstokgebruik in 14 regiokorpsen in de periode 2006-2010 (2006=100)**



Bron: Opgave door korpsen.

### **Effectiviteit van wapenstok- en pepperspraygebruik**

Het tweede onderzoeksthema heeft betrekking op de vraag in welke reguliere situaties en met welk gevolg pepperspray en wapenstok worden ingezet door de Nederlandse politie. De onderzoeksresultaten wijzen in de richting dat de wapenstok vooral wordt benut bij het handhaven van de openbare orde. Hierbij spelen gebeurtenissen in horeca- en uitgaanssituaties een prominente rol. De analyse wijst uit dat de wapenstok veelal in situaties wordt ingezet, die vergelijkbaar zijn met omstandigheden waarin fysiek geweld wordt aangewend. Pepperspray daarentegen wordt meer benut in aanhoudingssituaties. Pepperspraysituaties vertonen daarmee meer overeenkomst met settings waarbinnen het vuurwapen wordt gebruikt.

#### *Wapenstok*

Politieambtenaren beschikken standaard over de korte wapenstok. Voor de wijze waarop de wapenstok meestal wordt ingezet – handhaven van de openbare orde – is deze korte variant naar de mening van een ruime meerderheid van politiemensen minder goed bruikbaar dan de lange wapenstok. De stok is te kort om mensen op afstand te houden, straalt weinig gezag uit en een klap met de korte wapenstok maakt vaak weinig indruk. De lange wapenstok voldoet veel meer aan de gewenste criteria, maar deze stok is slechts beschikbaar voor een selecte groep van reguliere politieambtenaren (bijvoorbeeld tijdens horecadiensten in bepaalde steden/regio's). De korte wapenstok wordt weinig benut in aanhoudingssituaties in het kader van het handhaven van de openbare orde. Dit vereist vaardigheden waar politiemensen niet altijd over beschikken. Daar komt ook bij dat er sprake is van een zekere scepsis onder politiemensen of de wapenstok in de praktijk wel echt te gebruiken is voor klemmen en opbrengtechnieken.

#### *Pepperspray*

Pepperspray mag niet worden gebruikt voor het handhaven van de openbare orde. De Ambtsinstructie is hier duidelijk over en in die zin is pepperspray geen alternatief voor de (korte) wapenstok in deze situaties. Hoewel pepperspray meestal wordt gebruikt om verdachten aan te houden, zijn er ook wel voorbeelden van een ander gebruik van pepperspray. De fysieke reacties van verdachten die worden gepeperd (en waar dit effectief is) bestaan uit tranende, dichte ogen, branderige huid, bemoeilijkte

ademhaling en verstoorde motoriek. Een nare ervaring die normaal gesproken echter geen blijvende gevolgen heeft.

Het middel is in ongeveer een kwart van de gevallen niet effectief: de verdachte is dan nog steeds in staat zich te verweren dan wel aan te vallen. Als pepperspray wel werkt, dan is de verdachte tijdelijk min of meer uitgeschakeld en kan deze zonder problemen worden ingerekend. Het dreigen met pepperspray blijkt soms al genoeg. Burgers die uit eigen ervaring of van horen zeggen het effect kennen, geven zich - onder die dreiging - soms zonder verzet over. Hoe vaak louter dreigen met pepperspray voldoende is, weten we niet, maar we weten wel dat een kwart van het geregistreerde gebruik van pepperspray bestaat uit dreigen.

De effectiviteit van pepperspray wordt, naast het feit dat sommige mensen niet of minder gevoelig zijn voor pepperspray, begrensd door het besmettingsgevaar dat er is. Het risico is aanwezig dat de sprayende politieambtenaar zelf of collega's in aanraking komen met pepperspray. Daarmee worden mogelijk zichzelf of collega's uitgeschakeld. Pepperspray is daarom minder goed bruikbaar in kleine ruimtes en in situaties waarbij er reeds sprake is van een fysiek treffen. Desondanks wordt pepperspray regelmatig in dergelijke situaties gebruikt met als gevolg een daadwerkelijke besmetting van de sprayende politieambtenaar of van collega's.

Een derde begrenzing van het pepperspraygebruik wordt gevormd door de weersomstandigheden. Als het flink waait of regent, dan is de kans dat de spray ook daadwerkelijk in het gezicht van de verdachte komt, aanmerkelijk minder groot.

Volgens de Ambtsinstructie is pepperspray het aangewezen middel bij aanhouding van een verdachte met een mes of ander (niet zijnde vuur)wapen. Het dienstwapen wordt ingezet bij het aanhouden van vuurwapengevaarlijke verdachten. In de praktijk wordt bij dreiging met een mes echter lang niet altijd vertrouwd op pepperspray, want als het onverhoopt niet voldoende werkt, dan kan de politieambtenaar te laat zijn met het trekken van het vuurwapen.

### *Letselkans*

De inzet van de (korte) wapenstok heeft met regelmaat letsel bij burgers tot gevolg, ondanks dat politiemensen van mening zijn dat de korte wapenstok weinig slagkracht heeft. Het blijkt dat de letselkans bij het aanwenden van fysiek geweld ongeveer een kwart is – dat wil zeggen: een op de vier gemelde toepassingen van fysiek geweld geeft (licht) letsel bij de betrokken burger. De wapenstok verhoogt deze letselkans tot ongeveer 40%. Het herhaaldelijk inslaan op een burger met de wapenstok komt vaak agressief over. Zeker als het wordt gefilmd en op internet (YouTube) wordt gezet, heeft dit mogelijk een negatieve invloed op het imago van de politie. Feit is wel dat geweldsaanwending door de politie door het gebruik van sociale media meer in de schijnwerpers staat.

De letselkans bij politiemensen in situaties waarin ze de wapenstok gebruiken is niet meer dan een paar procent. Bij fysiek geweld ligt de letselkans hoger (rond de 12%), maar onze gegevens wijzen uit dat de letselkans van politiemensen bij geweldsaanwendingen kleiner is geworden in vergelijking met vijf tot tien jaar geleden. De cijfers wijzen op een halvering van deze letselkans. Wat de oorzaak hiervan is kunnen we niet vaststellen, maar mogelijkerwijs dat de verhoogde (politieke) aandacht voor de veiligheid van politiemensen vruchten afwerpt op dit punt.

De letselkans bij burgers wordt kleiner door het gebruik van pepperspray. Volgens onze gegevens is de letselkans ongeveer 10%. Dat letsel wordt dan echter bijna altijd veroorzaakt door het fysiek ge-

weld waarmee de aanhouding gepaard gaat. De bevinding dat de letselskans kleiner wordt bij pepperspraygebruik is geheel in lijn met de (inter)nationale literatuur op dit punt. De letselskans bij politiemensen die pepperspray aanwenden ligt in dezelfde orde van grootte; rond de 10%. Ook voor hen geldt, dat dit letsel gevolg is van een fysiek treffen dat vooraf ging aan het treffen met de verdachte, of aansluitend plaatsvond.

### **Betrokken burgers**

Het profiel van burgers tegen wie de wapenstok wordt gebruikt, verschilt op een aantal punten van het profiel van de burgers tegen wie pepperspray wordt aangewend. Gemeenschappelijk is dat het vrijwel uitsluitend mannen betreft met een gemiddelde leeftijd van rond de dertig jaar. Wapenstokgebruik is vaak gerelateerd aan de openbare ordeproblematiek in uitgaanscentra en vanuit dat gegeven is het niet verrassend dat veel burgers tegen wie de stok wordt ingezet vaak onder invloed zijn van drank en/of drugs. Ook is het niet verrassend dat de wapenstok met regelmaat wordt ingezet tegen groepen van burgers. Bij het gebruik van pepperspray is de betrokken burger – het gaat in 90% van de gevallen om inzet tegen één verdachte – minder vaak onder invloed van drank en/of drugs. Ongeveer een op de drie gepepperden is onder invloed van alcohol en/of drugs. Dit is een afname in vergelijking met de beginperiode (2002-2004) van het politieel pepperspraygebruik in Nederland; een daling die mede wordt veroorzaakt door het feit dat politiemensen hebben ervaren dat pepperspray minder effectief is bij mensen onder invloed.

Pepperspray mag niet worden gebruikt tegen – in de Ambtsinstructie gespecificeerde – risicogroepen. Het is duidelijk dat dit in de praktijk ook vrijwel nooit voorkomt. We zijn slechts op een enkel voorbeeld gestuit, bijvoorbeeld in een klacht, waarbij een zwangere vrouw is gepepperd. Ook in de literatuur lezen we her en der een enkel voorbeeld, zoals over een bejaarde man die blootgesteld is aan pepperspray. Het is waarschijnlijk dat de politie er in de praktijk in slaagt om risicogroepen te mijden, want deze groepen zijn in het algemeen toch al niet betrokken bij situaties waarin politiefunctionarissen het aanwenden van geweld noodzakelijk achten.

Burgers klagen in het algemeen niet vaak over geweldgebruik door de politie. In 2010 wordt over ongeveer 4% van het wapenstokgeweld geklaagd. Voor pepperspray ligt dat percentage rond de 1%. Zowel bij pepperspray- als wapenstokgebruik is het percentage klachten in 2010 minder dan in 2005. We weten niet wat hiervan de reden zou kunnen zijn. Zowel in 2010 als in 2005 ligt het klachtenpercentage bij het gebruik van de wapenstok hoger dan bij pepperspray. Mogelijk dat hier sprake is van een samenhang met letsel. Tot slot, wijzen de gegevens er op, dat pepperspray bij de introductie vaker klachten genereerde dan in de daaropvolgende jaren. Dit duidt waarschijnlijk enerzijds op een gewenningsproces bij burgers dat pepperspray tot het wapenarsenaal van de politie behoort en anderzijds op een professioneler gebruik door de politie na verloop van tijd.

### **Veilig politiewerk**

Het onderzoek wijst uit dat we niet alle politiemensen over één kam kunnen scheren; er is een driedeling gemaakt, te weten: doorzetters, korte lontjes en geen-geweld-gebruikers. In hoeverre politiemensen zich voldoende toegerust voelen om veilig en goed hun werk te kunnen doen, is niet slechts een kwestie van het juiste wapenarsenaal, maar lijkt veeleer afhankelijk te zijn van de fysieke en psychische gesteldheid van de politieambtenaar in kwestie. Ofwel: zelfvertrouwen wordt minder ontleend aan wapens dan aan zelfperceptie. Echter, het toevoegen van pepperspray aan de uitrusting van de politie heeft meer geweldgebruik veroorzaakt. Niet alleen in Nederland, maar ook in andere landen is deze tendens waargenomen. Dit wordt verklaard uit een toegenomen zelfverzekerdheid om een con-

flict aan te gaan en in eigen voordeel te beslechten. Hiermee wordt aangetoond dat wapens ook weer niet geheel onbelangrijk zijn voor het gevoel van veiligheid.

Door verschillende politieambtenaren wordt een kloof tussen de niet-dodelijke wapens (wapenstok en pepperspray) en het dodelijke (vuurwapen) ervaren. De huiver om daadwerkelijk te moeten schieten, zit er bij veel politiemensen diep in. Vanuit deze optiek wordt dan ook met interesse gekeken naar de mogelijkheden van de taser. Tegelijkertijd speelt het feit dat de kloof tussen pepperspray en het vuurwapen groot is in de hoofden van politiemensen geen grote rol bij de uitoefening van het dagelijkse politiewerk. Het is immers meer uitzondering dan regel dat een politieambtenaar het vuurwapen moet trekken en als dit gebeurt, dan is het meestal binnen standaardprocedures, zoals het benaderen en aanhouden van een vuurwapengevaarlijke verdachte. Het vuurwapen wordt zelden getrokken in situaties van noodweer.

### **Randvoorwaarden bij geweldgebruik: training en beoordeling**

In de ogen van politiemensen schiet de training van vaardigheden met betrekking tot het gebruik van wapens en fysieke technieken tekort. Het huidige IBT-pakket bestaat uit vier dagen per jaar en dat is naar de mening van docenten en politiemensen te weinig. Met name training rond zelfverdediging en fysieke opbrengtechnieken wordt als onvoldoende gekwalificeerd. Het achterstallig onderhoud is ook door de minister onderkend en er wordt gewerkt aan verbetering op dit punt.

De beoordeling van geweld vindt achteraf plaats. Het oordeel van collega's en direct leidinggevenden is soms te mild in de ogen van sommige politiemensen; deze wensen een politiecultuur waarin meer ruimte is voor zelfkritiek. Het is uiterst zelden dat aangewend geweld – gemeld via het officiële formulier – tot het oordeel niet proportioneel (te veel geweld) of niet subsidiair (te zwaar gewelddmiddel) leidt. En, als dit oordeel wordt geveld, dan gebeurt dit eerder naar aanleiding van pepperspray- dan wapenstokgebruik. Een belangrijke reden hiervoor is dat de Ambtsinstructie een aantal groepen/situaties uitsluit voor het aanwenden van pepperspray.

Over het oordeel van het aangewende geweld door interne onderzoekers of klachtencommissie is ongeveer een kwart van de politiemensen minder tevreden. De politieambtenaren hebben daarbij de indruk dat de beoordelaars in de regel meer op de hand van de burger zijn dan van de politieambtenaar. Het is overigens slechts een klein percentage van de geweldsaanwendingen dat onderwerp is van een intern onderzoek of een klachtenprocedure en leidt tot een disciplinaire maatregel of een strafrechtelijke vervolging. Zeker bij pepperspray- en wapenstokgebruik komt dit nauwelijks voor. Ook ingediende klachten worden niet vaak gegrond verklaard door een klachtencommissie. De Nationale ombudsman is kritischer op dit punt en stelt met enige regelmaat vast dat het gebruik van pepperspray niet subsidiair is geweest.

### **Uitschuifbare wapenstok**

We hebben weinig literatuur gevonden over de uitschuifbare wapenstok. Studies die het effect van de invoering op wapenstok- en pepperspraygebruik op politieel geweld documenteren, hebben wij niet aangetroffen. Het enige dat met zekerheid kan worden gesteld, is dat de effectiviteit van de uitschuifbare wapenstok beter wordt gewaardeerd door politiemensen dan de korte, niet-uitschuifbare variant. Maar dan gaat het om gepercipieerde en niet om geobjectiveerde effectiviteit. Het is onbekend wat de uitschuifbare wapenstok betekent in termen van letsel. Een slag met de uitschuifbare wapenstok komt harder aan, maar of dat in praktijk ook meer slachtoffers vergt, is nergens gedocumenteerd – voor zover wij hebben kunnen achterhalen.

## Taser

De invoering van de taser is veel vaker onderwerp van studie geweest dan de uitschuifbare wapenstok. Waarschijnlijk, omdat het om een heel nieuw type wapen gaat, terwijl de uitschuifbare wapenstok een variant is op een lang bestaand politiewapen. De taser heeft twee functionaliteiten: het afschieten van pijltjes (*probe mode*) en het direct op het lichaam plaatsen (*stun mode*). In beide gevallen wordt er een stroomstoot van hoog voltage (maar laag ampère) door het lichaam van de getroffenen gejaagd. Het grote verschil is, dat bij de pijltjesstand de spiercontrolefunctie wordt uitgeschakeld, waardoor de persoon in kwestie door de knieën gaat, terwijl in de *stun mode* de tegenstander pijn wordt aangedaan, zonder het verlamrende effect. Er wordt van verschillende kanten gewezen op het gevaar van misbruik van deze laatste functie van de taser door politiemensen. Er kan pijn worden toegebracht, soms zonder sporen achter te laten, waarmee het risico van 'instant justice' (informeel bestraffen) toeneemt.

De invoering van de taser (1999) laat zowel in Australië als de Verenigde Staten zien, dat het wapen snel de ranglijst aanvoert en veel vaker wordt aangewend dan de wapenstok of pepperspray. Of het totaal aan politieke geweldsaanwendungen hierdoor toeneemt en – als dat zo is – in welke mate, wordt onvoldoende duidelijk uit de door ons bekeken studies. Het effect van de invoering op het gebruik van het vuurwapen is verschillend in deze landen. In Australië neemt het vuurwapengebruik toe, terwijl het vuurwapengebruik in de VS afneemt. Het is niet duidelijk waarom het vuurwapengebruik in Australië is toegenomen en in hoeverre er een oorzakelijk verband is met de invoering van de taser.

De taser wordt in de nader bekeken landen breed ingezet. In Australië wordt de taser in 40% van de gevallen gebruikt voor het breken van fysiek verzet, terwijl de taser maar voor 10% wordt gebruikt bij dreiging met wapens door burgers. Ook in Canada wordt de taser breed benut en slechts in 5% van de zaken als gevolg van een bedreiging met een wapen van de zijde van de burger.

Er is niet veel bekend over de effectiviteit van de taser in de *stun mode*. In de pijltjesstand is de taser effectief, mits de pijltjes doel raken. In Canada missen in ongeveer een op de vijf keer de pijltjes hun doel, in de zin dat een of beide pijltjes niet in de persoon in kwestie vast blijven zitten, dan wel geheel het doelwit missen. Bij het afvuren van de pijltjes is er het gevaar dat deze gevoelige lichaamsdelen raken. Gegevens uit Engeland laten zien dat het richten van de taser echter vaak al voldoende is; de taser wordt in Engeland maar een op de drie keer daadwerkelijk ingezet (in *probe* en/of *stun mode*). In Canada wordt ook gewezen op het afschrikwekkende effect van de taser, maar hier kan het effect niet goed worden gedocumenteerd.

De ervaringen uit het buitenland wijzen wat letselkans betreft deels dezelfde kant op. Consensus is er over het feit dat burgers minder risico op letsel lopen door de taser. Deze consensus geldt echter niet voor de kans op letsel bij politiefunctionarissen; de resultaten van sommige studies laten een afname van de letselkans zien, terwijl er andere onderzoeken zijn die geen wezenlijke verandering van letselkans aantonen. De taser is echter niet een ongevaarlijk wapen en kan in uitzonderlijke gevallen mogelijk fatale gevolgen hebben.