



De wetgeving omtrent de inzet van politiehonden

In welke mate biedt het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren een oplossing voor de lacunes en onduidelijkheden in de huidige wetgeving, met inachtneming van de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie?

MASTERSCRIPTIE

Evi Kuijpers

U250909

Begeleid door mw. prof. dr. C.R.J.J. Rijken

Master rechtsgeleerdheid

Tilburg Law School

Department of Criminal Law

15 oktober 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1. Probleemschets	4
1.2. Theoretisch en wetenschappelijk kader	5
1.3. Methodologie	9
2. De wet- en regelgeving en haar lacunes en onduidelijkheden	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Politiewet 2012	12
2.3. De huidige Ambtsinstructie	13
2.4. Overige regelingen	14
2.4.1. Besluit bewapening en uitrusting politie	14
2.4.2. Besluit beheer politie	15
2.4.3. Regeling politiehonden	16
2.4.4. Keuringsreglement politiesurveillancehond	16
2.5. Lacunes en onduidelijkheden	16
2.6. Conclusie	18
3. Rapporten	20
3.1. Inleiding	20
3.2. Rapport Nationale ombudsman ‘Verantwoord politiegeweld’	20
3.3. Politierapport ‘De gebeten hond’	22
3.4. Conclusie	24
4. Jurisprudentie	26
4.1. Inleiding	26
4.2. Jurisprudentie	26
4.2.1. Rechtbank Amsterdam, 19 januari 2021	27
4.2.2. Rechtbank Rotterdam, 26 april 2021	28
4.2.3. Rechtbank Amsterdam, 12 mei 2021	28

4.2.4. Rechtbank Rotterdam, 21 juni 2021	29
4.2.5. Gerechtshof Amsterdam, 6 maart 2019	30
4.2.6. Gerechtshof Amsterdam, 12 juni 2019	30
4.2.7. Gerechtshof Amsterdam, 29 juli 2019	30
4.2.8. Gerechtshof Amsterdam, 21 januari 2021	31
4.2.9. Gerechtshof Den Haag, 2 maart 2021	32
4.2.10. Hoge Raad, 15 oktober 2019	33
4.3. Analyse	34
4.4. Conclusie	37
5. Ontwerpbesluit Ambtsinstructie.....	39
5.1. Inleiding.....	39
5.2. De wijzigingen.....	39
5.3. Het ontwerpbesluit en de huidige wet- en regelgeving	42
5.4. Het ontwerpbesluit en de jurisprudentie	42
5.5. Het ontwerpbesluit en de rapporten.....	44
5.4. Analyse	46
5.5. Conclusie	48
6. Conclusie.....	50
7. Bibliografie.....	53
8. Jurisprudentielijst	55

1. Inleiding

1.1. Probleemschets

Op 19 november 2020 zond NPO 2 een aflevering van Zembla uit met als titel ‘bijten als beloning’.¹ Het programma was gewijd aan de inzet van politiehonden en onderzocht de gevolgen van het ontbreken van duidelijke regelgeving bij de inzet van deze honden als wapen. De hond is na het pistool het zwaarste wapen van de politie. Een beet van een politiehond kan zwaar lichamelijk letsel veroorzaken.² Zo schetst het vervolg op bovenstaande uitzending van Zembla het verhaal van een man die na een beet van een politiehond zes weken op de intensive care heeft gelegen en blijvend lichamelijk letsel heeft overgehouden aan de inzet van de hond.³ Men zou kunnen stellen dat het merkwaardig is dat duidelijke regelgeving momenteel lijkt te ontbreken, aangezien toch vrijwel iedere dag iemand wordt gebeten door een politiehond. Zo werden er in 2019 357 incidenten geregistreerd waarbij iemand is gebeten⁴, maar het vermoeden is dat dit aantal hoger ligt doordat niet alle incidenten worden geregistreerd.⁵

Ook de Nationale ombudsman heeft in enkele rapporten gewezen op het ontbreken van duidelijke regelgeving wat betreft de inzet van politiehonden als gewelddmiddel.⁶ Daarnaast heeft de politie een rapport opgesteld met aanbevelingen betreffende de huidige regelgeving.⁷ Men kan zich afvragen of de huidige regelgeving de burger wel voldoende waarborgen biedt. Een gebrek aan waarborgen kan leiden tot onduidelijkheid voor de burger.⁸ Daarnaast moet het voor een ambtenaar duidelijk zijn hoe hij moet handelen, zodat voorzienbaar is wanneer hij zich schuldig maakt aan een strafbaar feit.⁹ Door het ontbreken van duidelijke en concrete regelgeving is het de afgelopen jaren aan het oordeel van de rechter geweest om een nadere

¹ ‘Zembla’, *BNNVARA*, NPO 2, 19 november 2020.

² ‘Bijten als beloning – deel 2’, *bnnvara.nl*, 5 maart 2021.

³ ‘Zembla’, *BNNVARA*, NPO 2, 5 maart 2021.

⁴ *Aanhangsel handelingen II*, 2020/21, 1195.

⁵ ‘Inzet hond gebeurt volgens duidelijke richtlijnen’, *politie.nl*, 19 november 2020.

⁶ Nationale ombudsman, 31 augustus 2011, 2011/264.

⁷ *Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden* (Politierapport “De gebeten hond”), Nunspeet, 10 december 2009.

⁸ ‘Zembla’, *BNNVARA*, NPO 2, 5 maart 2021.

⁹ ‘Wijziging Ambtsinstructie’, *NJB* 2021/540.

invulling te geven aan het al dan niet geoorloofd zijn van de inzet van een politiehond als gewelddmiddel.

De weinig concrete regelgeving omtrent de inzet van politiehonden is ook in de politiek niet onopgemerkt gebleven. Sinds eind 2018 ligt er dan ook een ontwerpbesluit voor de wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, waarin de inzet van politiehonden wordt geregeld.¹⁰ Dit ontwerpbesluit is tot op heden nog niet inwerking getreden. Is deze nieuwe regelgeving een oplossing en biedt het de duidelijkheid die in de huidige regelgeving lijkt te ontbreken?

Dit onderzoek poogt meer duidelijkheid te scheppen in de hiervoor geschetste problematiek omtrent de inzet van politiehonden en beantwoordt hiertoe de volgende hoofdvraag: *‘In welke mate biedt het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren een oplossing voor de lacunes en onduidelikheden in de huidige wetgeving, met inachtneming van de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie?’* Hiertoe worden in dit hoofdstuk eerst het theoretisch en wetenschappelijk kader uiteengezet. Vervolgens wordt de methodologie uitgewerkt.

1.2. Theoretisch en wetenschappelijk kader

Dit onderzoek bouwt met name voort op de uitspraken van politiewetenschapper Jaap Timmer in de uitzending van Zembla. Hierin geeft Timmer aan van mening te zijn dat de bestaande wetgeving te schaars is, en ook het ontwerpbesluit voor de wijziging van de ambtsinstructie niet duidelijk genoeg is.¹¹ Dit onderzoek neemt het ontwerpbesluit onder de loep naar aanleiding van deze uitspraken.

In de wetenschappelijke literatuur is de inzet van politiehonden en de wetgeving hieromtrent een redelijk onbesproken onderwerp. Er zijn echter voldoende andere documenten die als bronnen kunnen en zullen dienen voor dit onderzoek. Hiermee wordt onder andere bedoeld op de huidige Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere

¹⁰ Minister van Justitie en Veiligheid, Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, tweede tranche, 20 december 2018.

¹¹ ‘Zembla’, *BNNVARA*, NPO 2, 19 november 2020.

opsporingsambtenaren (hierna: Ambtsinstructie)¹², het ontwerpbesluit voor de wijziging van de Ambtsinstructie¹³, meerdere rapporten van de Nationale ombudsman met aanbevelingen omtrent de inzet van politiehonden¹⁴ en de gestelde Kamervragen.¹⁵ Daarnaast is er voldoende jurisprudentie beschikbaar om een jurisprudentieonderzoek uit te voeren naar de invulling van de situaties waarin een politiehond ingezet mag worden en het noodzakelijkheidsvereiste.

Dit *noodzakelijkheidsvereiste* komt naar voren in artikel 7 van de Politiewet 2012 en is het kader waaraan in de huidige situatie getoetst wordt of de inzet van een politiehond gerechtvaardigd is. Artikel 7 van de Politiewet spreekt in lid 1 over een rechtmatige uitoefening van een geweldsmiddel wanneer het daarmee beoogde doel de inzet van het geweldsmiddel rechtvaardigt en dit doel niet op een andere manier kan worden bereikt. Verder spreekt lid 5 over een uitoefening van de bevoegdheden die in verhouding tot het doel redelijk en gematigd zijn. Dit proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste worden meegenomen om de vraag te beantwoorden in welke situaties de inzet van een politiehond daadwerkelijk noodzakelijk is en vormen samen dan ook het noodzakelijkheidsvereiste.¹⁶ Het *proportionaliteitsvereiste* houdt in dat het doel en het middel evenredig zijn. Geweld kan dus bevoegd worden aangewend als het beoogde doel zwaarder weegt dan het belang dat wordt geschonden.¹⁷ Het *subsidiariteitsvereiste* houdt in dat een middel enkel gebruikt mag worden wanneer met een ander, minder ingrijpend middel hetzelfde doel niet bereikt kan worden. Er mag dus geen andere, voor de betrokken burger minder belastende weg openstaan om hetzelfde doel te bereiken.¹⁸ Beide vereisten hebben overeenkomsten en zijn in sommige gevallen lastig te onderscheiden. Echter, in het geval van de inzet van een politiehond dient aan beide vereisten voldaan te worden. Het lastig te maken onderscheid tussen beiden is dan ook niet problematisch,

¹² Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

¹³ Minister van Justitie en Veiligheid, Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, tweede tranche, 20 december 2018.

¹⁴ Nationale ombudsman, 31 augustus 2011, 2011/264.

¹⁵ *Aanhangsel handelingen II*, 2020/21, 1195.

¹⁶ Artikel 7 Politiewet 2012.

¹⁷ H.J.B. Sackers, commentaar op art. 7 Politiewet 2012, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.

¹⁸ H.J.B. Sackers, commentaar op art. 7 Politiewet 2012, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.

aldus Sackers in zijn commentaar op artikel 7 van de Politiewet 2012.¹⁹ Verder is naast het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste de ultimatum remedium-gedachte het uitgangspunt, met als doel het gebruik van geweld zoveel mogelijk te beperken.²⁰

Daarnaast maakt artikel 7 van de Politiewet een onderscheid tussen *geweldsmiddelen* en *vrijheidsbeperkende middelen*. Zo dient vooraf aan het gebruik van geweld een waarschuwing gegeven te worden. Bij vrijheidsbeperkende middelen is dit niet vereist. Daarnaast dient bij de inzet van geweld een afweging gemaakt te worden met het oog op de aan het geweld verbonden gevaren. Deze afweging hoeft niet gemaakt te worden bij de toepassing van vrijheidsbeperkende middelen. Volgens de wetgever is in het algemeen namelijk geen gevaar verbonden aan de toepassing van een vrijheidsbeperkend middel.²¹ De Ambtsinstructie bevat een limitatieve lijst met geweldsmiddelen die toegekend kunnen worden aan politieambtenaren. Volgens deze Ambtsinstructie is geweld elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken. Het aanwenden van geweld betreft het gebruiken van geweld, waaronder ook het gebruik van een geweldsmiddel wordt verstaan.²² De nota van toelichting van de Ambtsinstructie spreekt in dit verband van een ‘fysieke kracht die wordt uitgeoefend om een persoon een bepaalde handeling te doen verrichten die hij niet wil verrichten, of om een persoon een bepaalde handeling juist niet te laten verrichten.’²³ De politiehond wordt in de Ambtsinstructie niet expliciet aangeduid als geweldsmiddel.²⁴ Het lijkt echter gepast de politiehond wel als geweldsmiddel aan te duiden, aangezien een beet van een hond een kracht is van meer dan geringe betekenis waarbij de verwondingen aanzienlijk kunnen zijn, aldus Van der Steeg in zijn commentaar op artikel 15 van de Ambtsinstructie.²⁵ Daarnaast

¹⁹ H.J.B. Sackers, commentaar op art. 7 Politiewet 2012, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.

²⁰ H.J.B. Sackers, commentaar op art. 7 Politiewet 2012, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.

²¹ H.J.B. Sackers, commentaar op art. 7 Politiewet 2012, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.

²² Artikel 1 lid 4 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

²³ Nota van toelichting Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, Stb. 2001, 387, p. 5-6.

²⁴ M. van der Steeg, commentaar op art. 15 Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.

²⁵ M. van der Steeg, commentaar op art. 15 Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.

leert een blik in de huidige jurisprudentie dat de politiehond in de rechtspraak ook als geweldsmiddel wordt beschouwd. In dit onderzoek wordt deze invulling gevolgd en wordt de politiehond dan ook aangemerkt als geweldsmiddel.

Verder dient voor ogen te worden gehouden dat er in de wet- en regelgeving een onderscheid gemaakt kan worden tussen het 'hoe' en 'wanneer' een politiehond ingezet mag worden. Enerzijds is er regelgeving die het proces beschrijft omtrent de inzet van een politiehond. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de certificering die vereist is voor de geleider en hond. Anderzijds is er regelgeving die ziet op de specifieke situaties waarin een politiehond ingezet mag worden.

Tot slot wordt er onderscheid gemaakt tussen politiespeurhonden, politiesurveillancehonden en AOT-honden (aanhoudings- en ondersteuningsteam-honden). Dit onderscheid wordt gemaakt in artikel 23 van het Besluit bewapening en uitrusting politie.²⁶ Zo mag een *politiesurveillancehond* enkel worden ingezet bij een surveillancedienst of bij het optreden van de mobiele eenheid, aldus artikel 23 onder a van het Besluit bewapening en uitrusting politie. Enkel wanneer de inzet van fysieke kracht, een wapenstok- of pepperspraygebruik onvoldoende effect hebben of niet mogelijk zijn en het vuurwapen een te zwaar middel is om in te zetten, mag de politiesurveillancehond ingezet worden.²⁷ De surveillancehond moet onder direct en voortdurend toezicht van een geleider staan.²⁸ Wanneer sprake is van de inzet van een politiesurveillancehond in het kader van de mobiele eenheid dient de geleider toestemming te hebben van het bevoegde gezag. Het gezag met betrekking tot de openbare ordehandhaving ligt bij de burgemeester volgens artikel 11 van de Politiewet 2012. Een hondengeleider treedt echter in de meeste gevallen op onder leiding van een meerdere. Deze meerdere zal de inzet van een hond uitdrukkelijk moeten gelasten, tenzij vooraf anders is bepaald.²⁹

²⁶ Besluit bewapening en uitrusting politie.

²⁷ M. van der Steeg, commentaar op art. 15 Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.

²⁸ Artikel 15 lid 1 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

²⁹ M. van der Steeg, commentaar op art. 15 Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.

Een *AOT-hond*³⁰ daarentegen mag enkel worden ingezet bij het optreden van een aanhoudings- en ondersteuningsteam of een bijzondere bijstandseenheid, zo blijkt uit artikel 23 onder b van het Besluit bewapening en uitrusting politie. De hond wordt (niet limitatief) ingezet om verdachten op te zoeken in het buitengebied, bewaking van panden, het opschonen van panden en het onopvallend benaderen van vuurwapengevaarlijke verdachten. De zelfstandigheid van de hond heeft als voordeel dat de gevaren voor de eenheden verkleind worden. Voor de inzet van een AOT-hond is de toestemming van de hoofdofficier van justitie vereist.³¹

Een *politiepeurhond*, tot slot, mag uitsluitend worden ingezet voor het opsporen van menselijke geur, verdovende middelen, explosieven, vuurwapens en munitie, stoffelijke resten van mensen, brandversnellende middelen en geld. Gezien de bevoegdheden die toegekend zijn aan de verschillende soorten politiehonden en de inbreuken die deze bevoegdheden maken, zal de politiepeurhond in dit onderzoek niet verder aan bod komen.

Bij alle drie de soorten honden geldt dat de korpschef toestemming dient te geven aan een ambtenaar om in aanmerking te komen als geleider van een hond. Daarnaast blijkt uit artikel 7 lid 1 van de Politiewet een algemene waarschuwingsplicht alvorens een hond ingezet wordt.

1.3. Methodologie

Dit onderzoek bestaat gedeeltelijk uit literatuuronderzoek en gedeeltelijk uit jurisprudentieonderzoek. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen, namelijk internetbronnen zoals politie.nl en zembla.nl, krantenartikelen, Kamerstukken, jurisprudentie en wetenschappelijke artikelen. Belangrijke vindplaatsen van voorgenoemden zijn rechtspraak.nl, Kluwer Navigator en Google Scholar. Tijdens het zoeken naar geschikte bronnen zijn termen als ‘politiehond(en)’, ‘diensthond(en)’, ‘geweldsmiddel(en)’, ‘politie’, ‘Ambtsinstructie (voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren)’, ‘noodzakelijkheidsvereiste’ en combinaties hiervan gebruikt.

³⁰ In oudere teksten komt men ook de term AOE-hond tegen. Dit staat voor aanhoudings- en ondersteuningseenheidhond. Wanneer wordt geschreven over een AOE-hond, dient AOT-hond gelezen te worden.

³¹ Artikel 6 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag *‘Wat is de inhoud van de huidige wet- en regelgeving omtrent de inzet van politiehonden en welke lacunes en onduidelijkheden kent deze wet- en regelgeving?’* worden de bestaande bepalingen omtrent de inzet van politiehonden van algemeen naar bijzonder uiteengezet. Vervolgens worden onduidelijkheden en lacunes uit de huidige wet- en regelgeving besproken en geanalyseerd. Hierbij komen zowel de regelgeving omtrent het proces bij de inzet van politiehonden als regelgeving omtrent de situaties waarin een hond ingezet mag worden aan bod.

Vervolgens worden het rapport van de Nationale ombudsman genaamd *‘Verantwoord politiegeweld’* en het rapport van de politie genaamd *‘De gebeten hond’* uiteen gezet om de tweede deelvraag te beantwoorden. Deze vraag luidt *‘Wat is de inhoud en de rol van het rapport ‘Verantwoord politiegeweld’ van de Nationale ombudsman en het rapport ‘De gebeten hond’ van de politie?’*

Om de derde deelvraag *‘Welke invulling heeft de rechtspraak gegeven aan de lacunes in de wet- en regelgeving betreffende de inzet van politiehonden?’* te beantwoorden wordt een jurisprudentieonderzoek gedaan. Hiervoor wordt jurisprudentie gebruikt uit de periode 2013 tot en met het heden. Er is gekozen voor deze periode, omdat in 2013 de Politiewet 2012 van kracht is geworden. In deze wet is de basis voor het noodzakelijkheidsvereiste neergelegd. Jurisprudentie van voor 2013 is gebaseerd op de Politiewet 1993 en dus mogelijk niet meer relevant. De voornaamste zoekterm is *‘politiehond(en)’*. Als databases worden rechtspraak.nl en Kluwer Navigator gebruikt. Het is voor de bruikbaarheid van de jurisprudentie van belang dat een rechtelijke afweging is toegespitst op het al dan niet noodzakelijk zijn van de inzet van de politiehond.

Ter beantwoording van de vierde en tevens laatste deelvraag *‘In hoeverre worden de lacunes en onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie ingevuld door het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, met inachtneming van de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie?’* worden de analyse van de huidige wet- en regelgeving en de jurisprudentiële invulling van het noodzakelijkheidsvereiste naast het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie gelegd. Er wordt gekeken in hoeverre het ontwerpbesluit de lacunes en onduidelijkheden in de huidige regelgeving wegneemt.

Na de beantwoording van de deelvragen op bovengenoemde manier wordt de centrale onderzoeksvraag *‘In welke mate biedt het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren een oplossing voor de lacunes en onduidelijkheden in de huidige wetgeving, met inachtneming van de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie?’* beantwoord en volgt een afsluitende conclusie.

2. De wet- en regelgeving en haar lacunes en onduidelijkheden

2.1. Inleiding

De inzet van politiehonden wordt geregeld in een aantal wettelijke bepalingen. De voornaamste bronnen zijn de Ambtsinstructie en de Politiewet 2012 (hierna: Politiewet) waarin een aantal algemene waarborgen zijn neergelegd die van toepassing zijn op de inzet van politiehonden. Om een duidelijk kader te schetsen van de wetgeving omtrent de inzet van politiehonden, beantwoordt dit hoofdstuk de vraag: *‘Wat is de inhoud van de huidige wet- en regelgeving omtrent de inzet van politiehonden en welke lacunes en onduidelijkheden kent deze wet- en regelgeving?’* Een duidelijk kader is van belang om vervolgens te kunnen zien waar de lacunes en onduidelijkheden in de wetgeving zich bevinden.

Om een duidelijk totaalbeeld te krijgen van de wetgeving omtrent politiehonden, wordt deze besproken van algemeen naar meer specifiek, beginnende met de relevante bepalingen uit de Politiewet. Vervolgens wordt de momenteel geldende Ambtsinstructie uiteengezet, om daarna in te zoomen op lagere regelgeving. Tot slot komen de lacunes en onduidelijkheden die de wetgeving kent aan bod. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het proces omtrent de inzet van politiehonden (‘hoe’) en de situaties wanneer de inzet van een politiehond gerechtvaardigd is (‘wanneer’). Dit alles wordt gevolgd door een aantal concluderende opmerkingen.

2.2. Politiewet 2012

Op 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 in werking getreden, als opvolger van de Politiewet 1993.³² De Politiewet 2012 is de momenteel geldende wetgeving die onder andere het functioneren van de politieorganisatie omschrijft.³³ De Politiewet is een wet in formele zin. De wet zelf bevat geen bepalingen die specifiek zien op situaties waarin de inzet van geweldsmiddelen door de politie is toegestaan.³⁴ Deze wet is echter wel van belang voor de limitering en legitimatie van de inzet van geweldsmiddelen. In de Politiewet staan namelijk de algemene bevoegdheden tot het gebruik van geweld en vrijheidsbeperkende middelen, met daarbij behorende algemene criteria.³⁵

³² Politiewet 2012.

³³ ‘Politiewet’, politie.nl.

³⁴ Politiewet 2012.

³⁵ Memorie van toelichting Politiewet 2012.

Met betrekking tot de inzet van geweldsmiddelen is artikel 7 van de Politiewet van belang, meer specifiek de leden 1 en 7.³⁶ In dit artikel komt het noodzakelijkheidsvereiste, bestaande uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste, tot uitdrukking.³⁷ Met andere woorden, uit artikel 7 van de Politiewet blijkt dat de inzet van een hond absoluut noodzakelijk en in overeenstemming met de ernst van het feit of de aard van de bedreiging moet zijn.³⁸

Een nadere uitwerking ter uitvoering van de geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen is terug te vinden in een ambtsinstructie, zo vermeldt artikel 9 lid 3 van de Politiewet. In het geval van de bevoegdheid tot de inzet van politiehonden betreft dit de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.³⁹

2.3. De huidige Ambtsinstructie

De Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De huidige Ambtsinstructie is in 1994 inwerking getreden. De meeste recente wijzigingen zijn op 1 juli 2020 van kracht geworden. Deze wijzigingen zagen met name op voorwaarden ('hoe') voor de inzet van geweldsmiddelen. Zo zijn de regels met betrekking tot het melden, registreren en beoordelen van geweldsaanwending vernieuwd. Daarnaast is de definitie van het aanwenden van geweld gewijzigd. Voorheen viel ook 'het dreigen met geweld' onder het aanwenden van

³⁶ Artikel 7 Politiewet 2012.

Lid 1. De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld of vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik hiervan verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.

(...)

Lid 7. De uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste tot en met zesde lid, dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn.

³⁷ H.J.B. Sackers, commentaar op art. 7 Politiewet 2012, *Tekst & Commentaar Strafvoordering*, Deventer: Wolters Kluwer

³⁸ M. van der Steeg, commentaar op art. 15 Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.

³⁹ Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

geweld. Sinds 1 juli 2020 is dit niet meer het geval.⁴⁰ Het besluit geeft houvast met betrekking tot de maatregelen waar personen die van hun vrijheid zijn beroofd aan kunnen worden onderworpen, aldus de preambule van de Ambtsinstructie. Het besluit bevat onder andere wetgeving omtrent het gebruik van vuurwapens, pepperspray en traangas door de politie.⁴¹ Ook de inzet van de politiehond komt aan de orde in het besluit, meer specifiek in artikel 15.⁴² In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen de politiesurveillancehond (lid 1) en de AOT-hond (lid 2). Een nadere toelichting van dit onderscheid is reeds uiteengezet in hoofdstuk 1. Daarnaast vermeldt lid 3 van artikel 15 van de Ambtsinstructie dat de geleider in het bezit dient te zijn van een certificaat zoals in artikel 22 van de Politiewet vastgesteld.

2.4. Overige regelingen

Voor een volledige schets van de wetgeving omtrent de inzet van politiehonden, dient ook lagere regelgeving besproken te worden. Zo zijn het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit beheer politie beiden van belang wat betreft de inzet van politiehonden. Daarnaast zijn de Regeling politiehonden en het Keuringsreglement van toepassing. Allen worden hiernavolgend besproken.

2.4.1. Besluit bewapening en uitrusting politie

Het Besluit bewapening en uitrusting politie bevat regels over bewapening, de uitrusting en de kleding van de politie en de bijzondere bijstandseenheden. Daarnaast worden regels over de taakuitvoering door de politie en de eisen aan bekwaamheid van de ambtenaren van politie en

⁴⁰ M. van der Steeg, commentaar op aanhef Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.

⁴¹ Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

⁴² Artikel 15 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

Lid 1. Het inzetten van een politie-surveillancehond is slechts geoorloofd onder het direct en voortdurend toezicht van een geleider bij: **a.** de surveillancedienst, en **b.** het optreden van een mobiele eenheid als bedoeld in artikel 26 van het Besluit beheer politie na toestemming van het bevoegd gezag.

Lid 2. Het inzetten van een AOT-hond is slechts geoorloofd onder het direct en voortdurend toezicht van een geleider bij het, na toestemming van gezag, optreden van een aanhoudings- en ondersteuningsteam als bedoeld in artikel 11, onder a, van het Besluit beheer politie of een bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012.

Lid 3. De geleider dient in het bezit te zijn van een krachtens art. 22 van de Politiewet 2012 vastgesteld certificaat.

bijzondere bijstandseenheden uiteengezet.⁴³ Hoofdstuk 2 van het Besluit bewapening en uitrusting politie spitst zich toe op politiehonden. In dit hoofdstuk zijn de termen politiesurveillancehond, AOT-hond en politiespeurhond uiteengezet.⁴⁴ Daarnaast wordt beschreven onder toezicht van wie de honden staan, namelijk ambtenaren van de politie met verschillende bevoegdheden op grond van artikel 2 van de Politiewet. Verder wordt vermeld dat een ambtenaar enkel kan beschikken over een hond na toestemming van een korpschef en wordt uiteengezet welke certificering nodig is voor het bezitten en werken met een politiehond.⁴⁵ Dit besluit wordt gelijktijdig met het Ambtsbesluit herzien. In deze herziening wordt de term ‘politiesurveillancehond’ vervangen door ‘surveillancehond’ en worden in artikel 24 de surveillancehond en AOT-hond officieel aangemerkt als onderdeel van de bewapening.

2.4.2. Besluit beheer politie

Het Besluit beheer politie bevat regels over de organisatie en het beheer van de politie. Uit het besluit blijkt dat regionale eenheden kunnen rekenen op ondersteuning van de Dienst regionale operationele samenwerking onder meer wat betreft de inzet van diensthonden.⁴⁶ Daarnaast vermeldt het besluit de taken van een mobiele eenheid.⁴⁷ Uit lid 1 sub b van artikel 15 van de Ambtsinstructie blijkt dat de inzet van een politiesurveillancehond onder meer gekoppeld is aan de inzet van een mobiele eenheid. De taken van een mobiele eenheid zoals vermeld in het besluit, vormen dan ook een kader voor de situaties waarin de inzet van een politiesurveillancehond, in combinatie met een mobiele eenheid, toegestaan is.

⁴³ Preambule Besluit bewapening en uitrusting politie.

⁴⁴ Artikel 23 Besluit bewapening en uitrusting politie. Zie hoofdstuk 1 voor de uitgewerkte definities van de termen.

⁴⁵ Artikel 24 Besluit bewapening en uitrusting politie.

⁴⁶ Artikel 8 en 22 Besluit beheer politie.

⁴⁷ Artikel 26 Besluit beheer politie.

De regionale eenheden beschikken ieder over een organisatie van mobiele eenheden ten behoeve van: **a.** het optreden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening, in het bijzonder bij grootschalige manifestaties en evenementen; **b.** het uitvoeren van evacuaties; **c.** het bewaken en beveiligen van objecten; **d.** het optreden bij crises en rampen; **e.** het uitvoeren van zoekacties; **f.** het aanhouden van ordeverstoorders.

2.4.3. Regeling politiehonden

De Regeling politiehonden vindt zijn grondslag in het derde lid van artikel 24 van het Besluit bewapening en uitrusting politie. De regeling bevat voorschriften met betrekking tot de inzet, certificering en keuring van politiehonden. Zo vermelden artikel 4 en 5 van de regeling dat de inzet van een politiesurveillancehond of een AOT-hond uitsluitend geschiedt bij het optreden van een surveillancedienst of mobiele eenheid, dan wel bij het optreden van een aanhoudings- en ondersteuningsteam. Verder bevat het reglement meerdere artikelen die omschrijven aan welke eisen een hond moet voldoen, wil deze goedgekeurd worden om als politiehond ingezet te worden. Hierbij kan gedacht worden aan gehoorzaamheid aan de geleider, het vermogen van de hond om op commando geweld toe te passen dan wel te beëindigen en het vermogen om een hindernisbaan af te leggen.⁴⁸

2.4.4. Keuringsreglement politiesurveillancehond

Op grond van het Keuringsreglement politiehonden versie Januari 2019 vinden keuringen van politiehonden plaats.⁴⁹ Het Keuringsreglement heeft tot doel het stellen van inhoudelijke eisen aan het behalen van het vereiste certificaat, om zo het risico van buitenproportioneel geweld en het risico van letsel zo veel mogelijk te beperken. Zo vermeldt het reglement wie deel kunnen nemen aan een keuring en de oefeningen die uitgevoerd dienen te worden door de geleider en hond. Daarnaast vermeldt het reglement aan welke vereisten een sommatie moet voldoen alvorens een hond ingezet mag worden. Ook vermeldt het reglement hoe dit alles beoordeeld dient te worden.⁵⁰

2.5. Lacunes en onduidelijkheden

De hiervoor geschetste wet- en regelgeving kan worden opgesplitst in regelgeving die ziet op het proces omtrent de inzet van politiehonden ('hoe') en regelgeving die ziet op de specifieke situaties waarin een hond ingezet mag worden ('wanneer'). Het proces wordt beschreven in de Ambtsinstructie, het Besluit bewapening en uitrusting politie, de Regeling politiehonden en het

⁴⁸ Paragraaf 3 Regeling politiehonden.

⁴⁹ Keuringsreglement politiesurveillancehonden versie Januari 2019.

⁵⁰ De Regeling politiehonden vermeldt dat het Keuringsreglement politiesurveillancehonden ter inzage ligt bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Echter, contact met dit ministerie doet blijken dat dit reglement niet meer beschikbaar is. Ook online is de meeste recente versie van het keuringsreglement (versie Januari 2019) onvindbaar. Pas na herhaaldelijk mailcontact met de Politieacademie werd het Keuringsreglement inzichtelijk.

Keuringsreglement politiesurveillancehonden. Anderzijds zien de Politiewet en het Besluit beheer politie op de invulling van de situaties wanneer een politiehond gebruikt mag worden.⁵¹

Wanneer men de regelgeving omtrent het proces van het gebruik van politiehonden nader bekijkt, zal men zien dat deze regelgeving vrij duidelijk en compleet is. Zo wordt vermeld welke eisen worden gesteld aan een training⁵², welke eisen worden gesteld aan de gezondheid van een hond en hoe een hond beoordeeld dient te worden⁵³. Tevens staat in deze regelingen vermeld wie bevoegd is toestemming te geven tot de inzet van een hond en welke eenheden gebruik kunnen maken van welke soort hond. Ook een definitie van de drie soorten politiehonden wordt gegeven⁵⁴, net zoals een waarschuwingsplicht en de plicht om onder voortdurend toezicht van een begeleider te staan. Tot slot vermeldt de regelgeving de vereisten betreffende het melden en registreren van een incident waarbij een politiehond is ingezet.⁵⁵ Echter, regelgeving over het al dan niet aangeliend moeten zijn van een hond ontbreekt.

De invulling van regelgeving die aangeeft in welke situaties een politiehond ingezet mag worden is minder concreet. Ten eerste is er artikel 7 van de Politiewet, waarin het noodzakelijkheidsvereiste staat vermeld. De wetgeving geeft geen nadere invulling van dit vereiste. Tegen wie, in welke situaties, onder welke voorwaarden of op verdenking van welk delict tegen een verdachte een politiehond ingezet mag worden, blijkt hier niet uit, terwijl juist vermelding van deze details houvast zou bieden aan zowel burgers als politieambtenaren. Volgens artikel 9 lid 3 van de Politiewet is een nadere uitwerking ter uitvoering van de geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen uit de Politiewet terug te vinden in de Ambtsinstructie. Maar zoals hierboven uiteengezet is, ziet de ambtsinstructie alleen op het proces omtrent de inzet van politiehonden en niet op de situaties waarin een hond ingezet mag worden.

Daarnaast is er artikel 26 Besluit beheer politie, waarin de situaties vermeld staan ten behoeve waarvan een mobiele eenheid, en daarmee een politiehond, ingezet mag worden. Dit artikel geeft enige houvast door te vermelden dat de inzet van een hond is toegestaan ten behoeve van

⁵¹ Meer specifiek: artikel 7 Politiewet 2012 en artikel 26 Besluit beheer politie.

⁵² Regeling politiehonden.

⁵³ Keuringsreglement politiesurveillancehonden versie Januari 2019.

⁵⁴ Besluit bewapening en uitrusting politie.

⁵⁵ Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

(a) het optreden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening, (b) het uitvoeren van evacuaties, (c) het bewaken en beveiligen van objecten, (d) het optreden bij crises en rampen, (e) het uitvoeren van zoekacties, en (f) het aanhouden van ordeverstoorers. Het artikel geeft echter nog geen concrete duidelijkheid over tegen wie, in welke situatie, onder welke voorwaarden en op verdenking van welk delict een politiehond mag worden ingezet. Bovenstaande situaties scheppen voor zowel burgers als politieambtenaren onvoldoende houvast. Zo kan het niet de bedoeling zijn dat de uitvoering van een evacuatie een vrijbrief is voor de inzet van een politiehond. Hierbij dient vermeld te worden dat artikel 26 Besluit beheer politie uiteraard gelezen dient te worden met inachtneming van het noodzakelijkheids criterium.

Deze zest al weinige concrete situaties uit het Besluit beheer politie en het niet nader uitgewerkt noodzakelijkheids criterium uit de Politiewet bieden te weinig houvast, met name op de volgende punten betreffende het ‘wanneer’ een hond ingezet kan worden:

- Tegen wie een politiehond inzet mag worden;
- In welke situatie een politiehond ingezet mag worden (denk hierbij aan bijvoorbeeld de situatie dat een verdachte zijn handen niet wil laten zien i.c.m. mogelijk vuurwapen bezit);
- Op verdenking van welk delict tegen een verdachte een politiehond ingezet mag worden.

Met betrekking tot het proces ontbreekt het volgende punt in de huidige regelgeving:

- Het al dan niet aangeli jnd moeten zijn van een politiehond tijdens de inzet.

Bovenstaande punten tezamen kunnen dan ook aangemerkt worden als de lacunes in de huidige wetgeving.

2.6. Conclusie

Al met al is er een aanzienlijke hoeveelheid wet- en regelgeving omtrent het gebruik van de politiehond als geweldsmiddel door de politie. Betreffende het proces omtrent de inzet van politiehonden is deze regelgeving ook redelijk compleet. Er ontbreekt echter concrete wetgeving die toelicht wanneer een politiehond daadwerkelijk ingezet mag worden. De huidige regelgeving blijft beperkt tot een noodzakelijkheidsstoets bestaande uit een proportionaliteits- en subsidiariteitsstoets en een zest al ruim geformuleerde situaties zoals vermeld in artikel 26 Besluit beheer politie. De huidige wetgeving mist concretisering met betrekking tot de persoon tegen wie een hond ingezet mag worden, in welke concrete situatie dit mag gebeuren, op

verdenking van welk delict tegen een verdachte een politiehond ingezet mag worden en of een hond aangeliend dient te zijn of niet tijdens de inzet.

De Nationale ombudsman en de politie hebben deze lacunes ook opgemerkt en in een tweetal rapporten aanbevelingen geschreven ter verduidelijking van de huidige regelgeving. In het volgende hoofdstuk worden deze rapporten uiteenzetten.

3. Rapporten

3.1. Inleiding

Naast de hiervoor uiteengezette wet- en regelgeving, zijn een tweetal rapporten van belang. Dit betreft het rapport ‘Verantwoord politiegeweld’ van de Nationale ombudsman⁵⁶ en het politierapport ‘De gebeten hond’.⁵⁷ Beide rapporten geven aanbevelingen over hoe de huidige regelgeving verduidelijkt kan worden.

In dit hoofdstuk worden beide rapporten nader uitgewerkt om tot een antwoord te komen op de vraag ‘*Wat is de inhoud en de rol van het rapport ‘Verantwoord politiegeweld’ van de Nationale ombudsman en het rapport ‘De gebeten hond’ van de politie?’* Ten eerste komt het rapport van de Nationale ombudsman aan bod, om vervolgens in te zoomen op het politierapport. Tot slot volgt een conclusie.

3.2. Rapport Nationale ombudsman ‘Verantwoord politiegeweld’⁵⁸

Met het rapport ‘Verantwoord politiegeweld’ wil de Nationale ombudsman inzichtelijk maken welke dilemma’s, die van invloed zijn op het gebruik van geweld, spelen bij politiemensen. Als rode draad uit de honderden geweldszaken die de Nationale ombudsman heeft beoordeeld, komt naar voren dat het normenkader voor politiegeweld onduidelijkheid laat. Niet altijd is duidelijk wat wel en wat niet mag. In een eerder rapport uit 2009 constateerde de ombudsman reeds dat de Ambtsinstructie geen nadere precisering bevat betreffende het wanneer of onder welke voorwaarden een politiehond ingezet mag worden.⁵⁹ Voor toetsing dient teruggevallen te worden op het noodzakelijkheidsvereiste. Dit geeft de burger onvoldoende waarborgen, gelet op het feit dat een politiehond aangemerkt kan worden als zwaar gewelddoel en gelet op de mogelijk ernstige gevolgen van een beet van een hond, aldus de ombudsman.⁶⁰ In het rapport ‘Verantwoord politiegeweld’ heeft de ombudsman gepoogd bij te dragen aan duidelijkheid over de basale uitgangspunten voor politiegeweld. De context voor het geweldsgebruik is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Protocollen en instructies blijken niet altijd voldoende

⁵⁶ Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055.

⁵⁷ *Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden* (Politierapport “De gebeten hond”), Nunspeet, 10 december 2009.

⁵⁸ Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055.

⁵⁹ Nationale ombudsman, 24 april 2009, nr. 2009/076.

⁶⁰ Nationale ombudsman, 24 april 2009, nr. 2009/076.

aanknopingspunten te bieden voor de uitvoering van geweld. Daarnaast laten sommige protocollen onvoldoende ruimte voor professionele afwegingen in de praktijk, aldus de ombudsman. Na gesprekken met politiemensen heeft de ombudsman een aantal uitgangspunten geformuleerd met betrekking tot het geweldsgebruik door de politie. Hierbij zijn tevens de klachten meegenomen die de ombudsman in de voorgaande jaren heeft behandeld. De aanbevelingen betreffen een aantal algemene uitgangspunten die gelden voor alle geweldsmiddelen, en specifieke uitgangspunten per geweldsmiddel.⁶¹

De ombudsman heeft aanbevelingen gedaan waarbij bestaande, algemene, beginselen uit wet- en regelgeving worden aangevuld. Zo spreekt hij over terughoudendheid, inhoudende dat het uitgangspunt is: ‘geen geweldgebruik, tenzij...’. Hierbij vult de ombudsman aan dat het politieoptreden de-escalatie als (indirect) doel dient te hebben. Daarnaast stelt de ombudsman dat vervelend, irritant of onbeschoft gedrag van de burger niet mag leiden tot gebruik van geweld. Indien de-escalatie niet succesvol blijkt en er sprake is van gevaar voor de veiligheid en/of reële vrees voor escalatie, dan is geweldsgebruik geoorloofd. Wel dient, zoals reeds het geval is, eerst een (vordering en) waarschuwing gegeven te worden, dient de minst ingrijpende vorm van geweld gekozen te worden en dient het geweld proportioneel te zijn. Verder moeten kwetsbare lichaamsdelen zoveel mogelijk ontzien worden en dient rekening gehouden te worden met de fysieke gesteldheid van een verdachte. Ook de aanwezigheid van politieambtenaren die kunnen assisteren moet mee genomen worden in de afweging of geweldsgebruik gerechtvaardigd is. Uiteraard speelt ook het gedrag van de verdachte een rol. De mate van verzet is van invloed op de mate waarop geweld is gerechtvaardigd. Daarnaast moet een politieambtenaar gebruikmaken van de (aanhoudings)technieken, zoals aangeleerd tijdens trainingen en is geweldstoepassing niet geoorloofd als een verdachte reeds geboeid is en op zijn buik op de grond ligt of anderszins onder controle is. Ook het aanwezig zijn van een acute nood- of levensbedreigende situatie maakt het gebruik van geweld eerder geoorloofd. Verder is geweldsgebruik eerder geoorloofd in geval van een (grote) groep personen, mits minder ingrijpende middelen niet mogelijk zijn en sprake is van een escalatie, verstoring van de openbare orde of gevaar voor de veiligheid of ernstige escalatie. Tot slot kan bemoeienis door derden een rechtvaardiging voor geweldgebruik zijn.⁶²

⁶¹ Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055.

⁶² Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055, Hoofdstuk 5.3.1.

Ook met betrekking tot de inzet van politiehonden heeft de ombudsman aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zien met name op de situaties waarin een hond ingezet mag worden ('wanneer'). Hierbij is de hoofdregel dat de inzet alleen geoorloofd is:

- *bij gevaar voor de veiligheid van politieambtenaren of derden, bijvoorbeeld bij hevig fysiek verzet bij de aanhouding gericht tegen politieambtenaren;*
- *of bij een vluchtende verdachte waarbij sprake is van een ernstig ingrijpend misdrijf, zoals een (woning)inbraak, maar niet in geval van minder ernstige delicten;*
- *en als er geen minder ingrijpend middel voorhanden is;*
- *en na vordering/bevel (indien aan de orde) en een waarschuwing.*⁶³

Daarnaast dient ook het dreigen met de inzet van een politiehond te voldoen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, ondanks dat dit een minder ingrijpend middel is dan het daadwerkelijk inzetten van een hond. Ook kan de inzet van een aangelijnde hond als minder ingrijpend worden geclassificeerd dan een loslopende hond, gezien de verminderde controle over de hond. Tot slot geldt bij een aangelijnde hond dat er voldoende afstand gehouden dient te worden tot weglopende personen. Wanneer een persoon dan, ondanks deze afstand, na een (vordering en) waarschuwing in de buurt van de hondengeleider en hond komt, neemt diegene zelf het risico om gebeten te worden door de hond.⁶⁴ Wat betreft de aanbevelingen met betrekking tot de inzet van politiehonden verzoekt de Nationale ombudsman de minister in het rapport om op korte termijn te komen tot regelgeving.

3.3. Politierapport 'De gebeten hond'⁶⁵

Voor het hiervoor uiteengezette rapport schreef de Nationale ombudsman in 2009 reeds een rapport naar aanleiding van een klacht van een man die in zijn been gebeten was door een politiehond.⁶⁶ Ook in dit rapport adviseerde de ombudsman reeds om duidelijkere regels voor de inzet van politiehonden op te nemen in de Ambtsinstructie. Concrete aanbevelingen gaf de ombudsman destijds in zijn rapport nog niet. Deze volgde in 2013 in het rapport 'Verantwoord politiegeweld' dat hiervoor uiteengezet is. Het rapport uit 2009 van de ombudsman is wel aanleiding geweest voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te

⁶³ Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055, Hoofdstuk 5.3.5.

⁶⁴ Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055, Hoofdstuk 5.3.5.

⁶⁵ *Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden* (Politierapport "De gebeten hond"), Nunspeet, 10 december 2009.

⁶⁶ Nationale ombudsman, 24 april 2009, nr. 2009/076.

verzoeken om een adviserend rapport betreffende inzetcriteria voor politiehonden. Dit rapport, ‘De gebeten hond’, dient sindsdien binnen de politie als kader voor inzet van politiehonden.⁶⁷ Bij het opstellen van het rapport is rekening gehouden met een aantal voorwaarden. Zo moet het criteria om een hond in te mogen zetten de burger voldoende waarborgen bieden, het inzetcriteria dient duidelijk te maken wat de positie van de hond is ten opzichte van andere geweldsmiddelen, maar het inzetcriteria dient ook voldoende ruimte te bieden voor vakmanschap, professionaliteit en initiatief van de politieambtenaar. In het politierapport worden, gebaseerd op voorgaande, de volgende suggesties gegeven ten behoeve van wijzigingen in de ambtsinstructie:

‘1. Het inzetten van de surveillancehond in het kader van de openbare orde gebeurt altijd aangelijnd.

2.1. Het gebruik van de surveillancehond is slechts geoorloofd:

a) om een persoon aan te houden ten aanzien van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnde wapen bij zich heeft en dit mogelijk zal gebruiken.

b) om een persoon aan te houden die zich aan aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken en die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het plegen van een misdrijf.

2.2. In de gevallen, bedoeld onder 2.1 wordt van de surveillancehond geen gebruik gemaakt indien de identiteit van de aan te houden persoon bekend is en redelijkerwijs mag worden aangenomen dat het uitstel van de aanhouding geen onaanvaardbaar te achten gevaar voor de rechtsorde met zich brengt (b.v. geplande aanhouding).

2.3. De surveillancehond wordt, tenzij er sprake is van levensbedreigende omstandigheden, niet gebruikt op:

a) personen die zichtbaar jonger zijn dan 12 of ouder dan 65 jaar zijn;

b) personen voor wie de inzet van de politieursurveillancehond als gevolg van een voor de ambtenaar zichtbare ernstige gezondheidsstoornis onevenredig schadelijk kan zijn;

c) vrouwen die zichtbaar zwanger zijn.

⁶⁷ ‘Inzet hond gebeurt volgens duidelijke richtlijnen’, politie.nl, 19 november 2020.

3.1 De AOE-hond mag alleen worden ingezet binnen de taken van een AOE. Inzetcriteria met betrekking tot de inzet van een AOE zijn genoemd in artikel 8, 1e lid, BBRP. De AOE hond maakt deel uit van de aan een AOE toegekende uitrusting zoals Glock, MP5, peperspray, pyrotechnische middelen, Taser, Shotgun (less Lethal wapens) genoemd in de uitrustingsregeling AOE.

3.2. De AOE-hond zal niet worden ingezet in het kader van de openbare orde.

3.3. De AOE-hond wordt, tenzij er sprake is van levenbedreigende omstandigheden, niet gebruikt op:

- a) personen die zichtbaar jonger zijn dan 12 of ouder dan 65 jaar zijn;*
- b) personen voor wie de inzet van de AOE-hond als gevolg van een voor de ambtenaar zichtbare ernstige gezondheidsstoornis onevenredig schadelijk kan zijn;*
- c) vrouwen die zichtbaar zwanger zijn.*⁶⁸

3.4. Conclusie

Samengevat geven de rapporten een aantal aanbevelingen ter verduidelijking van de huidige Ambtsinstructie. Zo adviseert de politie onder meer dat de inzet van een hond enkel is toegestaan wanneer sprake is van een mogelijk gereedzijnd wapen en een vluchtende of gevluchte verdachte, met als uitzonderingen dat de aanhouding uitgesteld kan worden, en wanneer het personen betreft die zichtbaar jonger zijn dan 12 of ouder dan 65 jaar of zwanger. De ombudsman voegt hier aan toe dat gevaar voor de veiligheid van ambtenaren of derden een reden is om de inzet van een politiehond te rechtvaardigen. Deze aanbevelingen zien met name op de situaties waarin een hond ingezet kan worden. Daarnaast komen het al dan niet aangeliend zijn van een hond en de waarschuwingsplicht aan bod, wat juist ziet op het proces omtrent de inzet van een hond.

Naast de aanbevelingen van de Nationale ombudsman en de politie, is er de afgelopen jaren ook rechtgesproken. Mogelijk heeft de rechtspraak, als toevoeging op de huidige wetgeving en rapporten, een concretere invulling gegeven aan het noodzakelijkheidsvereiste, waardoor een duidelijker beeld is ontstaan van de situaties waarin de inzet van een politiehond

⁶⁸ Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden (Politierapport “De gebeten hond”), Nunspeet, 10 december 2009, Hoofdstuk 1.

gerechtvaardigd is. In het volgende hoofdstuk wordt gekeken naar deze jurisprudentiële invulling.

4. Jurisprudentie

4.1. Inleiding

Zoals uit het tweede hoofdstuk blijkt, stelt de wet- en regelgeving omtrent de inzet van politiehonden weinig criteria die concrete houvast bieden over de situaties waarin de inzet van politiehonden rechtmatig is. Door het ontbreken van deze duidelijke regelgeving is het de afgelopen jaren aan het oordeel van de rechter geweest om middels jurisprudentie een invulling te geven aan het al dan niet geoorloofd zijn van de inzet van een politiehond als geweldsmiddel.

Dit hoofdstuk geeft een schets van het door de rechter ingekleurde noodzakelijkheidsvereiste, met als doel het beantwoorden van de deelvraag: *‘Welke invulling heeft de rechtspraak gegeven aan de lacunes in de wet- en regelgeving betreffende de inzet van politiehonden?’* Hiertoe worden een tiental uitspraken uiteengezet, om deze vervolgens te analyseren. Dit wordt gevolgd door een concluderende paragraaf.

4.2. Jurisprudentie

Voor de jurisprudentiële invulling van de situaties waarin de inzet van een politiehond is geoorloofd is jurisprudentie uit de periode 2013 tot en met het heden mogelijk relevant. In 2013 is de Politiewet 2012 van kracht geworden. In deze wet is de basis voor het noodzakelijkheidsvereiste neergelegd.⁶⁹ Jurisprudentie van voor 2013 is gebaseerd op de Politiewet 1993 en dus mogelijk niet meer relevant. De voornaamste zoekterm is ‘politiehond(en)’. Als databases worden Rechtspraak.nl en Kluwer Navigator gebruikt. Het is voor de bruikbaarheid van de jurisprudentie van belang dat een rechtelijke afweging zich gemotiveerd uitlaat over het al dan niet noodzakelijk of rechtmatig zijn van de inzet van de politiehond. De zaken die uiteengezet worden zijn van zowel rechtbanken, als hoven en de Hoge Raad. De jurisprudentie wordt geschetst beginnende bij de laagste rechtsprekende instantie, en eindigend bij de Hoge Raad. Daarnaast wordt een chronologische volgorde gehanteerd.

Gezien de aanzienlijke hoeveelheid jurisprudentie sinds 2013, is er voor gekozen de meeste recente jurisprudentie uiteen te zetten. Wat betreft de uitspraken van de rechtbanken zijn dit uitspraken uit 2021. Met de zoekterm ‘politiehond’ treft men veertien uitspraken, waarvan vier

⁶⁹ Artikel 7 Politiewet 2012.

uitspraken daadwerkelijk bruikbaar zijn. Dezelfde zoekterm levert een achttal uitspraken van gerechtshoven uit 2021 op. Hiervan zijn twee uitspraken relevant is voor dit onderzoek. Gezien het lage aantal bruikbare uitspraken uit 2021, worden ook de bruikbare uitspraken uit 2019 en 2020 besproken. De Hoge Raad deed sinds 2013 één relevante uitspraak met betrekking tot de inzet van politiehonden. Deze zal als laatste uitspraak besproken worden. In de uitspraken die niet relevant zijn, en dan ook niet besproken worden, betreft het onder meer speurhonden⁷⁰, zaken waarin enkel wordt vermeld dat een hond wordt ingezet, maar geen nadere toelichting wordt gegeven over de rechtmatigheid hiervan⁷¹, of overige zaken waarin het niet gaat over de inzet van een politiehond, maar bijvoorbeeld over mishandeling van politiehonden.⁷²

4.2.1. Rechtbank Amsterdam, 19 januari 2021⁷³

In casu werd een psychisch instabiele verdachte gebeten door een politiehond nadat hij vluchtte na het neersteken van een persoon. De rechtbank oordeelde als volgt:

‘Gelet op deze omstandigheden, in samenhang bezien met het feit dat niet duidelijk was in wat voor psychische toestand verdachte zich zou bevinden of hoe hij op verbalisanten

⁷⁰ Rechtbank Zeeland-West-Brabant 31 maart 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:1556, Rechtbank Amsterdam 22 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1982. Rechtbank Midden Nederland 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3823, Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 januari 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:158, Gerechtshof Amsterdam 27 februari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:683, Hoge Raad 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1379.

⁷¹ Rechtbank Rotterdam 11 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:5435, Rechtbank Gelderland 2 juli 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:3608, Rechtbank Rotterdam 22 september 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:9179, Gerechtshof Amsterdam 5 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2466, Gerechtshof 's Hertogenbosch 10 juli 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2700, Gerechtshof Amsterdam 17 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2457, Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 september 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2963, Gerechtshof Arnhem Leeuwarden 12 januari 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:181, Hoge Raad 24 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1416.

⁷² Rechtbank Limburg 7 april 2021, ECLI:NL:RBLIM, 2021:3446, Rechtbank Rotterdam 25 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4762, Rechtbank Rotterdam 21 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7635, Rechtbank Overijssel 24 augustus 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3299, Gerechtshof Amsterdam 7 juli 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:1943, Gerechtshof Amsterdam 22 juli 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2322, Gerechtshof Amsterdam 21 december 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3491, Gerechtshof Amsterdam 22 december 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3641, Gerechtshof Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:1349, Gerechtshof Amsterdam 27 september 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2784.

⁷³ Rechtbank Amsterdam 19 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:94.

zou reageren in deze benauwende situatie in zijn woning, is de rechtbank van oordeel dat de inzet van de politiehond een gerechtvaardigd hulpmiddel was om verdachte aan te houden. Nu verdachte tweemaal is gewaarschuwd voorafgaand aan de inzet van de politiehond en de politiehond direct los heeft gelaten nadat verdachte onder controle was gebracht, is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit zoals opgenomen in artikel 7 Politiewet. Dat verdachte hierbij een bijtewond heeft opgelopen, valt te betreuren, maar de rechtbank vindt dat dit bijten wel mede het gevolg is geweest van het eigen handelen van verdachte. Verdachte heeft immers niet gereageerd op de eerdere waarschuwing en op de sommatie die hem was gegeven voorafgaand aan de inzet van de politiehond. De verbalisant heeft de hond ook niet langer laten bijten dan met het oog op het onder controle krijgen van verdachte nodig was. De rechtbank komt tot de conclusie de inzet van de politiehond niet disproportioneel was.'

4.2.2. Rechtbank Rotterdam, 26 april 2021⁷⁴

In deze zaak oordeelde de rechtbank over de inzet van een politiehond bij de aanhouding van een verdachte van diefstal van een vrachtwagen met oplegger. De rechtbank overwoog het volgende:

'De rechtbank stelt vast dat de verdachte bij zijn aanhouding is gebeten door de politiehond en dat hij hierdoor verwondingen heeft opgelopen. Echter, gelet op het hiervoor overwogene vond de inzet van de politiehond plaats binnen de grenzen van de proportionaliteit en subsidiariteit. Er was sprake van een dynamische en potentieel risicovolle situatie waarin de inzet van de hond noodzakelijk was gelet op de eerdere onttrekking aan zijn aanhouding door de verdachte en de vrees dat hij mogelijk een wapen bij zich droeg. De verdachte is hierbij luidkeels gewaarschuwd voor de inzet van de hond en hij had de mogelijkheid om zich kenbaar te maken maar heeft hier geen gebruik van gemaakt. Ook was de politiehond steeds aangeliend en stond hij dus constant onder direct toezicht van de geleider. Onder deze omstandigheden was de inzet van de politiehond niet onrechtmatig'

4.2.3. Rechtbank Amsterdam, 12 mei 2021⁷⁵

⁷⁴ Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243.

⁷⁵ Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398.

Onlangs oordeelde de Rechtbank Amsterdam dat de inzet van een politiehond rechtmatig was in de situatie waarin een persoon werd verdacht van een winkeldiefstal. De rechtbank overwoog hierover het volgende:

'[verdachte] stelt dat hij geen verzet heeft gepleegd bij zijn aanhouding. Hij wilde meewerken. Daarom was de inzet van de politiehond niet nodig.

*Zoals al is overwogen, zijn aan [verdachte] waarschuwingen gegeven. [verdachte] gaf er daarna geen blijk van dat hij meewerkte. Uit het proces-verbaal van [verbalisant] kan worden afgeleid dat [verdachte] zich verzette toen [verbalisant] hem bij zijn rechterarm pakte. [verdachte] heeft daartegenover niet toegelicht waaruit blijkt dat hij juist coöperatief is geweest. Ook de omstandigheden waaronder de aanhouding plaatsvond, zijn relevant. [verdachte] is na de diefstal de winkel uit gerend, volgens de melding had hij een mes bij zich, en [verdachte] bevond zich in het riet/de bosjes in of bij een sloot. [verdachte] was nat. Het leek erop dat hij in de sloot was gesprongen om weg te komen of zich te verschuilen. Dit alles maakt dat de politie op dat moment ermee rekening moest houden dat [verdachte] aan zijn aanhouding probeerde te ontkomen en dus dat hij niet zou meewerken. Dat rechtvaardigt in beginsel dat de politie mocht ingrijpen en geweld mocht hanteren om [verdachte] te kunnen aanhouden.'*⁷⁶

4.2.4. Rechtbank Rotterdam, 21 juni 2021⁷⁷

In casu is sprake van een aanhouding in verband met de invoer en het voorhanden hebben van verdovende middelen. Bij deze aanhouding is een politiehond ingezet en de rechtbank oordeelde hierover als volgt:

'Ten slotte heeft de rechtbank in overweging genomen dat de aanhouding van de verdachte gepaard ging met geweld waarvan de rechtmatigheid niet aanstonds inzichtelijk is. Bij de aanhouding is een politiehond ingezet, die de verdachte serieuze verwondingen heeft toegebracht. Uit het daarvan opgemaakte proces-verbaal blijkt echter niet waarom de verdachte op deze wijze moest worden aangehouden. Veelzeggend in dit verband is dat de verbalisant – die de hond naar eigen zeggen van begin tot eind in het zicht en aan de lijn had – niet relateert hoe de aanhouding feitelijk

⁷⁶ Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398.

⁷⁷ Rechtbank Rotterdam 21 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8810.

in haar werk ging: het proces-verbaal houdt daaromtrent niet meer in dat de verbalisant met zijn hond een bosje in liep en vervolgens het geschreeuw van de verdachte hoorde, die door de hond was gebeten. Naar het oordeel van de rechtbank moet de inzet van de politiehond daarom als disproportioneel worden aangemerkt, een vormverzuim dat zich leent voor compensatie door middel van strafvermindering.'

4.2.5. Gerechtshof Amsterdam, 6 maart 2019⁷⁸

Het gerechtshof oordeelde in deze artikel 12 Sv procedure als volgt:

'Nadat klager tot stilstand was gebracht, gaf hij geen gevolg aan het bevel van de hoofdagent om te blijven staan en zijn handen te laten zien; hij maakte daarentegen met zijn handen bewegingen naar/in zijn zakken. Gelet op het gevaar dat klager zou vluchten en gebruik zou maken van een vuurwapen, mocht de hoofdagent overeenkomstig de Ambtsinstructie de politiehond inzetten. Omdat in de hectiek van het moment een snelle reactie was vereist, is te rechtvaardigen dat de hoofdagent klager niet heeft gewaarschuwd. Klager bevond zich op korte afstand van de hoofdagent. Als klager een wapen had en daarmee op hem zou schieten was de hoofdagent kwetsbaar, aangezien hij nog achter het stuur van zijn bus zat. Onder die omstandigheden was het inzetten van de niet aangeliende politiehond gerechtvaardigd.'

4.2.6. Gerechtshof Amsterdam, 12 juni 2019⁷⁹

In casu was sprake van een aanhouding naar aanleiding van een melding over een vechtpartij op een parkeerterrein. Het hof overwoog het volgende:

'Naar het oordeel van het hof was, gelet op dit aanhoudende verzet, de weigering de handen in de lucht te steken en de verdenking van het aanwezig hebben van een vuurwapen, het tonen van een vuurwapen en de inzet van de politiehond gerechtvaardigd.'

4.2.7. Gerechtshof Amsterdam, 29 juli 2019⁸⁰

⁷⁸ Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737.

⁷⁹ Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852.

⁸⁰ Gerechtshof Amsterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3035.

In deze zaak was sprake van een vluchtende verdachte. Het hof oordeelde als volgt:

‘Bij de zoekactie naar de verdachte, die kort daarvoor – geboeid – uit een dienstauto was ontsnapt, is gebruik gemaakt van een diensthond, die onder toezicht stond van een geleider. Nadat de verdachte door de hond en de geleider was opgespoord, wilde hij vluchten. De (aangelijnde) diensthond heeft vervolgens, ondanks een poging van de geleider om dit te voorkomen, enkele krassen op het been van de verdachte gemaakt.

Naar het oordeel van het hof is de diensthond [...⁸¹], de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren ingezet. Dat de verdachte daarbij krassen in zijn been heeft opgelopen, is voor hem vervelend, maar maakt de inzet van de hond niet disproportioneel. Het verweer wordt verworpen en het hof zal deze omstandigheid niet in strafmatigende zin meewegen.’

4.2.8. Gerechtshof Amsterdam, 21 januari 2021⁸²

In een zaak waarin sprake was van een aanhouding van een minderjarige verdacht van een inbraak, overwoog het hof als volgt:

In tegenstelling tot de raadsman is het hof van oordeel dat hier geen sprake is van een vormverzuim en dat de inzet van de politiehond onder deze omstandigheden rechtmatig is geweest. Het hof gaat niet mee in het door de raadsman gevoerde verweer dat verbalisant [verbalisant 2] in plaats van het inzetten van de politiehond, achter de verdachte aan had moeten rennen om hem aan te houden. Het hof leidt uit het voorgaande af dat zich in de dienstwagen zowel de politiehond als de aangehouden medeverdachte [medeverdachte] bevonden, waardoor verbalisant [verbalisant 2] niet in staat was om (effectief) achter de verdachte aan te rennen op het moment dat hij de bosjes uit sprong en wegrende. Ook had hij de verdachte op dat moment al vier keer vanaf een korte afstand gemaand stil te staan en tot twee keer toe daarbij gezegd de diensthond te zullen inzetten, zonder dat de verdachte daar gehoor aan heeft gegeven.

⁸¹ De uitspraak lijkt hier onvolledig te zijn, echter is het oordeel van het hof mijns inziens ook zonder deze zin begrijpelijk.

⁸² Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:107.

De verdachte heeft verklaard dat hij verbalisant [verbalisant 2] niet heeft horen roepen dat hij de diensthond zou inzetten. Gezien de korte afstand tussen verbalisant [verbalisant 2] en de verdachte en het feit dat de verdachte telkens wegrende nadat verbalisant [verbalisant 2] naar hem riep, acht het hof dit niet aannemelijk. Het hof is kortom van oordeel dat het inzetten van de politiehond op dat moment noodzakelijk was en derhalve aan het subsidiariteitsvereiste is voldaan.

Tevens acht het hof de inzet van de politiehond in dit geval proportioneel gelet op de ernst van de verdenking van een even ervoor in vereniging met anderen gepleegde (poging tot) woninginbraak. Dat het hier om een jeugdige verdachte ging, maakt dit, mede gezien hetgeen aan de aanhouding vooraf ging in dit geval niet anders.'

4.2.9. Gerechtshof Den Haag, 2 maart 2021⁸³

In casu was de inzet van een politiehond volgens het hof geoorloofd, op grond van de volgende overweging:

'Met de rechtbank stelt het hof op grond van het procesdossier en het verhandelde ter terechtzitting vast dat op 21 januari 2018 sprake was van een melding van een mogelijk met een vuurwapen gewapende man. Een vuurwapen is één van de zwaarste geweldsmiddelen. Het enkele voorhanden hebben daarvan brengt ernstige risico's met zich. In onderhavige zaak betrad [verbalisant] als eerste het café en werd hij door meldster gewezen op [verdachte 1], die volgens meldster in het bezit was van een vuurwapen. Toen [verdachte 1] volgens [verbalisant], ondanks zijn waarschuwing dat de hond zou worden ingezet, niet voldeed aan zijn bevelen om zijn handen te laten zien en te knielen, vroeg [verbalisant] om de geleider met zijn hond het café te laten betreden. Hierop betrad de geleider met zijn diensthond het café en liep hij naar [verdachte 1] toe, die door [verbalisant] omver was gelopen. Ook toen [verdachte 1] op de grond lag voldeed hij naar de indruk van de geleider niet aan het bevel om zijn handen te laten zien. Voor zover de handen van [verdachte 1] voor de verdachte wel zichtbaar waren, was dit naar het oordeel van het hof niet op een zodanige manier dat uit zijn houding kon worden afgeleid dat hij zich had overgegeven aan de politie. De armen van [verdachte 1] waren immers niet gespreid en zijn handen bevonden zich ter hoogte van zijn borst en/of gezicht, waardoor het voor de agenten niet duidelijk was of

⁸³ Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317.

[verdachte 1] zich had overgegeven. De handen van [verdachte 1] bevonden zich in de buurt van het tasje dat hij bij zich had, waar mogelijk het vuurwapen in zou kunnen zitten. Op dat moment heeft de geleider besloten de diensthond in te zetten op het onderbeen van [verdachte 1]. Het hof overweegt hierbij dat uit het dossier niet blijkt dat de geleider de diensthond louter heeft ingezet op instigatie van [verbalisant].

De geleider is sinds 2009 werkzaam als gecertificeerd diensthondengeleider en was in die hoedanigheid gerechtigd de diensthond in te zetten. Een lichter gewelddmiddel stond hem op dat moment niet ten dienste. Naar het oordeel van het hof is van de aanwending van een te zwaar gewelddmiddel of van de toepassing van buitensporig geweld, gelet op de hiervoor beschreven aanhoudende dreiging van het grijpen naar een mogelijk vuurwapen, geen sprake. Bovendien is niet aannemelijk geworden dat de geleider meer of krachtiger geweld heeft toegepast dat in de gegeven omstandigheden aanvaardbaar was. Voorts heeft de geleider zijn diensthond direct van [verdachte 1] afgehaald toen [verdachte 1] zijn verzet staakte.'

4.2.10. Hoge Raad, 15 oktober 2019⁸⁴

De Hoge Raad verwerpt in deze zaak het beroep en stemt dus in met de redenering van het hof. Het hof overwoog dat de inzet van een politiehond niet disproportioneel was in casu. Er was sprake van een dynamische en potentieel risicovolle situatie waarin de verdachte eerdere bevelen negeerde, ook na het lossen van een waarschuwingsschot. De verdachte werd na een vluchtpoging door twee politieambtenaren onder schot gehouden, waarbij de verdachte half op zijn knieën zat. De verdachte werd vervolgens in zijn rug getrap. Hierdoor kwam hij languit op de grond te liggen. Vervolgens werd het commando "vast" gegeven aan de politiehond, waarop de hond de verdachte in het linker onderbeen beet. Het hof is van oordeel dat er in deze situatie nog geen sprake was van fysieke controle over de verdachte. Daarnaast was er onzekerheid over het dragen van een (zwaar) vuurwapen door de verdachte. Dit maakt dat de inzet van de politiehond niet disproportioneel was. Wat tevens in overweging wordt genomen door het hof is dat de inzet van een politiehond als minder verstrekkend gewelddmiddel moet worden beschouwd dan het gebruik van een dienstwapen tegen een verdachte.

⁸⁴ Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

4.3. Analyse

Ten eerste is het opvallend dat in de afgelopen negen jaar slechts één zaak is geweest door de Hoge Raad.⁸⁵ Een duidelijk standpunt van de Hoge Raad over hoe de lacunes in de huidige wet- en regelgeving ingevuld dienen te worden, is uit enkel deze zaak niet af te leiden. Daarnaast kan men zich afvragen of de geschetste jurisprudentie compleet genoeg is. Er zijn zoveel unieke feitencomplexen te bedenken, waarvan een deel wellicht nog nooit aan een rechter is voorgelegd of überhaupt nog nooit is voorgekomen. Hoe in deze situaties geoordeeld dient te worden over de inzet van een hond, blijkt dan ook niet uit voorgaande jurisprudentie.

Wanneer men kijkt naar de inhoud van de hiervoor besproken jurisprudentie komen een aantal factoren naar voren, en wel de volgende:⁸⁶

- 1) Indien er sprake is van een dynamische en potentieel risicovolle situatie, dient dit meegenomen te worden in de overweging of de inzet van een politiehond noodzakelijk is.⁸⁷
- 2) Een aangelijnde hond wordt als minder verstrekkend geweldsmiddel aangemerkt dan een loslopende politiehond. De inzet van een aangelijnde hond zal dan ook sneller aangemerkt worden als noodzakelijk dan een loslopende hond. Daarnaast is het al dan niet aangelijnd zijn van een hond in veel gevallen van invloed op het binnen gehooraafstand en onder controle blijven van de geleider.⁸⁸
- 3) Het niet-fysiek onder controle zijn en het zich niet overgeven aan de politie van een verdachte is een factor bij het al dan niet rechtmatig zijn van de inzet van een politiehond. Hierbij speelt het laten zien van de handen door de verdachte een rol.⁸⁹

⁸⁵ Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

⁸⁶ De punten staan in willekeurige volgorde. Om het bespreken van de punten te vergemakkelijken is er voor gekozen ze te nummeren.

⁸⁷ Rechtbank Amsterdam 19 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2021:94, Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

⁸⁸ Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Rechtbank Rotterdam 21 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8810, Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737, Gerechtshof Amsterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3035.

⁸⁹ Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737, Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852, Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317, HR 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

- 4) De mogelijkheid dat een verdachte met een (vuur)wapen gewapend is, wordt tevens meegenomen als overweging betreffende het al dan niet noodzakelijk zijn van de inzet van een politiehond.⁹⁰
- 5) Een weigering van een verdachte om bevelen van de politie op te volgen en vluchtgedrag zijn factoren die de inzet van een politiehond noodzakelijk kan maken.⁹¹
- 6) Het niet reageren op een waarschuwing dat een politiehond ingezet wordt, is een factor die de inzet van een politiehond noodzakelijk kan maken.⁹² Een hectische situatie kan het ontbreken van een dergelijke waarschuwing echter rechtvaardigen.⁹³
- 7) De politiehond wordt gezien als minder zwaar gewelddoel middel dan het vuurwapen en wordt enkel ingezet wanneer geen lichter gewelddoel middel voorhanden is.⁹⁴
- 8) De verdenking van een ernstig feit kan de inzet van een politiehond rechtvaardigen, ook als dit een jeugdige verdachte betreft.⁹⁵

In deze factoren is een onderscheid te maken in punten die zien op het proces omtrent de inzet van een politiehond, en factoren die zien op situaties wanneer een hond ingezet mag worden. Zo zien punt 2, 3 en 6 op het ‘hoe’, en punt 1, 4, 5, 7 en 8 op het ‘wanneer’.

Daarnaast komt een groot deel van de hiervoor aangehaalde punten, expliciet of impliciet, overeen met de aanbevelingen uit de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie. Het

⁹⁰ Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398, Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737, Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852, Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317, Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

⁹¹ Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398, Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737, Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852, Gerechtshof Amsterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3035, Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:107, Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317, Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

⁹² Rechtbank Amsterdam 19 januari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:94, Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398, , Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:107, Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317, Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

⁹³ Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737.

⁹⁴ Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317, Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

⁹⁵ Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:107.

valt te betwisten of dit geheel toevallig is, aangezien in een tweetal zaken expliciet wordt verwezen naar het rapport van de Nationale ombudsman als nadere de invulling van artikel 15 van de Ambtsinstructie.⁹⁶ Wellicht dat de rapporten in meer zaken als basis hebben gediend, maar dat vermelding hiervan is uitgebleven in de uitspraak. Een voorbeeld van een factor die zowel in de jurisprudentie als de rapporten terugkomt, is punt 4. In meerdere uitspraken wordt namelijk de mogelijke aanwezigheid van een (vuur)wapen bij een verdachte aangehaald als factor bij het al dan niet noodzakelijk zijn van de inzet van een politiehond.⁹⁷ Dit vereiste komt expliciet terug in de aanbevelingen van de politie onder punt 2.1 onder a.⁹⁸ en blijkt impliciet ook uit de aanbevelingen uit het rapport van de Nationale ombudsman.⁹⁹ Deze aanbeveling spreekt namelijk over geoorloofde inzet van een hond bij gevaar voor de veiligheid van ambtenaren of derden. Een (vuur)wapen kan een dergelijk gevaar veroorzaken. Ook een weigering van een verdachte om bevelen van de politie op te volgen en vluchtgedrag komen in de jurisprudentie meermalen aan bod als factor om de noodzakelijkheid van de inzet van de politiehond te bepalen (punt 5).¹⁰⁰ Deze factor is tevens expliciet terug te lezen in de aanbevelingen van de politie en de ombudsman.¹⁰¹ Ook punt 3 en punt 6 kunnen impliciet

⁹⁶ Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852, Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737.

⁹⁷ Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398, Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737, Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852, Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317, Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

⁹⁸ 2.1. Het gebruik van de surveillancehond is slechts geoorloofd: a) om een persoon aan te houden ten aanzien van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd wapen bij zich heeft en dit mogelijk zal gebruiken (politierapport 'De gebeten hond').

⁹⁹ De hoofdregel is dat inzet enkel geoorloofd is: - bij gevaar voor de veiligheid van politieambtenaren of derden, bijvoorbeeld bij hevig fysiek verzet bij de aanhouding gericht tegen politieambtenaren (rapport Nationale ombudsman 'Verantwoord politiegeweld').

¹⁰⁰ Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398, Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737, Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852, Gerechtshof Amsterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3035, Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:107, Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317, Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.

¹⁰¹ 2.1. Het gebruik van de surveillancehond is slechts geoorloofd: (...) b) om een persoon aan te houden die zich aan aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken en die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het plegen van een misdrijf. (politierapport 'De gebeten hond');

gelezen worden in aanbeveling 2.1. onder b van de aanbevelingen van de politie. Daarnaast wijst het rapport van de Nationale ombudsman op het belang van het al dan niet aangeliend zijn van een hond en de afstand van een hond tot de verdachte met het oog op de ingrijpendheid van de inzet van een politiehond. Ook dit element is terug te vinden in de besproken jurisprudentie, namelijk onder punt 2.¹⁰²

De rapporten en jurisprudentie komen echter niet volledig overeen. De rapporten kennen namelijk een aantal aanbevelingen die niet terugkomen in de acht factoren zoals hiervoor beschreven. Zo specificeert het politierapport onder 2.3. en 3.3. een aantal groepen burgers bij wie een politiehond niet gebruikt mag worden. Dit betreft personen zichtbaar jonger dan twaalf, ouder dan vijftien, zwanger of personen met zichtbare ernstige gezondheidsstoornis bij wie de inzet van een politiehond onevenredig schadelijk kan zijn. Onder 2.2. wordt de inzet tevens uitgesloten wanneer het een aanhouding betreft waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat uitstel geen onaanvaardbare gevaren voor de rechtsorde met zich mee brengt.¹⁰³ De ombudsman, tot slot, betreft ook het dreigen met een politiehond in zijn aanbevelingen. Dit moet gezien worden als een minder zwaar geweldsmiddel dan de daadwerkelijke inzet.¹⁰⁴ Bovenstaande punten komen allen niet naar voren uit de besproken jurisprudentie. Gesteld kan dus worden dat de rapporten tezamen uitgebreider zijn dan de acht eerder uiteengezette factoren. Dit bevestigt het vermoeden dat de jurisprudentie geen volledig beeld schetst.

4.4. Conclusie

Uit de hiervoor geschetste tien uitspraken kunnen een achttal factoren afgeleid worden die de inzet van een politiehond kunnen rechtvaardigen. Verkort betreft dit:

- 1) Het aanwezig zijn van een dynamische en potentieel risicovolle situatie;

De hoofdregel is dat inzet enkel geoorloofd is: (...) - of bij een vluchtende verdachte waarbij sprake is van een ernstig ingrijpend misdrijf, zoals een (woning)inbraak, maar niet in geval van minder ernstige delicten (rapport Nationale ombudsman ‘Verantwoord politiegeweld’).

¹⁰² Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243, Rechtbank Rotterdam 21 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8810, Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737, Gerechtshof Amsterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3035.

¹⁰³ *Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden* (Politierapport “De gebeten hond”), Nunspeet, 10 december 2009.

¹⁰⁴ Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055.

- 2) Het al dan niet aangeliend zijn van een hond;
- 3) Het al dan niet fysiek onder controle zijn en het zich overgeven aan de politie van verdachte;
- 4) Het mogelijk voorhanden hebben van een (vuur)wapen door verdachte;
- 5) Het niet opvolgen van bevelen van de politie door verdachte en vluchtgedrag van verdachte;
- 6) Het niet reageren door verdachte op een waarschuwing dat een politiehond ingezet wordt;
- 7) Het niet voorhanden hebben van een lichter gewelddmiddel;
- 8) Verdenking van een ernstig feit.

Deze factoren tezamen kunnen worden gezien als een antwoord op de vraag ‘*Welke invulling heeft de rechtspraak gegeven aan de lacunes in de wet- en regelgeving betreffende de inzet van politiehonden?*’ Alle punten kunnen onder het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten worden geschaard, daar dit het juridische kader is waarbinnen een rechter zijn oordeel moet vellen. Daarnaast kennen de acht factoren allemaal overeenkomsten met de aanbevelingen die de Nationale ombudsman en de politie in hun rapporten hebben gedaan. Verder dient echter vermeld te worden dat bovenstaande opsomming mogelijk niet volledig is, aangezien er zich vele verschillende casussen met verschillende feitencomplexen voor kunnen doen. De rechtspraak heeft nog niet over voldoende unieke situatie een uitspraak gedaan. Het feit dat de rapporten aanbevelingen doen die zien op punten die niet uit de besproken jurisprudentie naar voren komen, bevestigt dit vermoeden.

Nu het juridische kader, de rapporten en de jurisprudentie uiteengezet zijn, dient gekeken worden naar het ontwerpbesluit van de Ambtsinstructie. Wat zijn de geplande wijzigingen ten opzichte van de huidige wetgeving en in hoeverre zorgt dit ervoor dat de huidige lacunes weggenomen worden? Dit wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

5. Ontwerpbesluit Ambtsinstructie

5.1. Inleiding

Zoals uit de vorige hoofdstukken blijkt, schept de huidige wet- en regelgeving onvoldoende duidelijkheid betreffende de situaties waarin de inzet van een politiehond geoorloofd is. In dit hoofdstuk wordt het ontwerpbesluit van de Ambtsinstructie naast de huidige regelgeving gelegd gekeken om de vraag *‘In hoeverre worden de lacunes en onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie ingevuld door het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, met inachtneming van de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie?’* te beantwoorden. Hiertoe worden ten eerste het ontwerpbesluit en de wijzigingen die hierin plaats zullen vinden met het oog op de inzet van politiehonden besproken. Daarna wordt het ontwerpbesluit naast de huidige wetgeving gelegd om te kijken of alle lacunes ingevuld zijn. Vervolgens worden ook de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie naast het ontwerpbesluit gelegd om eventuele gemiste lacunes uit het ontwerpbesluit te belichten. Tot slot volgen een analyse en een conclusie.

5.2. De wijzigingen

De huidige ambtsinstructie is in 1994 in werking getreden. Sindsdien hebben nog een aantal keer aanpassingen plaatsgevonden, maar een volledige herziening ten aanzien van de voorschriften over het gebruik van geweld bleef al die tijd uit. De herziening wordt echter al enige tijd wenselijk geacht, onder meer naar aanleiding van enkele rapporten van de Nationale ombudsman.¹⁰⁵ Inmiddels ligt sinds 2018 het ontwerpbesluit betreffende de wijzigingen van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren op tafel waarin de voorschriften wel volledig worden herzien. Deze herziening is onderdeel van het wetsvoorstel ‘stelselherziening geweldsaandoening’. Dit voorstel is op 29 oktober 2019 goedgekeurd door de Tweede Kamer en op 11 mei 2021 aangenomen door de Eerste Kamer. Een motie van Eerste Kamerlid Dittrich is echter aangehouden en wacht nog op stemming. Deze motie betreft een verzoek om een stringentere clausulering van de inzet van de politiehond.¹⁰⁶ Een deel van het besluit is reeds in werking getreden per 1 oktober 2021. De rest

¹⁰⁵ Rapport Nationale ombudsman, 2011/264 en Rapport Nationale ombudsman 2013/055.

¹⁰⁶ Kamerstukken I 2020/21, 34641, p. 1.

van het besluit, waaronder de artikelen die zien op de inzet van politiehonden, treedt naar verwachting op 1 juli 2022 inwerking.¹⁰⁷

In het ontwerpbesluit vinden een aantal wijzigingen plaats met betrekking tot de inzet van politiehonden ten opzichte van de huidige ambtsinstructie.¹⁰⁸ Ten eerste wordt de term ‘politie-surveillancehond’ vervangen door ‘surveillancehond’. Dit omdat niet enkel de politie gebruik maakt van honden, maar ook de marechaussee, aldus de nota van toelichting.¹⁰⁹ Daarnaast wordt aan artikel 15 een onderdeel toegevoegd.¹¹⁰ Deze toevoeging maakt de inzet van een surveillancehond ook mogelijk met het oog op het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten. Volgens de nota van toelichting is deze toevoeging gedaan om buiten twijfel te stellen dat ook bij deze politietaak de inzet van een surveillancehond is toegestaan.¹¹¹ Het derde lid van ditzelfde artikel betreffende de certificering komt te vervallen, aangezien een grondslag voor certificering reeds blijkt uit het tweede en derde lid van artikel 24 van het Besluit bewapening en uitrusting.¹¹² Tevens worden de artikelen 15a en 15b toegevoegd. Artikel 15a

¹⁰⁷ ‘Wijziging Ambtsinstructie’, *NJB* 2021/540.

¹⁰⁸ Minister van Justitie en Veiligheid, Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, tweede tranche, 20 december 2018.

¹⁰⁹ Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie in verband met de wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van gewelddmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen (*Stcrt*, 2021, nr. 6291).

¹¹⁰ Artikel 15 Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren:

Lid 1: Het inzetten van een surveillancehond als gewelddmiddel is slechts geoorloofd onder het direct en voortdurend toezicht van een geleider bij: **a.** de surveillancedienst, en **b.** het optreden van een mobiele eenheid als bedoeld in artikel 26 van het Besluit beheer politie na toestemming van het bevoegd gezag; **c.** het bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten.

Lid 2: Het inzetten van een AOT-hond is slechts geoorloofd onder het direct en voortdurend toezicht van een geleider bij het, na toestemming van het bevoegd gezag, optreden van een aanhoudings- en ondersteuningsteam als bedoeld in artikel 11, onder a, van het Besluit beheer politie of een bijstandseenheid als bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012.

¹¹¹ Nota van toelichting Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, *Stb.* 2021, 46.

¹¹² Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie in verband met de

bevat criteria voor de inzet van de surveillancehond en de AOT-hond als geweldsmiddel. Zo kan een hond ingezet worden indien verdachte mogelijk een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd vuurwapen bij zich heeft, ter aanhouding van een voortvluchtig persoon die verdacht wordt van het plegen van een misdrijf waarop meer dan vier jaar gevangenisstraf staat (inclusief poging of deelneming), of om direct gevaar voor het leven van personen of zwaar lichamelijk letsel af te wenden. Ook bij de verspreiding van samenscholingen die een ernstige en onmiddellijke bedreiging vormen voor de veiligheid van personen of zaken kan een hond ingezet worden.¹¹³ Deze inzet dient altijd aangelijnd te gebeuren, om zo ongericht bijten te voorkomen.¹¹⁴ In artikel 15b wordt een specifieke waarschuwingsplicht voor de inzet van de hond gegeven.¹¹⁵

wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen (*Stcrt*, 2021, nr. 6291).

¹¹³ Artikel 15a Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren:

Lid 1: Het inzetten van een surveillancehond of AOT-hond als geweldsmiddel is slechts geoorloofd: **a.** om een persoon aan te houden ten aanzien van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed zijnd vuurwapen bij zich heeft en dat tegen personen zal gebruiken dan wel aanstonds ander geweld tegen personen zal gebruiken; **b.** om een persoon aan te houden die zich aan zijn aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken, en die wordt verdacht van of is veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld; **c.** om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden.

Lid 2: De inzet van de surveillancehond of AOT-hond als geweldsmiddel is voorts geoorloofd ter verspreiding van samenscholingen of volksmenigten die een ernstige en onmiddellijke bedreiging vormen voor de veiligheid van personen of voor zaken. Deze inzet geschiedt aangelijnd.

Lid 3: Onder het plegen van een misdrijf, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden mede begrepen de poging en de deelnemingsvormen, bedoeld in de artikelen 47 en 48 van het Wetboek van Strafrecht.

¹¹⁴ Nota van toelichting Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, *Stb.* 2021, 46.

¹¹⁵ Artikel 15b Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren:

De ambtenaar waarschuwt onmiddellijk voordat hij een surveillancehond of een AOT-hond tegen een persoon zal inzetten, met luide stem of op andere niet mis te verstane wijze dat een surveillancehond onderscheidenlijk een AOT-hond ingezet zal worden, indien niet onverwijld het gegeven bevel wordt opgevolgd. Deze waarschuwing blijft achterwege indien de omstandigheden de waarschuwing redelijkerwijs niet toelaten.

5.3. Het ontwerpbesluit en de huidige wet- en regelgeving

Wat betreft het ontwerpbesluit staat buiten kijf dat deze concreter aangeeft in welke situaties een politiehond rechtmatig ingezet kan worden dan de huidige Ambtsinstructie. De vraag is echter of de lacunes, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, allen ingevuld worden in het ontwerpbesluit. De eerste lacune betreft de vraag tegen wie een hond ingezet mag worden. De vernieuwde Ambtsinstructie stelt hierover dat de inzet van een politiehond geoorloofd is als er sprake is van een aanhouding van een persoon van wie redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij een voor onmiddellijk gebruik gereed vuurwapen bij zich heeft en mogelijk ook zal gebruiken tegen personen, dan wel ander geweld zal gebruiken. Ook stelt het artikel dat er sprake moet zijn van een aanhouding van een persoon die verdacht wordt of veroordeeld is wegens het plegen van een misdrijf waarop minimaal vier jaar of meer staat.¹¹⁶ Dit schetst tevens een aantal situaties waarin de inzet van een hond geoorloofd is, namelijk bij een voortvluchtige verdachte en bij het mogelijk bezit van een vuurwapen. Het soort delict waarvan een verdenking dient te zijn, wordt tevens vermeld. Dit betreft de ‘wanneer-vraag’, maar ook het proces omtrent de inzet van een hond komt aan bod in het ontwerpbesluit. Het stelt namelijk dat de inzet van een politiehond als gewelddoel ter verspreiding van samenscholing of volksmenigten altijd aangelijnd geschiedt. Hiermee is tevens de laatste lacune gedekt in het ontwerpbesluit. De vraag is echter of bovenstaande invulling van het ontwerpbesluit volledig is en daadwerkelijk alle lacunes wegneemt. Om te spreken van een verduidelijking van de criteria ten opzichte van de huidige regelgeving is namelijk niet zo veel nodig. Om deze vraag te beantwoorden, worden de jurisprudentie en de rapporten van de ombudsman en de politie naast het ontwerpbesluit gelegd. De wetgever is tijdens het wetgevingsproces uiteraard niet strikt gebonden aan deze documenten, maar een vergelijking kan mogelijke lacunes in het ontwerpbesluit aan het licht brengen.

5.4. Het ontwerpbesluit en de jurisprudentie

Als het ontwerpbesluit en de bevindingen uit de jurisprudentie van dit onderzoek naast elkaar worden gelegd, kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Over het algemeen kan gesteld worden dat beiden behoorlijk overeenkomen. Zo spreekt artikel 15a Ambtsinstructie over een geoorloofde inzet om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar

¹¹⁶ Artikel 15a Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

lichamelijk letsel af te wenden¹¹⁷ en spreekt de jurisprudentie over een mogelijk noodzakelijke inzet als sprake is van een dynamische en potentieel risicovolle situatie (punt 1). Beide formuleringen zijn echter breed. Laat het ontwerpbesluit niet te veel ruimte door te kiezen voor deze formulering? Ook wat betreft het tweede punt uit de jurisprudentie, het al dan niet aangeliend zijn van een hond, laat het ontwerpbesluit onduidelijkheid. Artikel 15a lid 2 spreekt over een verplichting tot aanlijning bij de inzet van een hond ter verspreiding van samenscholingen of volksmenigten die een ernstige en onmiddellijke bedreiging vormen voor de veiligheid van personen of voor zaken, maar de kwalificatie van een niet-aangeliende hond als minder zwaar dan een aangeliende hond, is niet terug te vinden in de nieuwe regelgeving. De derde factor uit de jurisprudentie, het niet-fysiek onder controle zijn en het zich niet overgeven aan de politie, komt terug in de Ambtsinstructie in artikel 15a lid 1 onder b. Hier wordt gesproken over een geoorloofde inzet indien het een aan te houden persoon betreft die zich aan zijn aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming tracht te onttrekken of heeft onttrokken. Daarnaast dient sprake te zijn van een verdenking van een misdrijf waarop vier jaar of meer gevangenisstraf is gesteld. Deze koppeling aan het delict wordt in de jurisprudentie niet als zodanig gemaakt. Onder ditzelfde artikel uit de Ambtsinstructie kan ook het vijfde punt uit de jurisprudentie geschaard worden. Dit punt ziet namelijk op een verdachte die weigert bevelen van de politie op te volgen of vluchtgedrag vertoont. Het negeren van een waarschuwing (punt 6) kan ook gezien worden als het niet opvolgen van een bevel van de politie en daarmee onttrekking aan een aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming. Dit aangezien een waarschuwing en bevel altijd samen dienen te gaan, zo blijkt uit artikel 15b van het ontwerpbesluit. In dit artikel staat tevens de waarschuwingsplicht an sich beschreven. Dit overziend kan tevens gesteld worden dat artikel 15a lid 1 onder b ruim geformuleerd is. Hierdoor pakt het veel punten uit de jurisprudentie samen, maar is de formulering niet wederom te breed?

Ook het vierde punt uit de jurisprudentie komt terug in het ontwerpbesluit. Beiden spreken van een genoodzaakte inzet van een politiehond indien er sprake is van een persoon van wie mag worden aangenomen dat hij een voor gebruik gereed vuurwapen bij zich heeft en dat ook zal gebruiken. Verschil is hier echter dat het ontwerpbesluit specifiek spreekt over een vuurwapen, terwijl in de jurisprudentie ook een mes als wapen wordt gezien dat de inzet van een hond

¹¹⁷ Artikel 15a lid 1 onder c Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

rechtvaardigt.¹¹⁸ Daarnaast staat het ontwerpbesluit ook ander geweld toe. Of hieronder een mes valt, wordt niet nader toegelicht. Verder vereist het ontwerpbesluit de verdenking van een misdrijf waarop vier jaar gevangenisstraf of meer staat. In de jurisprudentie wordt enkel gesproken over een ernstig feit (punt 8). Tot slot komt in de jurisprudentie ter sprake dat de inzet van een politiehond wordt gezien als minder zwaar gewelddmiddel dan het vuurwapen (punt 7). Dit blijkt niet zo zeer uit het ontwerpbesluit, maar uiteraard wel uit artikel 7 van de Politiewet. Vermelding in de Ambtsinstructie is daarmee wellicht overbodig.

Voorgaande overzien kan geconcludeerd worden dat het ontwerpbesluit op een aantal punten breder is dan de jurisprudentie. Zo wordt gesproken over ‘direct gevaar voor leven van personen’, ‘trachten te onttrekken of heeft onttrokken’, en ‘ander geweld’. De jurisprudentie is concreter wat deze termen betreft. Anderzijds is het ontwerpbesluit juist concreter met betrekking tot het delict. Zo dient er sprake te zijn van een delict waarop minimaal vier jaar gevangenisstraf staat in plaats van een ernstig feit. Verder spreekt het ontwerpbesluit enkel over vuurwapen in plaats van wapen in het algemeen, maar daar tegenover staat dat de inzet van een politiehond ook is toegestaan bij ‘ander geweld’. Deze term is dan weer zeer breed en wordt niet nader gespecificeerd. Tot slot kwalificeert het ontwerpbesluit een aangeliijnde hond niet als minder zwaar gewelddmiddel, terwijl de jurisprudentie hier wel duidelijk over is.

5.5. Het ontwerpbesluit en de rapporten

De vraag in deze paragraaf is in hoeverre de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie zijn meegenomen in het ontwerpbesluit. Bij een vergelijking tussen beiden valt ten eerste op dat in het rapport van de Nationale ombudsman wordt gesproken over het belang van het al dan niet aangeliijnd zijn van een politiehond. Een niet-aangeliijnde hond dient namelijk gekwalificeerd te worden als een zwaarder gewelddmiddel dan een aangeliijnde hond.¹¹⁹ Het ontwerpbesluit vermeldt enkel in artikel 15a dat de inzet van de surveillancehond of AOT-hond als gewelddmiddel ter verspreiding van samenscholing of volksmenigten altijd aangeliijnd geschiedt, maar artikel 1 van het ontwerpbesluit maakt geen onderscheid in de kwalificatie als gewelddmiddel van een wel of niet- aangeliijnde hond.

¹¹⁸ Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398.

¹¹⁹ Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055. *Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden* (Politierapport “De gebeten hond”), Nunspeet, 10 december 2009.

Daarnaast zijn een aantal zaken juist toegevoegd aan het ontwerpbesluit ten opzichte van de rapporten. Zo spreekt het politierapport in punt 2.1. onder a over het gereed hebben van een wapen dat mogelijk gebruikt zal worden als reden voor de inzet van een politiehond. Artikel 15a van de Ambtsinstructie heeft deze aanbeveling bijna letterlijk overgenomen, maar spreekt over een *vuurwapen* dan wel aanstonds *ander geweld* dat gebruikt wordt *tegen personen*. Het ontwerpbesluit is hier dus breder wat betreft het soort geweld dat gebruikt wordt, maar beperkt zich anderzijds tot geweld tegen personen. Ook een tweede aanbeveling uit het politierapport wordt bijna letterlijk overgenomen. Deze aanbeveling betreft dat de inzet van een politiehond geoorloofd is als het gaat om een persoon die poogt te vluchten of is gevlucht van aanhouding, voorgeleiding of andere rechtmatige vrijheidsbeneming en die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het plegen van een misdrijf. Artikel 15a lid 1 onder b van het ontwerpbesluit voegt hier aan toe dat het betreffende misdrijf een misdrijf dient te zijn waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld. Het ontwerpbesluit stelt hier dus strengere eisen. Het derde lid voegt hier aan toe dat ook een poging en deelnemingsvormen worden verstaan onder het plegen van een misdrijf. Hierover wordt niet gesproken in de rapporten. Daarnaast voegt het ontwerpbesluit in het eerste lid onder c toe dat een politiehond ook ingezet kan worden om direct gevaar voor het leven van personen of voor het ontstaan van zwaar lichamelijk letsel af te wenden. Deze aanbeveling komt naar voren in het rapport van de Nationale ombudsman waarin gesteld wordt dat de inzet van een politiehond geoorloofd is wanneer er gevaar dreigt voor de veiligheid van politieambtenaren of derden. Ook de waarschuwingsplicht van artikel 15b van het ontwerpbesluit komt terug in het rapport van de ombudsman.

Echter, niet alle aanbevelingen uit de rapporten zijn overgenomen. Zo schrijft het rapport van de politie een aantal doelgroepen voor die uitgesloten zijn van de inzet van een politiehond, zoals twaalfminners, vijftenzestigplussers en zichtbaar zwangere vrouwen. Het ontwerpbesluit maakt deze uitzonderingen niet. Daarnaast kent het politierapport de aanbeveling de inzet van een surveillancehond niet toe te staan indien de identiteit van een aan te houden persoon bekend is en dat uitstel van de aanhouding geen onaanvaardbaar te achten gevaar voor de rechtsorde met zich mee brengt. Ook deze beperking is niet opgenomen in het ontwerpbesluit.

Geconcludeerd kan worden dat ook de rapporten wijzen op het belang de aangeliijnde politiehand te kwalificeren als minder zwaar geweldsmiddel dan de niet-aangeliijnde hond. Daarnaast verschilt het ontwerpbesluit van de rapporten met betrekking tot de term ‘vuurwapen’ tegenover de term ‘wapen’ in de rapporten. Wel voegt het ontwerpbesluit de brede term ‘ander geweld’ toe. Verder wordt in de rapporten gesproken over een vluchtend persoon die verdacht wordt van het plegen van een misdrijf. Het ontwerpbesluit is hierover specifieker en spreekt over een misdrijf waarop minimaal vier jaar gevangenisstraf staat. Hieronder vallen ook de poging en de deelnemingsvormen. Tot slot spreekt het ontwerpbesluit niet over de uitsluiting van bepaalde doelgroepen of over de mogelijkheid tot een uitgestelde aanhouding.

5.4. Analyse

Wanneer de huidige wetgeving, de jurisprudentie, de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie naast het ontwerpbesluit worden gelegd, zoals hiervoor gedaan is, komen een aantal punten herhaaldelijk naar voren. Opgesomd zijn dit de volgende:

- Kwalificatie van een aangeliijnde hond als minder zwaar geweldsmiddel dan een niet-aangeliijnde hond;
- Gebruik van de term ‘ander geweld’;
- Gebruik van de term ‘vuurwapen’ in plaats van ‘wapen’;
- Specificatie van een ‘misdrijf’ tot ‘een misdrijf waarop vier jaar gevangenisstraf staat’;
- Uitsluiting van de doelgroepen zichtbaar twaalfminners, vijfenzestigplussers, zwangere en personen die door een zichtbare ernstige gezondheidsstoornis onevenredig getroffen kunnen worden;
- De uitgestelde kwalificatie.

Met betrekking tot deze punten een aantal opmerkingen. Zo is het ten eerste van belang te vermelden dat er sprake is van een spanningsveld, aldus de Afdeling advisering van de Raad van State. Enerzijds is er behoefte aan duidelijkheid in de wet, anderzijds vraagt de praktijk om beoordelingsruimte. Dit spanningsveld is inherent aan het werk van politieambtenaren. Hierbij is wel van belang dat ambtenaren landelijk op een eenduidige manier worden geïnstrueerd en opgeleid om deze beoordelingsruimte in de praktijk in te vullen.¹²⁰ Een volledig duidelijke wet,

¹²⁰ Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie in verband met de

die iedere situatie specificeert, is dan ook onwenselijk en tevens onmogelijk. Dit dient in het achterhoofd gehouden te worden bij het lezen en becommentariëren van het ontwerpbesluit en de rapporten van de politie en de Nationale ombudsman. Het is dus wellicht niet wenselijk om een term als ‘direct gevaar voor het leven van personen’ nader te specificeren.

Desalniettemin zijn politiewetenschapper Jaap Timmer en Eerste Kamerlid en voormalig strafrechter Boris Dittrich van mening dat het ontwerpbesluit te breed geformuleerd is. Zij doelen hiermee op het gebruik van de term ‘ander geweld’. Zonder nadere specificering is deze term volgens Timmer en Dittrich te breed.¹²¹ Volgens Dittrich is ook het vereiste van een verdenking van een feit waar vier jaar gevangenisstraf of meer op staat te ruim. Dit zou namelijk betekenen dat ook bij een simpele enkelvoudige winkeldiefstal van een rolletje pepermunt een politiehond ingezet mag worden. Dit is zijns inziens te breed en disproportioneel. Dittrich bepleit de toevoeging van de term ‘levensbedreiging’ aan de wijziging Ambtsinstructie.¹²² In mijn ogen is dit een goede toevoeging. ‘Levensbedreiging’ is namelijk een term die voldoende beoordelingsruimte laat en hiermee politieambtenaren niet te veel beperkt, maar wel een zwaardere eis stelt aan de rechtmatigheid van de inzet van een politiehond. Hierbij dient men niet uit het oog te verliezen dat de inzet van een politiehond een zwaar gewelddmiddel is met mogelijk ernstige gevolgen.

Daarnaast stelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat de aanbeveling uit het politierapport betreffende een verbod op de inzet van politiehonden op twaalfminners, vijftenzestigplussers en zichtbaar zwangeren onwenselijk is. Het is in de praktijk namelijk niet altijd gemakkelijk vast te stellen of iemand jonger dan twaalf of zichtbaar zwanger is. Het toevoegen van dergelijke criteria zal dan ook niets toevoegen aan de duidelijkheid voor burgers betreffende de inzet van een politiehond.¹²³ Ook punt 2.2. betreffende de mogelijkheid een

wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van gewelddmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen (*Stcrt*, 2021, nr. 6291).

¹²¹ ‘Zembla’, *BNNVARA*, NPO 2, 19 november 2020.

¹²² ‘Zembla’, *BNNVARA*, NPO 2, 5 maart 2021.

¹²³ Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie in verband met de wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van gewelddmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen (*Stcrt*, 2021, nr. 6291).

aanhouding uit te stellen, kent volgens de Afdeling advisering geen toegevoegde waarden. De inzet van een AOT-hond is namelijk gekoppeld aan een aanhoudings- en ondersteuningsteam. Deze teams worden slechts ingezet indien levensbedreigende omstandigheden dreigen tegen de politie of anderen. Bevoegd gezag dient toestemming te geven voor de inzet van een dergelijk team. In deze gevallen is dan ook op voorhand vastgesteld dat uitstel van de aanhouding een onaanvaardbaar gevaar voor de rechtsorde oplevert. Bepaling 2.2. heeft dan ook geen meerwaarde. Voor de surveillancehond geldt een vergelijkbare situatie. Indien deze honden ingezet worden voor een aanhouding buiten heterdaad, is vooraf toestemming van de officier van justitie vereist. Ook hier heeft de bepaling 2.2. geen toegevoegde waarde.¹²⁴

Het belang van het onderscheid tussen aangeliijnde en niet-aangeliijnde honden wordt in het ontwerpbesluit niet dan wel minimaal gemaakt. Dit een tekortkoming in het ontwerpbesluit. Het belang van dit onderscheid wordt namelijk in zowel de jurisprudentie als het rapport van de Nationale ombudsman aangehaald. Een loslopende hond is moeilijker te controleren en de kans dat deze (zware) verwondingen toebrengt, is groter dan bij een aangeliijnde hond. Met het oog hierop, schiet het ontwerpbesluit.

Wat, tot slot, opvallend is, is dat in geen enkele bron aan de orde komt, of een hond ook ingezet mag worden bijvoorbeeld in een binnenruimte of een voertuig. Dit terwijl vluchten in een binnenruimte of uit een voertuig een stuk lastiger is ten opzichte van vluchten in de openlucht.

5.5. Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat het ontwerpbesluit duidelijker en concreter is dan de huidige wetgeving. De lacunes en onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving worden weggenomen door het ontwerpbesluit. Desalniettemin is ook het ontwerpbesluit niet volledig. Dit komt naar voren wanneer men het ontwerpbesluit naast de jurisprudentie en het rapport van de Nationale ombudsman ‘Verantwoord politiegeweld’ en het politierapport ‘De gebeten hond’ legt. Op sommige punten is het ontwerpbesluit breder dan de jurisprudentie en rapporten en op

¹²⁴ Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie in verband met de wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van geweldmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen (*Stcrt*, 2021, nr. 6291).

andere punten juist andersom. Een verklaring voor de discrepantie tussen het ontwerpbesluit en de jurisprudentie en rapporten is dat er sprake is van een spanningsveld tussen de gewenste duidelijkheid en waarborgen voor burgers enerzijds, en de vereiste beoordelingsruimte voor politieambtenaren anderzijds. Dit spanningsveld is inherent aan het werk van de politie en zal nooit volledig weg te nemen zijn. Bij de verschillen tussen het ontwerpbesluit en de jurisprudentie en rapporten kunnen echter kritische noten gezet worden. Zo is politiewetenschapper Timmer van mening dat de term ‘ander geweld’ te breed is en Dittrich pleit voor een toevoeging van de term ‘levensbedreigend’ om het ontwerpbesluit concreter te maken. Daarnaast ontbreekt ook een classificering van de aangelijnde hond als minder zwaar gewelddmiddel dan de niet-aangelijnde hond. Verder laat het ontwerpbesluit onduidelijkheid over de inzet van een hond in een binnenruimte of voertuig.

Een antwoord op de vraag *‘In hoeverre worden de lacunes en onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie ingevuld door het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, met inachtneming van de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie?’* is dan ook tweeledig. Enerzijds worden de lacunes en onduidelijkheden in de huidige wet- en regelgeving ingevuld door het ontwerpbesluit, anderzijds laat ook dit ontwerpbesluit ruimte voor verbetering.

6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk wordt de hoofdvraag *‘In welke mate biedt het ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren een oplossing voor de lacunes en onduidelijkheden in de huidige wetgeving, met inachtneming van de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie?’* beantwoord. Gesteld kan worden dat het ontwerpbesluit een verduidelijking en concretisering van de huidige regelgeving betreft. Met inachtneming van het onvermijdelijke spanningsveld tussen duidelijkheid en beoordelingsvrijheid, blijft het ontwerpbesluit desalniettemin te breed en onduidelijk op sommige punten. Het ontwerpbesluit kent dus nog ruimte voor verbetering en concretisering. Dit vereist nadere toelichting.

De huidige wetgeving omtrent de inzet van politiehonden is terug te vinden in een aantal bronnen. Ten eerste speelt de Politiewet 2012 een voorname rol. In artikel 7 van deze wet wordt het noodzakelijkheidsvereiste, bestaande uit het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste, vermeld, welke betrekking heeft op de inzet van geweldsmiddelen. Nadere uitwerking ter uitvoering van geweldsmiddelen is te vinden in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren. Voor de inzet van politiehonden is artikel 15 van de Ambtsinstructie van belang. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen de politiesurveillancehond en de AOT-hond. Daarnaast vermeldt het artikel een certificeringsplicht. Verdere uitwerking omtrent het gebruik van politiehonden is terug te vinden in het Besluit bewapening en uitrusting politie, het Besluit beheer politie, de Regeling politiehonden en het Keuringsreglement politiesurveillancehond 2019. De huidige regelgeving laat echter lacunes en onduidelijkheid met betrekking tot tegen wie een hond ingezet mag worden, in welke specifieke situaties dit mag, en op verdenking van welk delict. Deze lacunes zien op de situaties waarin een hond ingezet mag worden (‘wanneer’). Daarnaast is onduidelijkheid over het al dan niet aangeliend moeten zijn van een hond. Dit ziet op het proces omtrent de inzet van een politiehond (‘hoe’).

Naar aanleiding van de lacunes in de huidige regelgeving en het gebrek aan duidelijkheid voor de burger en politieambtenaren hierdoor, schreven de Nationale ombudsman en de politie aanbevelingen betreffende de wijzigingen van de huidige Ambtsinstructie. Deze aanbevelingen zijn uitgewerkt in de rapporten ‘Verantwoord politiegeweld’ en ‘De gebeten hond’. Hierin staat onder meer dat de inzet van een hond enkel geoorloofd dient te zijn in het geval van gevaar

voor de veiligheid van ambtenaren of derden, of ter aanhouding van een persoon die mogelijk een wapen bij zich heeft en zal gebruiken.

Daarnaast is de afgelopen jaren in de jurisprudentie gepoogd een concretere invulling te geven aan de gerechtvaardigdheid van de inzet van politiehonden. In hoofdstuk 4 zijn een tiental zaken besproken. De vraag is echter of dit een compleet beeld schetst, aangezien er talloze feitencomplexen denkbaar zijn, die nog lang niet allemaal aan de rechter zijn voorgelegd. Daarnaast wees de Hoge Raad sinds 2013 slechts één zaak. Een duidelijke lijn is ook daar dus niet uit af te leiden.

Uit de besproken jurisprudentie komen desondanks een aantal punten naar voren. Zo wordt in de jurisprudentie onder meer gesproken van een mogelijk noodzakelijke inzet van een politiehond in het geval van een dynamische en potentieel risicovolle situatie. Ook het al dan niet aangeliend zijn en de kwalificatie van een aangeliende hond als minder zwaar gewelddoel middel dan een loslopende hond komt aan bod in de jurisprudentie.

Inmiddels ligt er een ontwerpbesluit betreffende een wijziging van de Ambtsinstructie waarin de voorschriften voor de inzet van een politiehond volledig herzien worden. Dit voorstel is inmiddels goedgekeurd door de Tweede Kamer en ook de Eerste Kamer heeft het voorstel aangenomen. Inwerkingtreding volgt naar verwachting op 1 juli 2022.

Buiten kijf staat dat het ontwerpbesluit concreter is dan de huidige wetgeving. Het schetst duidelijkere situaties waarin de inzet van een politiehond gerechtvaardigd is. Echter, ook het ontwerpbesluit is niet volledig. In een vergelijking van het ontwerpbesluit met de jurisprudentie en de rapporten van de Nationale ombudsman en de politie blijkt namelijk dat er discrepanties bestaan tussen beiden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het onvermijdelijke spanningsveld dat inherent is aan het werk van de politie. Desalniettemin zijn er punten van kritiek. Zo is volgens Timmer en Dittrich de term ‘ander geweld’ te breed. Verder pleit Dittrich voor de toevoeging van de term ‘levensbedreigend’ met betrekking tot het delict dat gepleegd wordt. Enkel het vereiste van een verdenking van een delict waar vier jaar gevangenisstraf op staat, is te breed. Daarnaast maakt het ontwerpbesluit geen onderscheid tussen een niet-aangeliende en een aangeliende politiehond en ook een toelichting over het al dan niet in mogen zetten van een hond in een binnenruimte of voertuig ontbreekt. Deze lacunes zien op zowel de

situaties waarin een hond ingezet mag worden ('wanneer'), als op het proces ('hoe'). Al met al laat het ontwerpbesluit ruimte voor verbetering en concretisering.

7. Bibliografie

- *Aanhangsel handelingen II*, 2020/21, 1195.
- Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, het Besluit bewapening en uitrusting politie en het Besluit reis-, verblijf- en verhuiskosten politie in verband met de wijziging en invoering van voorschriften omtrent het gebruik van gewelddiddelen en vrijheidsbeperkende middelen (*Stcrt*, 2021, nr. 6291).
- *Adviesrapport betreffende inzetcriteria voor surveillancehonden en AOE-honden* (Politierapport “De gebeten hond”), Nunspeet, 10 december 2009.
- H.J.B. Sackers, commentaar op art. 7 Politiewet 2012, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Memorie van toelichting Politiewet 2012.
- Minister van Justitie en Veiligheid, Ontwerpbesluit wijziging Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, tweede tranche, 20 december 2018.
- M. van der Steeg, commentaar op aanhef Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.
- M. van der Steeg, commentaar op art. 15 Ambtsinstructie politie, in: Van der Steeg, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Nationale ombudsman, 24 april 2009, nr. 2009/076.
- Nationale ombudsman, 31 augustus 2011, nr. 2011/264.

- Nationale ombudsman, *Verantwoord politiegeweld*, 2 juni 2013, nr. 2013/055.
- Nota van toelichting Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, Stb. 2001, 387.
- Nota van toelichting Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, Stb. 2021, 46.
- ‘Wijziging Ambtsinstructie’, *NJB* 2021/540.

8. Jurisprudentielijst

Hoge Raad

- Hoge Raad 24 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1416.
- Hoge Raad 15 oktober 2019, ECLI:NL:HR:2019:1590.
- Hoge Raad 8 september 2020, ECLI:NL:HR:2020:1379.

Gerechtshoven

- Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15 januari 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:158.
- Gerechtshof Amsterdam 27 februari 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:683.
- Gerechtshof Amsterdam 5 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2466.
- Gerechtshof Amsterdam 6 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:737.
- Gerechtshof Amsterdam 12 juni 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:1852.
- Gerechtshof 's Hertogenbosch 10 juli 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2700.
- Gerechtshof Amsterdam 17 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2457.
- Gerechtshof Amsterdam 29 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3035.
- Gerechtshof Amsterdam 7 juli 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:1943.
- Gerechtshof Amsterdam 22 juli 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:2322.
- Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 september 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2963.
- Gerechtshof Amsterdam 21 december 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3491.
- Gerechtshof Amsterdam 22 december 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3641.
- Gerechtshof Arnhem Leeuwarden 12 januari 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:181.
- Gerechtshof Amsterdam 21 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:107.
- Gerechtshof Den Haag 2 maart 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:317.
- Gerechtshof Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:1349.
- Gerechtshof Amsterdam 27 september 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2783.

Rechtbanken

- Rechtbank Amsterdam 19 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:94.
- Rechtbank Zeeland-West-Brabant 31 maart 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:1556.
- Rechtbank Limburg 7 april 2021, ECLI:NL:RBLIM, 2021:3446.
- Rechtbank Amsterdam 22 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:1982.
- Rechtbank Rotterdam 26 april 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4243.
- Rechtbank Amsterdam 12 mei 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2398.

- Rechtbank Rotterdam 25 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4762.
- Rechtbank Rotterdam 11 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:5435.
- Rechtbank Rotterdam 21 juni 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8810.
- Rechtbank Gelderland 2 juli 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:3608.
- Rechtbank Rotterdam 21 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7635.
- Rechtbank Midden Nederland 11 augustus 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3823.
- Rechtbank Overijssel 24 augustus 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3299.
- Rechtbank Rotterdam 22 september 2021, ECLI:NL:RBROT:9179.