

Evaluatie preventief fouilleren

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Achtergrond	1
1.2	Chronologische weergave van het totstandkomingsproces van het initiatiefwetsvoorstel preventief fouilleren	1
1.3	Doelstelling	3
1.4	Vraagstelling	3
1.5	Onderzoeksaanpak	5
1.6	Leeswijzer	5

Hoofdstuk 2 Instrument preventief fouilleren

2.1	Inleiding	6
2.2	Definitiebepaling	6
2.3	Doelstelling	6
2.4	Juridisch kader	7
2.5	Samenvatting	9

Hoofdstuk 3 Toepassing en ervaringen

3.1	Inleiding	10
3.2	Rotterdam	10
3.3	Amsterdam	16
3.4	Utrecht	21
3.5	Haarlemmermeer	25
3.6	Den Helder	30
3.7	Heerlen	34
3.8	Maastricht	39

Hoofdstuk 4 Analyse

4.1	Inleiding	43
4.2	Verordening gemeenteraad	43
4.3	Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester	43
4.4	Last van de officier van justitie	45
4.5	Driehoeksoverleg	45
4.6	Operationele fase	45
4.7	Effecten	48
4.8	Samenvatting	57

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De op 15 september 2002 van kracht geworden initiatiefwet-Van de Camp, waarbij nieuwe derde leden zijn ingevoegd in de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie, en waarbij in de Gemeentewet en nieuw artikel 151b is ingevoegd, betekent een belangrijke uitbreiding van de mogelijkheden van de politie om, in door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden, personen (preventief) te fouilleren en voertuigen, verpakkingen en bagage op wapens te onderzoeken.^[1] Deze wijzigingen worden ook wel de invoering van het preventief fouilleren genoemd. Preventief fouilleren heeft als *doel* een betere bestrijding van het wapengeweld in de samenleving.^[2] Daarbij is aangegeven dat wapengeweld in bepaalde gebieden en rond bepaalde tijden sterk is geconcentreerd. Binnen die gebieden is de drempel om met een wapen op zak te lopen laag. Deze drempel moet door middel van preventief fouilleren worden verhoogd.^[3] Deze drempel kon volgens de regering niet worden verhoogd met gebruik van de oude wetgeving. Het kabinet heeft door middel van proefprojecten, onder andere gehouden in de Millinxbuurt in Rotterdam en de zogenaamde Kraaiennestbuurt in Amsterdam, gekeken in hoeverre de toenmalige wettelijke bepalingen neergelegd in de Wet wapens en munitie voldoende ruimte boden om het wapengeweld tegen te gaan of dat er behoefte bleek te bestaan aan ruimere bevoegdheden. Uit de jurisprudentie blijkt dat binnen het kader van de Wet wapens en munitie (oud) geen ruimte was voor preventief fouilleren.^[4] De regering is destijds van mening geweest dat de bepalingen van de Wet wapens en munitie ontoereikend waren voor de bestrijding van het wapengeweld. De ontoereikendheid blijkt uit het feit dat tegen wapengeweld alleen maatregelen konden worden genomen ten aanzien van vormen van wapengeweld die een stelselmatig en voorspelbaar karakter hadden. Volgens de regering was het wenselijk dat incidentele controlemogelijkheden ten aanzien van personen en voertuigen werden vergroot. De aard van het delict wapenbezit brengt specifieke problemen voor opsporing mee. Anders dan bij zeer uiterlijk waarneembare kenmerken, zal er niet gemakkelijk een concrete verdenking ten aanzien van wapenbezit bestaan. Gebrek aan uiterlijk waarneembare vormen van wapenbezit betekent eveneens dat er geen duidelijke aanknopingspunten zijn voor systematische opsporing. Bezit kan immers alleen worden geconstateerd nadat een incident heeft plaatsgevonden of als iemand op heterdaad wordt betrapt. Bij het houden van de proefprojecten, werd nog eens benadrukt dat de controle ten aanzien van de Wet wapens en munitie afhankelijk was van de bereidheid van medewerking van personen, bestuurders en inzittenden van de tot stilstand gebrachte auto's en overige vervoermiddelen.^[5] Zonder deze medewerking achtten de rechtbanken van Amsterdam en Rotterdam preventief fouilleren onrechtmatig.^[6] Bij preventief fouilleren is deze medewerking niet vereist en kan in een veiligheidsrisicogebied tegenover een ieder de bevoegdheid worden uitgeoefend om preventief te fouilleren. Hieronder wordt het totstandkomingsproces van het initiatiefwetsvoorstel preventief fouilleren chronologisch weergegeven.

1.2 Chronologische weergave van het totstandkomingsproces van het initiatiefwetsvoorstel preventief fouilleren.

Eén van de belangrijkste aanleidingen voor de invoering van preventief fouilleren is een schietincident in de Rotterdamse metro geweest. Op 13 februari 1998 raakten tijdens een schietpartij in de Rotterdamse metro vijf personen gewond. In de vergadering van het Beleidsteam Veiligheid van de gemeente Rotterdam van 16 februari 1998 werd naar aanleiding van dit schietincident van gedachten gewisseld over de wenselijkheid en mogelijke reacties van overheidszijde op dergelijke uitbarstingen van geweld. Geconstateerd werd dat de veiligheid in het publieke domein in ernstige mate werd aangetast door (vuur)wapenbezit en gebruik.

In mei 1998 werd door het driehoeksoverleg van de politieregio Rotterdam-Rijnmond een rapport, getiteld 'Aanpak van het vuurwapengeweld', aangeboden aan de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Rotterdamse rapport bevatte onder meer de aanbeveling om de (politieke) discussie te stimuleren over de uitbreiding van bevoegdheden tot (preventieve) fouillering en controle van vervoermiddelen.^[7]

Op 2 december 1998 hebben het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen, op verzoek van de toenmalige Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een gezamenlijk advies uitgebracht.^[8] De beraden ondersteunden de algemene aanbevelingen uit het Rotterdamse rapport op het gebied van de aanscherping van regelgeving en verhoging van de strafmaat. Ook het College van procureurs-generaal en het toenmalige Hoofdofficierenberaad ondersteunden in grote lijnen de algemene aanbevelingen van het Rotterdamse rapport (advies van 28 januari 1999).

Het kabinet heeft in een brief van 22 april 1999 aangegeven dat de bestaande wettelijke mogelijkheden ten aanzien van de bestrijding van vuurwapencriminaliteit intensiever konden worden benut. Aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie is opdracht gegeven om gebieden te selecteren met bijzondere gevaarstelling waarbinnen gedurende enige tijd geïntensiveerde inzet van politie diende plaats te vinden. Daarbij moest optimaal gebruik worden gemaakt van alle preventieve en repressieve bevoegdheden die de wet bood ter bestrijding van illegaal wapenbezit en gebruik.^[9] Tevens is WODC-onderzoek begonnen om een beter beeld te krijgen van de aard en de omvang van vuurwapenbezit en –gebruik in gebieden met een bijzondere gevaarstelling (horecaconcentratiegebieden) en is een expertmeeting gehouden. Doel hiervan was na te gaan of en zo ja, welke mogelijkheden bestaan voor aanvullende bevoegdheden op het gebied van (preventief) fouilleren.

In de brief van 6 oktober 1999 informeerden de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken de leden van de Tweede Kamer onder meer over de stand van zaken met betrekking tot de proefprojecten.^[10]

Op 29 oktober 1999 heeft het kamerlid Van de Camp het initiatiefvoorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld ingediend.

Op 26 november 1999 is in de Millinxbuurt te Rotterdam een actie gehouden in het kader van de eerder genoemde proefprojecten. Op strategische punten in de Millinxbuurt stonden groepen politiemensen. Het gebied was niet hermetisch afgezet. Iedereen kon het gebied in- of uitgaan. Alle rijdende voertuigen werden onderzocht op aanwezigheid van (vuur)wapens en alle personen die zich in het publieke domein van het gebied bevonden werden aan de kleding onderzocht. In totaal zijn dertig verdachten aangehouden en werden 25 wapens, waaronder twee vuurwapens, in beslag genomen. Ter zake zijn tegen vier verdachten strafzaken ahangig gemaakt bij de meervoudige kamer van de Rotterdamse rechtbank. De rechtbank heeft uitspraak gedaan in een drietal strafzaken. Behalve over de afzonderlijke strafzaken sprak de rechtbank zich ook uit over de gehanteerde opsporings- en aanhoudingsmethoden van de politie.

De officier van justitie had voor de actie toestemming gegeven en gebruikte als grondslag voor deze fouillering de in artikel 52, lid 2, Wet wapens en munitie weergegeven bevoegdheid. De officier van justitie achtte voldoende grond gelegen in het feit dat zich in de vijf jaren voor de actie 424 geweldsincidenten hadden voorgedaan in de Millinxbuurt, waarbij 38 vuurwapens waren aangetroffen. Eenieder die zich in het gebied na 20.00 uur op de openbare weg bevond werd aangemerkt als verdachte tegen wie ernstige bezwaren bestonden. De rechtbank was echter van oordeel dat een geïndividualiseerde verdenking noodzakelijk was en dat derhalve de actie in de Millinxbuurt onrechtmatig was. De belangrijkste conclusie die kan worden getrokken uit voorgaand arrest is dat de bepalingen in de wet zo moeten worden uitgelegd dat voor onderzoek aan de kleding ten minste een geïndividualiseerde verdenking noodzakelijk is. Gebleken knelpunt is dat, zoals door het openbaar ministerie is aangegeven, er weliswaar gegevens bekend waren over toegenomen wapenbezit en –gebruik in een beperkt gebied, in een bepaald tijdvlak, maar dat deze gegevens niet direct tot concrete personen herleidbaar waren.^[11]

In de brief die de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 23 december 1999 aan de Tweede Kamer zonden, zijn de leden geïnformeerd over de actie van november 1999 in de Millinxbuurt te Rotterdam.^[12]

Vooruitlopend op de analyse en evaluatie van de proefprojecten, hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties reeds bij brief van 27 januari 2000 aan de Kamer verklaard voornemens te zijn additionele wetgeving te ontwikkelen. Hierbij is aangegeven dat de wetgeving gericht zal zijn op een versterking van de bevoegdheden van de politie, opdat men meer adequaat zal zijn toegerust om gevaar en onveiligheid als gevolg van wapenbezit te voorkomen en de rechtsorde te kunnen handhaven.^[13]

Bij brief van 5 juli 2000 is het onderzoeksrapport ‘Opsporingsbevoegdheden in de Wet wapens en munitie’, welk een verslag bevat van de proefprojecten, aan de Tweede Kamer toegezonden met daarbij gevoegd een aanduiding in grote lijnen van de wenselijke aanpassingen in de wettelijke regeling. De wetwijziging strekt ertoe de politie in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden ruimere bevoegdheden te geven tot het doorzoeken van kleding en vervoermiddelen op wapens in een daartoe aangewezen gebied. Daarbij gaat het om gebieden waarbij sprake is van een bijzonder risico voor aantasting van de veiligheid van het leven of de gezondheid van de zich in het gebied verbindende personen. Ook kan er sprake zijn van ernstige vrees voor het ontstaan van een dergelijke situatie.^[14]

Het regeringsvoorstel is op 6 februari 2001 ingediend bij de Tweede Kamer.

Op 15 februari 2001, na afronding van de eerste termijn van de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van het lid van de Camp, heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, alsmede de indieners van twee initiatiefwetsvoorstellen, respectievelijk het lid Van de Camp (CDA) (Kst. 26865) en het lid Kuijper (PvdA) (Kst. 27611), verzocht om de mogelijkheden van samenvoeging van beide initiatiefwetsvoorstellen en het verwante regeringsvoorstel (Kst. 27605) te verkennen.

Overleg tussen de leden Van de Camp en Kuijper en de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakte snel duidelijk dat noch de heer Van de Camp, noch de beide ministers mogelijkheden zagen het initiatiefwetsvoorstel van de heer Kuijper, dat een algemene ongeclausuleerde bevoegdheid tot het doorzoeken van voertuigen bedoelt te creëren, te combineren met het initiatiefwetsvoorstel Van de Camp en het regeringsvoorstel. Daarop is het overleg zonder de heer Kuijper voortgezet. Het resultaat van dit overleg is neergelegd in de derde nota van wijziging bij het initiatiefwetsvoorstel van het lid Van de Camp.

Op 5 juli 2001 is het (gewijzigde) initiatiefwetsvoorstel Van de Camp door de Tweede kamer aangenomen. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 14 mei 2002 zonder stemming aangenomen.

Nadat een initiatiefwetsvoorstel door de Eerste Kamer is aangenomen dient, alvorens het voorstel wet kan worden en in werking kan treden, de politieke beoordeling door de ministerraad met betrekking tot de bekrachtiging plaats te vinden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft, mede namens de Minister van Justitie, de Koningin verzocht het initiatiefwetsvoorstel te bekrachtigen. Tegelijkertijd is besloten om het (vergelijkbare) (regerings)voorstel van wet tot wijziging van de Wet wapens en munitie en van de Gemeentewet (Kst. 27605) dat op 6 juni 2001 was ingediend bij de Tweede kamer der Staten-Generaal, zie hiervoor, in te trekken. De initiatiewet van de Camp (Stb. 2002, 420) is op 15 september 2002 in werking getreden.

1.3 Doelstelling

Doel van deze tussen-evaluatie is zicht te krijgen op de toepassing van en de ervaringen met het instrument preventief fouilleren in de periode september 2002-september 2003.

1.4 Vraagstelling

De vraagstelling van deze tussen-evaluatie is: Op welke wijze is het instrument preventief fouilleren toegepast en wat zijn de ervaringen met het instrument preventief fouilleren in de periode september 2002-september 2003?

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van de hieronder aangegeven onderzoeksvragen, die in de vorm van een enquête zijn voorgelegd aan vertegenwoordigers van het (lokale) bestuur, de (lokale) politie en het (lokale) openbaar ministerie van de desbetreffende gemeente.

Doelstelling

- Het doel van preventief fouilleren (bestuur, openbaar ministerie, politie)
 - Wat is de doelstelling van preventief fouilleren? (Komt deze doelstelling overeen met de doelstelling zoals deze is geformuleerd in de parlementaire stukken?)

Doelgroep

- De doelgroep van preventief fouilleren (bestuur, openbaar ministerie, politie)
 - Wat is de doelgroep van preventief fouilleren?

Toepassing

- Verordening gemeenteraad (bestuur)
 - Waarom heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om, middels een verordening, over te gaan tot verlening van een aanwijzingsbevoegdheid aan de burgemeester?
- Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester (bestuur)
 - Hoeveel veiligheidsrisicogebieden bevat de gemeente?

- Wat is de aanleiding geweest om over te gaan tot aanwijzing van het/de veiligheidsrisicogebied(en)?
- Wat is de duur van de gebiedsaanwijzing?
- Hoe wordt de aanwijzing bekendgemaakt?
- Last van de officier van justitie (openbaar ministerie)
- Op grond van welke informatie wordt overgaan tot het afgeven van een last?
- Driehoeksoverleg (bestuur, openbaar ministerie, politie)
- Hoe verloopt het verplichte (artikel 151b, lid 2, Gemeentewet jo artikel 14 Politiewet) driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef?
- Operationele fase (bestuur, openbaar ministerie, politie)
 - Worden er briefings gehouden en zo ja, waar wordt tijdens de briefings de nadruk op gelegd?
 - Hoe wordt er gefouilleerd, handmatig of met behulp van detectoren?
 - Worden er foldertjes na afloop van een fouillering uitgedeeld?
 - Wat is de uitrusting van de politieambtenaar tijdens een actie (uniform of in burger)?
 - Welke methoden van preventief fouilleren worden gehanteerd?
 - Wat is de frequentie van de acties?
 - Welke tijden worden aangehouden voor de acties?
 - Wat is de gemiddelde inzet aan politiepersoneel tijdens een actie?
 - Worden er andere ambtenaren dan politie-ambtenaren tijdens de acties ingezet?

Effecten

- Bestrijding wapengeweld (bestuur, openbaar ministerie, politie)
- Hoe wordt de effectiviteit van het instrument preventief fouilleren ervaren?
- Waterbed-effect^[15] (bestuur, openbaar ministerie, politie)
- Is er sprake van een zogenaamd waterbed-effect?
- Veiligheidsgevoelens van de burger (bestuur, openbaar ministerie, politie)
- Wat is het effect van preventief fouilleren op de veiligheidsgevoelens van de burger?
- Waarborgen voor de burger (bestuur, openbaar ministerie, politie)
 - Welke klachten, van burgers, zijn gesignaleerd? Zijn er procedures door de burger gestart?
 - Biedt de wet voldoende waarborgen voor de burger?
- A-selectiviteit (bestuur, openbaar ministerie, politie)
- Wat is de ervaring met en de visie ten aanzien van a-selectief fouilleren?

Mogelijkheden aanvullende bevoegdheden

- Aanvullende bevoegdheden bestuur, politie en justitie (bestuur, openbaar ministerie, politie)
 - Bestaat er noodzaak om aanvullende bevoegdheden te creëren voor het bestuur, de politie en justitie teneinde het voorhanden hebben en in de handel brengen van wapens verder te beteugelen alsmede de opsporing en vervolging van verdachten te vergemakkelijken? Zo ja, welke bevoegdheden en waarom?

1.5 Onderzoeksaanpak

De tussen-evaluatie is onderverdeeld in een beschrijvend deel en een analyse. De beschrijvende fase ziet op het in kaart brengen van de doelstelling, de regelgeving, de toepassing van en de ervaringen met preventief fouilleren. De analyse bestaat uit het vergelijken van de toepassing van en de ervaringen met het instrument preventief fouilleren in de zeven steden Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Den Helder, Haarlemmermeer, Heerlen en Maastricht. Daarbij wordt daar waar mogelijk teruggegrepen naar de regelgeving om te kijken in hoeverre de toepassing van preventief fouilleren strookt met de wettekst. Gekozen is voor de gemeenten Rotterdam,

Amsterdam, Utrecht, Den Helder, Haarlemmermeer, Heerlen en Maastricht, aangezien in deze zeven steden reeds preventief fouilleeracties zijn gehouden. Interviews zijn afgenomen met de politie, het openbaar ministerie en het bestuur. In totaal zijn drie interviews per stad afgenomen, met elke partij is één interview afgenomen. De interviews zijn verwerkt in verslagen en vervolgens teruggekoppeld naar de geïnterviewden. De verslagen zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

1.6 Leeswijzer

De beschrijvende fase vangt aan met hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk brengt de definitie, de doelstelling en de regelgeving in kaart. In hoofdstuk 3 komt de toepassing van en de ervaringen met het instrument preventief fouilleren aan bod. Dit is een uiteenzetting van de verslagen van de interviews. Hoofdstuk 4 bevat de analyse. Bij de analyse wordt een antwoord gegeven op de vraagstelling van het onderzoek. Daarbij worden de vragen die zijn gebruikt voor de interviews als uitgangspunt genomen.

Hoofdstuk 2 Instrument preventief fouilleren

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het instrument preventief fouilleren uiteengezet. Paragraaf 2.2 geeft een definitiebepaling van het begrip preventief fouilleren. Paragraaf 2.3 bevat de doelstelling van preventief fouilleren, zoals deze is geformuleerd in de parlementaire stukken. In paragraaf 2.4 wordt de regelgeving in kaart gebracht. Ten slotte bevat paragraaf 2.5 een samenvatting.

2.2 Definitiebepaling

Initiatiefwet-Van de Camp inzake de bestrijding van wapengeweld, strekt tot verruiming van de bevoegdheid van de politie om verpakkingen, inclusief bagage, en vervoermiddelen te onderzoeken en personen te fouilleren, op basis van de Wet wapens en munitie en tot het introduceren van de bevoegdheid voor de burgemeester om krachtens een gemeentelijke verordening gebieden aan te wijzen waarin preventief personen kunnen worden gefouilleerd en verpakkingen en vervoermiddelen kunnen worden onderzocht.

Preventief wil zeggen voordat sprake is van een verdenking in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering. Voorheen mocht de bevoegdheid van onderzoek aan de kleding alleen worden gebruikt als er sprake was van een verdachte in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering. Onder preventief fouilleren moet aldus worden verstaan het onderzoek aan de kleding zonder dat er sprake is van een verdachte in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering.¹⁶ Bij het onderzoeken van vervoermiddelen en het openen van verpakkingen gold niet het vereiste van een verdachte in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering. Deze bevoegdheden mochten worden gebruikt indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestond op grond van een gepleegd strafbaar feit of aanwijzingen bestonden dat een dergelijk strafbaar feit zou worden gepleegd. Bij preventief fouilleren wordt aldus van de vereisten dat er sprake moet zijn van een verdachte, dan wel van redelijkerwijs aanleiding of aanwijzingen afgestapt en mag een ieder preventief worden gefouilleerd. Ter verduidelijking is het bovenstaande in onderstaand schema uiteengezet:

	onderzoek aan kleding (artikel 52 Wet wapens en munitie)	Onderzoeken van vervoermiddelen (artikel 51 Wet wapens en munitie)	openen van verpakkingen (artikel 50 Wet wapens en munitie)
Wet wapens en munitie oud	indien er sprake is van een verdachte in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering en er tegen hem ernstige bezwaren zijn, kan de bevoegdheid worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding te onderzoeken	indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat o.g.v. een gepleegd strafbaar feit of aanwijzingen dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd, kan de bevoegdheid worden uitgeoefend om vervoermiddelen te onderzoeken op wapens	indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat o.g.v. een gepleegd strafbaar feit of aanwijzingen dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd, kan de bevoegdheid worden uitgeoefend om verpakkingen te onderzoeken op wapens
Wet wapens en munitie nieuw (preventief fouilleren)	in een veiligheidsrisicogebied kan tegenover een ieder de bevoegdheid worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding te onderzoeken op aanwezigheid van wapens	in een veiligheidsrisicogebied kan tegenover een ieder de bevoegdheid worden uitgeoefend om vervoermiddelen te onderzoeken op wapens	in een veiligheidsrisicogebied kan tegenover een ieder de bevoegdheid worden uitgeoefend om verpakkingen te onderzoeken op wapens

2.3 Doelstelling

De doelstelling van preventief fouilleren is een betere bestrijding van het wapengeweld. De parlementaire stukken geven aan dat deze doelstelling is gekozen omdat het gebruik van, of de dreiging met wapens grote gevolgen heeft voor de slachtoffers. De Raad van Hoofdcommissarissen constateert: 'het leidt geen twijfel dat het gebruik van vuurwapens een behoorlijk zware steen bijdraagt aan het gevoel van onveiligheid. Dat gevoel wordt niet alleen bepaald doordat daadwerkelijk geschoten wordt maar ook door het dreigen met vuurwapens. In veel gevallen waarbij met een vuurwapen wordt bedreigd, levert dit ernstige psychische gevolgen op bij het

slachtoffer. Het is bekend dat veel slachtoffers van gewapende overvallen gedurende lange tijd niet meer in staat zijn om op een normale wijze deel te nemen aan het arbeidsproces en het sociale leven'.^[17]

2.4 Juridisch kader

De wijziging van de Wet wapens en munitie en de Gemeentewet strekt ertoe de uitoefening door de politie van de bevoegdheid tot het openen van verpakkingen, vervoermiddelen te doorzoeken en de bevoegdheid personen aan hun kleding te onderzoeken, krachtens een bevel van de officier van justitie, niet langer te beperken tot de thans in de wet genoemde redelijkerwijs aanleiding, aanwijzingen en verdenkingen.^[18] Hiertoe worden twee sporen gevolgd, een bestuursrechtelijk en een strafvorderlijk spoor. Paragraaf 2.4.1 behandelt het bestuursrechtelijke spoor. Vervolgens zet paragraaf 2.4.2 het strafvorderlijke spoor uiteen. In paragraaf 2.4.3 wordt de afstemming tussen de twee sporen behandeld.

2.4.1 Bestuursrechtelijke spoor

Aan de Gemeentewet is een nieuw artikel 151b toegevoegd, waarin de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. Een veiligheidsrisicogebied wordt gekenmerkt door een hoog risico op geweldsincidenten en dreigingen met wapens.^[19]

Vanwege de ingrijpendheid van het instrument fouilleren is gekozen voor een democratisch gelegitimeerd orgaan dat zeggenschap moet kunnen hebben over de toepassing van dergelijke bevoegdheden. Gekozen is voor de gemeenteraad die zich moet kunnen uitspreken of de onderhavige bevoegdheden kunnen worden toegepast jegens de inwoners van de gemeente. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de burger verdient het de voorkeur dat het kunnen toepassen van de bevoegdheden expliciet wordt vastgelegd. De gemeentelijke verordening ofwel de Algemene plaatselijke verordening is hiervoor het geëigende kader. Er is dan ook voor gekozen om de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen om de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen in een gemeentelijke verordening te verlenen aan de burgemeester. De gemeenteraad kan daarbij afwegen of in de gemeente situaties kunnen voorkomen waarin het noodzakelijk is dat de burgemeester over een dergelijke bevoegdheid beschikt om de heersende problematiek in ernst en omvang te kunnen terugbrengen. De gemeenteraad dient zich bij die keuze te laten leiden door eerdere ervaringen in het desbetreffende gebied.^[20]

De bevoegdheid mag worden gebruikt bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Verstoring van de openbare orde houdt in de zorg voor de handhaving van de regels, bij niet naleving waarvan de orde en de rust in het openbare leven wordt verstoord. Deze regels kunnen vervat zijn in zowel wetten in formele en materiele zin.^[21] Ernstige vrees is voor de burgemeester voldoende om over te gaan tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Echter de vrees moet wel objectiveerbaar zijn in die zin dat er in redelijkheid sprake van moet zijn. Uit feiten of omstandigheden moet gevaar blijken voor de veiligheid van personen, dan wel moet dit gevaar dreigen. Dergelijke feiten of omstandigheden dienen voldoende concrete aanwijzingen op te leveren om te kunnen spreken van een situatie waarin redelijkerwijs aanleiding bestaat aan te nemen dat in het aangewezen gebied het in verhoogde mate waarschijnlijk is dat bij controle wapens zullen worden aangetroffen. De veiligheid van personen is in het geding op het moment dat gevaar dreigt voor het leven of de gezondheid van personen in het gebied. Met andere woorden als personen in een bepaald gebied groot risico lopen dat zij als gevolg van wapengebruik lichamelijk letsel oplopen of het wapengebruik zelfs tot de dood kan leiden en de kans op het ontstaan van dergelijke situaties groot is in verhouding tot de kans in andere (veiligere) gebieden. Ook is de veiligheid van personen aan de orde bij veelvuldige bedreiging met gebruikmaking van wapens. De kans dat er gewonden vallen is immers ook dan aanwezig. Aan de beslissing tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied dient een zorgvuldige afweging van het veiligheidsbelang en het individuele belang van de burgers ten grondslag te liggen. Bovendien moet worden onderzocht of niet kan worden volstaan met inzet van minder ingrijpende maatregelen (beginsel van subsidiariteit).^[22] De rechter moet aan de hand van de feiten of omstandigheden die tot de aanwijzing aanleiding hebben gegeven kunnen toetsen of deze gerechtvaardigd is.^[23]

Het derde lid van artikel 151b Gemeentewet bepaalt dat de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. Een permanente aanwijzing is dus in strijd met de wet. De aanwijzing zal wel een zo specifiek mogelijke datum en tijd moeten bevatten opdat wordt voldaan aan eisen van redelijkheid en proportionaliteit. Er is van afgezien om een concrete maximale duur van de aanwijzing te noemen aangezien deze afhankelijk is van de aard van de omstandigheden die tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied aanleiding geven.^[24]

Met betrekking tot de grootte van het gebied bepaalt het derde lid van artikel 151b Gemeentewet dat het niet groter mag zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Het kan een straat zijn, enkele straten of een (deel van een) wijk.^[25]

Tegen een besluit tot gebiedsaanwijzing kan, volgens de parlementaire stukken, door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Alvorens in beroep te kunnen gaan dient de belanghebbende bezwaar te maken bij de burgemeester (artikel 7:1 Algemene Wet Bestuursrecht). Onder de categorie van belanghebbenden vallen allen die een rechtstreeks bij de aanwijzing betrokken, individueel bepaald belang hebben bij het aangewezen gebied. Het gaat hierbij, volgens de parlementaire stukken, in elk geval om de bewoners van het gebied en degenen die er een bedrijf hebben of in het gebied werkzaam zijn. Niet is uitgesloten dat iedereen die aangeeft het gebied te willen bezoeken, door de bestuursrechter als belanghebbende wordt aangemerkt.^[26]

De Alkmaarse voorzieningenrechter komt in zijn uitspraak van 16 juni 2003 (LJN-nummer: AG1672 Zaaknr: GEMWT 03/592) tot een ander oordeel en stelt in overweging 4.5.4 dat:

“4.5.4. (...) gelet op de wet zoals deze thans luidt, het enige rechtsgevolg van het besluit van verweerder tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied is dat de officier van justitie hierdoor de bevoegdheid krijgt om te gelasten dat in die gebieden, kort gezegd, preventief mag worden gefouilleerd. Eerst wanneer de officier van justitie ook werkelijk een last tot preventief fouilleren zal doen uitgaan, zal verzoekster met de gevolgen van het besluit tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied worden geconfronteerd. Hierdoor volgt dat de belangen van verzoekster niet rechtstreeks bij dat besluit zijn betrokken, zodat zij daarbij geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht”.

Dit zou kunnen betekenen dat er geen sprake is van belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene Wet Bestuursrecht. En dat indienen van bezwaar en beroep altijd tot niet ontvankelijkheid zou leiden. Het oordeel van een voorzieningenrechter heeft echter een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure die volgt. Tegen de beslissing van de gemeente in bezwaar, staat nog administratief beroep open. Omdat het eindoordeel van de rechter moet worden afgewacht, kan thans ook nog niet worden beoordeeld of het noodzakelijk, dan wel wenselijk is om tot reparatie van de wetgeving inzake preventief fouilleren of tot andere maatregelen over te gaan.

2.4.2 Strafvorderlijk spoor

Na de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied door de burgemeester, kan op uitdrukkelijk bevel van de officier van justitie preventief worden gefouilleerd in het betreffende gebied. De artikelen 50, lid 3, 51, lid 3 en 52, lid 3 Wet wapens en munitie geven aan dat in een veiligheidsrisicogebied, teneinde wapens op te sporen, tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om verpakkingen van goederen te onderzoeken, vervoermiddelen te onderzoeken en een onderzoek aan de kleding in te stellen. Het bevel van de officier van justitie bevat een omschrijving van het aangewezen gebied en de geldigheidsduur die niet langer dan twaalf uur mag bedragen. Het bevel bevat voorts de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid noodzakelijk wordt geacht.^[27]

Waar voorheen op grond van artikel 50 Wet wapens en munitie de vereisten golden van redelijkerwijs aanleiding of aanwijzingen kan nu tegenover een ieder de bevoegdheid worden toegepast om verpakkingen te onderzoeken op wapens indien gevaar dreigt voor de veiligheid van personen in de door de burgemeester aangewezen gebieden (artikel 50, lid 3).

Het nieuwe artikel 51, lid 3, bepaalt dat in een veiligheidsrisicogebied tegenover een ieder de bevoegdheid mag worden toegepast om vervoermiddelen te onderzoeken op wapens. Ook hier wordt het vereiste van redelijkerwijs aanleiding en aanwijzingen weggelaten.

Artikel 51 Wet wapens en munitie bevat nog een lid 4 waarin de bevoegdheid wordt verleend om een vervoermiddel tot stilstand te brengen en deze naar een aangewezen plaats over te brengen.

Artikel 52 Wet wapens en munitie wordt zo gewijzigd dat niet langer sprake hoeft te zijn van een verdenking in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering en ernstige bezwaren. Het nieuwe artikel 52, lid 3, Wet wapens en munitie bepaalt dat in een veiligheidsrisicogebied tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om personen aan de kleding te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens.

2.4.3 Het bestuursrechtelijke en strafvorderlijke spoor

Hierboven zijn de twee sporen afzonderlijk behandeld. De last van de officier van justitie wordt gegeven vanuit zijn taak bij de opsporing van strafbare feiten, in casu de overtreding van de Wet wapens en munitie. De bevoegdheid die aan de burgemeester wordt toegekend komt voort uit zijn taak met betrekking tot de handhaving van de openbare orde.^[28] De twee sporen betreffen verschillende bevoegdheden vanuit verschillende taken, maar afstemming bij de instelling van een veiligheidsrisicogebied is van groot belang. De beslissing over de inzet van de onderhavige bevoegdheden noopt te meer tot voorafgaand overleg, omdat de nieuwe politiebevoegdheden mede zien op de opsporing van strafbare feiten. Zonder de medewerking van de officier van justitie heeft een gebiedsaanwijzing tot veiligheidsrisicogebied geen enkele zin.^[29] De wetgever heeft een artikellid ingevoegd waardoor afstemming tussen de officier van justitie en de burgemeester wettelijk wordt vastgelegd. Artikel 151b, lid 2, Gemeentewet beveelt uitdrukkelijk dat de burgemeester niet over gaat tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 Politiewet. Artikel 14 Politiewet bepaalt dat de burgemeester en de officier van justitie regelmatig overleggen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welk grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zonodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie (driehoeksoverleg).

2.5 Samenvatting

Aan de Gemeentewet is een nieuw artikel 151b toegevoegd, waarin de raad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied.^[30] Ernstige vrees voor het ontstaan van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens is voor de burgemeester voldoende om over te gaan tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied.^[31] Het derde lid van artikel 151b Gemeentewet bepaalt dat de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. Een permanente aanwijzing is dus in strijd met de wet.^[32] De aanwijzing door de burgemeester van een gebied als veiligheidsrisicogebied is een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 1:3 Algemene Wet Bestuursrecht). Dit houdt onder meer in dat het besluit bekend moet worden gemaakt op de wijze voorzien in artikel 3:42 Algemene Wet Bestuursrecht.^[33] Na de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied door de burgemeester kan op uitdrukkelijk bevel van de officier van justitie preventief worden gefouilleerd in het betreffende gebied. De artikelen 50, lid 3, 51, lid 3, en 52, lid 3, Wet wapens en munitie geven aan dat in een veiligheidsrisicogebied teneinde wapens op te sporen, tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om verpakkingen van goederen te onderzoeken, vervoermiddelen te onderzoeken en een onderzoek aan de kleding in te stellen.^[34] Ten slotte beveelt artikel 151b, lid 2, Gemeentewet uitdrukkelijk dat de burgemeester niet over gaat tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 Politiewet (driehoeksoverleg).

Hoofdstuk 3 Toepassing en ervaringen

3.1 Inleiding

Preventief fouilleren wordt op dit moment toegepast in zeven gemeenten. Dit zijn de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Haarlemmermeer, Den Helder, Heerlen en Maastricht. Om een beeld te kunnen vormen over de toepassing van en de ervaringen met het instrument preventief fouilleren zijn in het kader van dit onderzoek interviews afgenomen met de betrokkenen in de zeven gemeenten. In iedere gemeente zijn drie interviews afgenomen, namelijk met de politie, het openbaar ministerie en het bestuur. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.8 worden per gemeente de toepassing van en de ervaringen met het instrument preventief fouilleren in kaart gebracht.

3.2 Rotterdam

3.2.1 Doelstelling preventief fouilleren

De primaire doelstelling is het terugdringen van (vuur)wapengeweld en het vergroten van de pakkans bij wapenbezit. De secundaire doelstellingen van preventief fouilleren zijn het verder vergroten van het vertrouwen in de overheid op het gebied van het veiligheidsbeleid en het verder vergroten van het vertrouwen van de burger in het optreden van de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder.

3.2.2 Doelgroep

De doelgroep van preventief fouilleren bestaat uit wapendragers en degenen die geweldsincidenten veroorzaken. Het instrument wordt in Rotterdam niet gericht op bepaalde bevolkingsgroepen of leeftijdscategorieën. Uitgangspunt is dat selectieve toepassing van het instrument niet wordt getolereerd.

3.2.3 Gemeenteraad

De raad heeft besloten om de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Alleen Groen Links heeft tegengestemd. Uit eerdere acties die zijn gehouden in de Millinxbuurt, was gebleken dat er een probleem bestond op het terrein van de wapencriminaliteit.¹³⁵¹ Met de invoering van preventief fouilleren werden nieuwe bevoegdheden gecreëerd die bestrijding van het wapengeweld en verboden wapenbezit mogelijk maakten. De raad heeft dan ook, nog voor dat de bevoegdheid van preventief fouilleren was ingevoerd, besloten om de Algemene plaatselijke verordening aan te passen.

3.2.4 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

3.2.4.1 Aantal veiligheidsrisicogebieden

In Rotterdam zijn zes veiligheidsrisicogebieden één of meerdere keren aangewezen:

Middelland/ Nieuwe Westen	20 september '02 – 12 oktober '02
Tarwewijk I	10 oktober '02 – 5 december '02
Tarwewijk II	5 december '02 – 1 maart '03
Delftsestraat I	1 februari '03 – 1 mei '03
Keileweg/Vierhavenstraat	1 april '03 – 1 juli '03
Pendrecht/Zuidwijk	15 april '03 – 15 juli '03
Delftsestraat II	1 mei '03 – 1 augustus '03
Tarwewijk III	1 september '03 - 1 december '03
Oude Noorden	1 september '03 – 1 december '03
Middelland/ Nieuwe Westen	1 oktober '03 – 1 januari '04

3.2.4.2 Aanleiding aanwijzing

De burgemeester wijst een gebied aan op grond van een voorstel van de lokale politiechef (districtschef). Dit voorstel dient ter onderbouwing van de noodzaak om in een bepaald gebied fouilleeracties te gaan uitvoeren. In de Rotterdamse aanpak bestaat een dergelijk voorstel uit een aantal vaste onderdelen:

- cijfermatige analyse uit politiebronnen van het aantal (vuur)wapen- en geweldsincidenten in het betreffende gebied (inclusief overige gerelateerde incidenten);
- sfeerrapportage;
- handhavingsbeleid in breed perspectief;
- gebiedsaanpak en resultaten;
- analyses afkomstig uit de Veiligheidsindex Rotterdam 2003.

Door middel van deze informatie moet subsidiariteit en proportionaliteit van het middel kunnen worden onderbouwd.

Het voorstel wordt voorgelegd aan de toetsgroep preventief fouilleren. Als het voorstel van de districtschef door de toetsgroep is beoordeeld en goedgekeurd, volgt het formele advies van de korpschef aan de burgemeester.¹³⁶¹ De hoofdofficier van justitie geeft in een memo aan de burgemeester aan of hij de aanwijzing steunt. Vervolgens bespreekt de driehoek de brief van de korpschef, het memo van de hoofdofficier en het concept aanwijzingsbesluit. Indien de driehoek akkoord gaat, wijst de burgemeester daarop het gebied aan.

In de praktijk wordt deze procedure in Rotterdam consequent gehanteerd. De procedure voor hernieuwde aanwijzing van reeds eerder aangewezen veiligheidsrisicogebieden wordt vereenvoudigd. De toetsgroep heeft de volgende voorstellen ter vereenvoudiging van de aanwijzingsprocedure gedaan:

- het ontwikkelen van een format
 - het werken met gestandaardiseerde zoekvragen
 - voor districten die reeds eerder een goed onderbouwd voorstel hadden ingediend, geldt bij hernieuwde aanwijzing een versnelde procedure
 - voorstellen die niet of onvoldoende onderbouwd zijn, worden niet geagendeerd voor de toetsgroep maar direct terugverwezen, zodat sneller de benodigde wijzigingen kunnen worden aangebracht
 - de noodzaak van het memo van de hoofdofficier wordt overwogen
 - de aanbiedingsbrief korpschef, waarin het voorstel tot aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied wordt gedaan, wordt opgesteld door het district zelf, volgens een vast format; een vertegenwoordiging van de toetsgroep toetst de brief marginaal
 - hernieuwde aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied geschiedt via een brief van de korpschef (op te stellen door het district) die niet meer vergezeld gaat van de eerdere rapportage van de districtschef.

Het is van belang dat deze aanpassingen de zorgvuldigheid van de procedure niet aantasten.

3.2.4.3. Periode gebiedsaanwijzing

De veiligheidsrisicogebieden worden in de gemeente Rotterdam aangewezen voor een periode van drie maanden. Vooralsnog is er geen aanleiding om de duur van de aanwijzing te wijzigen. De politie heeft reacties van burgers ontvangen, dat een aanwijzingsduur van drie maanden een negatief effect kan hebben op het imago van een bepaald gebied, indien één of meerdere keren tot heraanwijzing wordt overgegaan. Indien het gebied meerdere keren achter elkaar wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied ontstaat het beeld dat het desbetreffende gebied een onveilig gebied is, omdat bij iedere aanwijzing het besluit wordt bekendgemaakt. Bij een langere aanwijzingsduur is dit in mindere mate het geval, omdat slechts eenmalig publiekelijk bekend hoeft te worden gemaakt dat het gebied wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied.

3.2.4.4 Bekendmaking aanwijzing

De aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied wordt gepubliceerd in het gemeenteblad. Voorts wordt de aanwijzing bekendgemaakt door middel van een summier bericht in de huis-aan-huis bladen.

3.2.5 Last van de officier van justitie

Het bevel wordt onder andere afgegeven op basis van politie-informatie. Daarbij kijkt de officier van justitie specifiek naar het aantal wapenincidenten, dat zich in het desbetreffende gebied de afgelopen periode heeft voorgedaan. Deze informatie wordt vervolgens gekoppeld aan de resultaten van eerder uitgevoerde acties

preventief fouilleren. De informatie op basis waarvan het bevel wordt afgegeven is niet anders of actueler (afgezien van de informatie die voortkomt uit de resultaten van eerdere acties preventief fouilleren) dan de informatie op basis waarvan een veiligheidsrisicogebied wordt aangewezen.

3.2.6 Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg verloopt over het algemeen goed. Alle partners (openbaar ministerie, politie, bestuur) zijn het erover eens dat het instrument preventief fouilleren in Rotterdam dient te worden ingezet. Discussie over alternatieve vormen van toepassing van de bevoegdheid komen in het algemeen van de kant van de uitvoering. Ze worden vervolgens door de vertegenwoordigers van de driehoek beoordeeld en besproken in de toetsgroep. Daarbij wordt gekeken naar juridische, politiek-maatschappelijke en praktische aspecten. Voorbeelden van dergelijke discussiepunten zijn: de vraag of een bevel van de officier van justitie kan worden gemachtigd aan de hulpofficier, de vraag of het wettelijk is toegestaan om een gearpeneerde auto te doorzoeken in het geval dat de eigenaar van de auto niet aanwezig is, de vraag of tijdens fouilleeracties selectiecriteria zouden moeten worden toegepast. Over dit laatste onderwerp hebben de leden van de driehoek besloten vast te houden aan het a-selectief toepassen van het instrument preventief fouilleren.

3.2.7 Operationele fase

3.2.7.1 Briefings

Tijdens de briefings ligt onder meer de nadruk op het feit dat degene die wordt gefouilleerd geen verdachte is. Tevens wordt de nadruk gelegd op het feit dat a-selectief dient te worden gefouilleerd.

3.2.7.2 Werkwijze

Tijdens de acties wordt handmatig gefouilleerd.

3.2.7.3 Foldertje achteraf

Er worden geen foldertjes uitgereikt nadat iemand preventief is gefouilleerd. Achterliggende gedachte is dat bij het uitdelen van foldertjes het niet denkbeeldig is dat deze op de grond worden gegooid. Iemand die een wapen op zak heeft en een foldertje ziet liggen, kan dit foldertje oprapen en vervolgens zeggen dat hij/ zij reeds preventief is gefouilleerd. Om dit te voorkomen worden er geen foldertjes uitgereikt.

3.2.7.4 Zichtbaarheid

De politieambtenaren die fouilleren zijn allen gekleed in politie-uniform en stellen zich zichtbaar op.

3.2.7.5 Methoden die worden gehanteerd

De methoden die in Rotterdam worden gehanteerd zijn de methode van gebiedsafsluiting, de methode van statische voertuigcontrole, de methode van gebiedssurveillance en de horecacontrole.

-gebiedsafsluiting-

Bij deze methode sluit de politie een gebied af, waarna voorzover mogelijk iedereen binnen het afgezette gebied wordt gefouilleerd. Een gebied kan worden afgesloten, dan wel kunnen gedurende een actie verschillende kleinere gebieden tegelijk of beurtelings worden afgesloten.

-statische voertuigcontrole-

De politie organiseert bij deze methode een actie die sterk doet denken aan een beproefde methodiek om op alcoholgebruik te controleren: de politie laat automobilisten in een fuik rijden en controleert zoveel mogelijk auto's. Als het politiepersoneel bezet is, laat de politie auto's in beginsel passeren. Zodra het personeel klaar is met controleren of fouilleren, worden er nieuwe auto's aangehouden. Op deze manier kunnen veel auto's worden doorzocht en veel personen worden gefouilleerd.

-gebiedssurveillance-

Bij deze methode wordt in het aangewezen gebied gesurveilleerd door kleine groepjes politiemensen die op straat mensen aanspreken en fouilleren.

-horecacontrole-

Bij de horecacontrole worden de bezoekers van een horecagelegenheid gefouilleerd. Bij de horecacontrole wordt ten behoeve van adequaat optreden en de veiligheid van de politie gebruik gemaakt van informatie, niet zijnde opsporingsinformatie. Daarbij moet worden gedacht aan informatie over het aantal wapenincidenten dat zich in een bepaalde horecagelegenheid heeft voorgedaan. Tijdens de horecacontrole wordt de horecagelegenheid zelf niet onderworpen aan een doorzoeking. Alleen aanwezigen worden preventief gefouilleerd.

De keuze van de methode, die wordt ingezet tijdens een actie preventief fouilleren, wordt op lokaal niveau bepaald door het openbaar ministerie en de politie. Volgens het openbaar ministerie is variatie van het instrument goed. Het openbaar ministerie is dan ook voorstander van het blijven hanteren van de vier methoden.

3.2.7.6 Frequentie van de acties

De frequentie van de acties ligt volgens het bestuur en het openbaar ministerie van Rotterdam vrij hoog. Tot 1 juli 2003 zijn in totaal 50 controleacties uitgevoerd. Behoeft om de frequentie te verhogen is op dit moment niet aanwezig. De politie is zelfs uitermate tevreden met de huidige frequentie.

3.2.7.7 Tijden van de acties

Voor de acties worden verschillende tijden gehanteerd om te bepalen wat de verschillende effecten hiervan zijn.

3.2.7.8 Inzet politiepersoneel

De inzet van het politiepersoneel verschilt per actie, maar gedacht moet worden aan een inzet tussen de 15 en de 80 man per actie. Het is de wens van het openbaar ministerie, om over te gaan tot kleinschalige acties, waarbij de grootschalige acties niet meer worden toegepast. De politie pleit voor het realiseren, hetzij op juridische hetzij op praktische wijze, van een meer flexibele invulling van de machtiging. De acties kunnen dan beter worden aangepast aan de beschikbare politiecapaciteit.

3.2.7.9 Andere ambtenaren

Tijdens de acties preventief fouilleren worden alleen politieambtenaren ingezet.

3.2.8 Effecten

3.2.8.1 Preventief fouilleren draagt wel/ niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld

Volgens het bestuur bestaat de indruk dat het instrument preventief fouilleren bijdraagt aan een betere bestrijding van het wapengeweld. Het is echter lastig om een causaal verband aan te tonen tussen fouilleringsacties en ontwikkelingen in veiligheid en (wapen)geweldsincidenten. Preventief fouilleren is immers maar één van de instrumenten die worden ingezet om de veiligheid te vergroten. De Rotterdamse driehoek heeft in haar evaluatie over de periode 20 september 2002 tot 30 juni 2003 “Wapenstilstand” vastgesteld dat preventief fouilleren tot zichtbare en overtuigende resultaten leidt. De positieve resultaten blijken uit:

- Inbeslagname van 578 wapens (1 op de 33 fouilleringen leverde een wapen op).
- Uit onderzoek van het Centrum voor onderzoek en statistiek blijkt dat een ruime meerderheid van de Rotterdamse bevolking het eens tot zeer eens is met de preventief fouilleringsacties.
- De Veiligheidsindex 2003 laat zien dat de gebiedsgerichte aanpak, waarvan preventief fouilleren deel uitmaakt, vruchten afwerpt.
- Uit de Veiligheidsindex 2003 blijkt dat het vertrouwen in de politie is toegenomen in gebieden waar preventief wordt gefouilleerd.

Verder constateren de leden van de driehoek dat de volgende ontwikkelingen in het kader van de totale veiligheidsaanpak (inclusief preventief fouilleren) zichtbaar zijn:

- Het aantal overvallen laat een dalende lijn zien. Het aantal overvallen waarbij wapens gebruikt zijn, is daarbij nog sterker teruggebracht.
- Het aantal aangiften van straatroof is gedaald.

De politie geeft aan de wens te hebben in de toekomst onderzoek te willen laten verrichten naar de motivatie van wapenbezitters en of inzet van het instrument preventief fouilleren hierop invloed heeft. Dit teneinde het instrument nog efficiënter en effectiever toe te passen.

3.2.8.2 Waterbed-effect

Ook hier is het lastig om een wetenschappelijke/cijfermatige onderbouwing te formuleren, maar op grond van de beschikbare cijfers bestaat de indruk dat er geen sprake is van een waterbed-effect. Eerder lijkt de indruk te bestaan dat als gevolg van preventief fouilleren een daling heeft plaatsgevonden van het aantal wapenincidenten in de omliggende gebieden van het veiligheidsrisicogebied.

3.2.8.3 Veiligheidsgevoelens van de burger

De indruk bestaat dat preventief fouilleren een bijdrage levert aan het versterken van de veiligheidsgevoelens van de burger. Deze indruk is gebaseerd op de gegevens uit de Veiligheidsindex en onderzoek van het Centrum voor onderzoek en statistiek. Burgers steunen het preventief fouilleren. Tijdens acties blijkt dat ook uit de positieve reacties van burgers.

3.2.8.4 Klachten van burgers

In de periode van september 2002 tot juli 2003 zijn in het kader van de *klachtenregeling* van de politieregio Rotterdam-Rijnmond vier klachten ingediend. Eén persoon heeft twee weken na zijn aanhouding tijdens een actie preventief fouilleren een bezwaarschrift ingediend tegen de aanwijzing van de Tarwewijk als veiligheidsrisicogebied. Kern van het bezwaar was dat de toename van het wapengeweld in het voorstel van de politie en het besluit van de burgemeester onvoldoende was onderbouwd. Ook werd strijdigheid met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens aangevoerd. De burgemeester heeft dit bezwaarschrift, in overeenstemming met het advies van de bezwaarschriftencommissie, ongegrond verklaard. De bezwaarschriftencommissie constateerde dat de burgemeester de voorgeschreven procedure nauwgezet en zorgvuldig heeft gevolgd. Het besluit tot aanwijzing was niet disproportioneel en noodzakelijk in het belang van de openbare orde. Tegen het besluit is geen beroep ingesteld bij de bestuursrechter.

3.2.8.5 Waarborgen voor de burger

Het bestuur en het openbaar ministerie vinden dat er voldoende waarborgen voor de burger zijn gelegen in de wet. Alle partijen zijn een andere mening toegedaan dan de voorzieningenrechter te Alkmaar, die van oordeel is dat een bewoner geen belanghebbende is, zolang er geen feitelijke acties zijn gehouden.

3.2.8.6 Selectiviteit

Het uitgangspunt is dat de acties preventief fouilleren a-selectief dienen plaats te vinden. De driehoek wil niet dat er bij preventief fouilleren wordt geselecteerd op kenmerken zoals leeftijd, geslacht en etnische afkomst. De achterliggende gedachte is dat het middel daarmee op een glijdende schaal terecht zou komen. Gelet op de verstrekking van bevoegdheid is het van belang uiterste zorgvuldigheid te betrachten. Met selectieve toepassing van preventief fouilleren zou ook een verkeerd signaal worden afgegeven naar bepaalde bevolkingsgroepen. Selectie vindt alleen plaats door de keuze van het veiligheidsrisicogebied, welke goed wordt onderbouwd. In de praktijk wordt op drie manieren gestuurd op het a-selectief toepassen van het instrument. Allereerst wordt dit door de toetsgroep onder de aandacht gebracht van het district dat een gebied aangewezen wil zien als veiligheidsrisicogebied. Vervolgens wordt het uitgangspunt van a-selectiviteit tijdens briefings, voorafgaande aan elke actie nadrukkelijk onder de aandacht gebracht van de medewerkers. Ten slotte wordt er door de operationeel leidinggevenden en de aanwezige officier van justitie ten tijde van de acties op toegezien. Desalniettemin doet zich naarmate er meer ervaring met preventief fouilleren werd opgedaan, vanuit operationele zijde (politie en openbaar ministerie) de behoefte gevoelen om in bepaalde situaties te kunnen werken met selectiecriteria, teneinde het instrument effectiever te kunnen inzetten. Deze wens is besproken in de driehoek, alwaar men heeft besloten vast te houden aan het uitgangspunt preventief fouilleren a-selectief toe te passen.

3.2.8.7 Mogelijke aanvullende bevoegdheden

Voordat wordt overgegaan tot nader onderzoek betreffende aanvullende bevoegdheden, is het volgens het bestuur noodzaak vast te stellen wat de huidige grenzen van preventief fouilleren zijn. Doordat er nauwelijks of geen uitspraken door de rechter zijn gedaan, is dat nu nog niet helder. Ook het openbaar ministerie is van mening dat op dit moment aanvullende bevoegdheden niet noodzakelijk zijn. De politie wil het instrument preventief fouilleren inzetten bij grootschalige evenementen. Op dit moment vindt discussie plaats ten aanzien van het inzetten van het instrument preventief fouilleren bij grootschalige evenementen, gezien het feit dat bij dit soort

evenementen grote massa's mensen aanwezig zijn enerzijds en anderzijds gezien de juridische/ bestuurlijke kaders die voor het inzetten van het instrument gelden. De politie ziet graag in de Wet wapens en munitie een algehele controlebevoegdheid op de aanwezigheid van wapens in voertuigen opgenomen.

3.3 Amsterdam

3.3.1 Doelstelling preventief fouilleren

De doelstellingen van het preventief fouilleren luiden als volgt: het tegengaan van illegaal wapenbezit; het opsporen van wapens; het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en het in positieve zin beïnvloeden van onveiligheidsgevoelens bij omwonenden.^[37] Er zijn geen doelstellingen geprioriteerd. Preventief fouilleren is het sluitstuk van een intensief wapenbeleid dat al jarenlang wordt gevoerd in Amsterdam.

3.3.2 Doelgroep

De doelgroep betreft eenieder die zich in een veiligheidsrisicogebied begeeft.

3.3.3 Gemeenteraad

De meerderheid van de gemeenteraad heeft ingestemd met een aanpassing van de Algemene plaatselijke verordening om preventief fouilleren mogelijk te maken. Er is gehamerd op het belang van een zorgvuldige toepassing van het instrument, in het bijzonder is gewezen op het risico dat preventief fouilleren al te zeer de privacy verstoort van bepaalde groepen of groeperingen en (daardoor) kwaad bloed zet. De raad heeft de burgemeester een mandaat gegeven voor twee jaar.

3.3.4 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

3.3.4.1 Aantal veiligheidsrisicogebieden

Delen van Amsterdam-Centrum en delen van Amsterdam Zuidoost zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied.

-Amsterdam-Centrum

Het centrum is drukbezocht en kent zowel een omvangrijke uitgaansscene, harddrugscene als prostitutiescene. In dit gebied opereren overlastgevend en criminele jongerengroepen. In de buurten in het Centrum zijn relatief de hoogste aantallen incidenten per hectare gemeten. Er vonden in totaal 1575 incidenten plaats. Deze concentreerden zich met name rond de Wallen, het Centraal Station en de uitgaansgebieden.

-Amsterdam Zuidoost-

Amsterdam Zuidoost kent onder meer een harddrugscene en er wonen of komen criminele (jongeren) groepen die wapens bezitten en gebruiken. In het gebied omschreven als Zuidoost lagen de buurten die in absolute zin de hoogste aantallen incidenten maten. Hier vonden in totaal 1089 incidenten plaats. Deze concentreerden zich met name rond Ganzenhoef en Kraaiennest.

3.3.4.2 Aanleiding aanwijzing

De aanwijzing van de gebieden door de burgemeester is onder meer gebaseerd op het Startonderzoek naar het voorkomen van voorvallen met wapens in de regio Amsterdam-Amstelland (juni 2002). Uit dit onderzoek blijkt dat het illegale wapenbezit en het wapengebruik in beide veiligheidsrisicogebieden hoog zijn.^[38]

3.3.4.3 Periode gebiedsaanwijzing

De veiligheidsrisicogebieden zijn aanvankelijk voor zes maanden aangewezen, waarna de veiligheidsrisicogebieden vervolgens voor een jaar zijn verlengd. Het aantal wapenincidenten was onacceptabel hoog, vandaar dat de termijn van zes maanden is verhoogd naar een jaar.

3.3.4.4 Bekendmaking aanwijzing

De aanwijzing wordt bekendgemaakt middels de kranten (Telegraaf, Parool en het stadsblad). Het bestuur is van mening dat iedereen op de hoogte moet zijn van het feit dat men preventief kan worden gefouilleerd.

3.3.5 Last van de officier van justitie

De last wordt afgegeven op grond van politie-informatie en justitie-informatie, waarbij het openbaar ministerie een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets toepast. Dit gebeurt aan de hand van actuele cijfers van de politie

(maximaal twee maanden oud). Bij het afgeven van de last baseert het openbaar ministerie zich in het bijzonder op een zogeheten sfeer proces-verbaal. Dit verbaal omvat de volgende elementen: een gebiedsomschrijving; een omschrijving van problematiek in dit gebied; een beschrijving van het 'handhavingsbeleid in brede zin en reeds uitgevoerde activiteit'; een kwantitatieve 'onveiligheidsanalyse' van het gebied; enkele opmerkingen over actuele zaken aangaande het gebied en, tenslotte, een samenvatting.

3.3.6 Driehoeksoverleg

Amsterdam kent een zogeheten subdriehoek wapens. Dit is het ambtelijk voorportaal bij de besluitvorming over preventief fouilleren. In de subdriehoek wapens vinden voorbesprekingen, toetsen en controles plaats en worden voorbereidingen gedaan. In de beginfase waren er wel discussiepunten. Met name op het gebied van het al dan niet hanteren van selectiecriteria. De politie was in die fase voorstander van het hanteren van selectiecriteria. Echter, uiteindelijk waren alle partners het erover eens dat selectiecriteria niet dienen te worden toegepast. De reden voor het niet toepassen van selectiecriteria is gelegen in het feit dat je nooit weet wie er wel en wie er niet met een wapen op zak loopt. Het is een ingrijpend instrument, waar een preventieve werking van uitgaat. Daarbij geeft het openbaar ministerie aan dat je je handelwijze moet kunnen verantwoorden.

3.3.7 Operationele fase

3.3.7.1 Briefings

Voor elke wapencontrole wordt een draaiboek ontwikkeld dat gericht is op de specifieke situatie. Hiervoor wordt een operationeel plan van aanpak gemaakt, waarbij gekeken wordt naar:

- precieze locatie(s) (één of meerdere op verschillende tijdstippen)
- tijdstippen en duur
- wijze van controle (methode die wordt gehanteerd)
- aantal te controleren voertuigen en of personen
- aantal in te zetten politiemedewerkers
- voorschriften en beleidsgrenzen.

Bij de briefings wordt aandacht besteed aan de fysieke omgeving en tactiek: waar wordt precies gefouilleerd; hoe dient het politiepersoneel zich op te stellen en hoe wordt de veiligheid van het politiepersoneel bewaakt? Ook wordt door leidinggevenden aangedrongen op fatsoenlijk politie-optreden: er wordt gewezen op het belang van ingetogenheid en van een nette en correcte bejegening. Politiechefs hameren, onder meer met behulp van een sheet, bij briefings op het kenmerk van de acties, namelijk dat ze zijn gericht op burgers en niet op verdachten. Tevens wordt door leidinggevenden benadrukt wat niet kan: alleen mensen fouilleren op grond van uiterlijke kenmerken. Om het politiepersoneel hiertoe te bewegen wordt door operationeel leidinggevenden gewezen op het preventieve effect van het fouilleren van zoveel mogelijk burgers. Ook wordt benadrukt dat het fouilleren van veel mensen de veiligheidsgevoelens kan vergroten en het fouilleren goed is voor het vertrouwen dat burgers in de politie stellen.

3.3.7.2 Werkwijze

Er is gekozen voor een persoonsfoullering en niet voor scanners, omdat deze methode als persoonlijker en vriendelijker wordt ervaren.

3.3.7.3 Foldertje achteraf

Iedereen die is gefouilleerd krijgt, ter informatie, een foldertje mee.

3.3.7.4 Zichtbaarheid

De politie stelt zich in uniform op. De zichtbaarheid is afhankelijk van de methode die wordt gehanteerd.

3.3.7.5 Methoden die worden gehanteerd

De methoden die worden gehanteerd zijn die van de insluiting, de horecacontrole, de statische voertuigcontrole, de dynamische voertuigcontrole en de gebiedssurveillance.

-Insluiting-

Bij deze methode wordt een gebied afgesloten, waarna voorzover mogelijk iedereen binnen het afgezette gebied wordt gefouilleerd. Er kan een tamelijk omvangrijk gebied worden afgesloten. Gedurende een actie kunnen ook verschillende kleinere gebieden tegelijk of beurtelings worden afgesloten.

-Horecacontrole-

Horecacontroles worden beschouwd als een speciale vorm van insluiting. Bij deze controle worden de bezoekers van een horecagelegenheid gefouilleerd. Horecagelegenheden worden volstrekt willekeurig gecontroleerd. Indien bij een horecacontrole gebruik wordt gemaakt van voorinformatie, gebeurt dit op grond van informatie van omwonenden (o.a. klachten), buurtregisseurs, horecaondernemers, ambtenaren van Bijzondere Wetten en met behulp van cijfers over wapenincidenten in of rond de betreffende gelegenheden. Echter voorzover er sprake is van gebruik van voorinformatie, dan moet wel worden bedacht dat de informatie in die gevallen niet dusdanig is dat er al redelijkerwijs aanleiding of een verdenking bestaat om controles uit te voeren. In die gevallen zouden immers andere wettelijke bepalingen van toepassing zijn.

-Statische voertuigcontrole-

De politie organiseert in dit geval een actie die sterk doet denken aan een beproefde methodiek om alcoholgebruik te controleren: de politie laat automobilisten in een fuik rijden en controleert zoveel mogelijk auto's. Als het politiepersoneel bezet is, laat de politie auto's in beginsel passeren. Zodra het personeel klaar is met controleren of fouilleren, worden er nieuwe auto's aangehouden. Het doorzoeken van auto's op wapens en het fouilleren van inzittenden is in enkele gevallen gecombineerd met een alcoholcontrole.

-Dynamische voertuigcontrole-

Bij een dynamische voertuigcontrole wordt gebruik gemaakt van een motorrijder en (een) politiebusje(s) die rondrijden in een veiligheidsrisicogebied. De motorrijder of een politiebusje dirigeert een auto naar de kant van de weg. De politie parkeert achter de auto waarna de bestuurder en de inzittenden worden geïnformeerd over de aard van de controle.

-Gebiedssurveillance-

Bij deze methode wordt in een aangewezen gebied gesurveilleerd door kleine groepjes politiemensen die op straat mensen aanspreken en fouilleren. Ook kunnen auto's staande worden gehouden, waarna deze worden doorzocht en de inzittenden worden gefouilleerd.

Het openbaar ministerie geeft aan dat het gewenst is om in de toekomst kleinere acties met grotere acties af te wisselen. Daarbij wordt gesteld dat de kans groot is dat in de toekomst de methode van gebiedsafsluiting minder zal worden gehanteerd. Men is voornemens alle methoden te blijven gebruiken. Variatie in de toe te passen methoden komt de onvoorspelbaarheid ten goede. Ook kunnen effecten beter worden gemeten. Bij de meting kan worden gekeken welke methoden welke effecten bewerkstelligen. Tevens is variatie van belang omdat het preventief karakter van preventief fouilleren en meer repressieve acties kunnen worden afgewisseld. Grootschalige acties dragen er namelijk toe bij dat het preventief karakter wordt versterkt. Kleinschalige acties verhogen de pakkans en dus het repressief karakter van preventief fouilleren.

3.3.7.6 Frequentie van de acties

Er wordt frequent gefouilleerd. Wekelijks vindt er een actie preventief fouilleren plaats. In de toekomst wil de politie frequenter gaan fouilleren (van één keer in de week naar twee keer in de week preventief fouilleren). Dit is vooral mogelijk indien kleinere acties worden gehouden.

3.3.7.7 Tijden van de acties

De tijdstippen variëren. Over het algemeen wordt in het veiligheidsrisicogebied Amsterdam-Centrum in de late avonden en 's nachts gefouilleerd, omdat dit een uitgaansgebied betreft. In Zuidoost wordt vooral 's avonds gefouilleerd maar niet 's nachts omdat dit een woongebied betreft.

3.3.7.8 Inzet politiepersoneel

De inzet van het aantal politieambtenaren tijdens een actie verschilt naar gelang de methode die wordt gebruikt. Gemiddeld worden er 37 politieambtenaren per actie ingezet. In de toekomst wil Amsterdam meer variëren in het toepassen van grootschalige en kleinschalige acties. Achterliggende gedachte hierbij is dat variatie ten goede komt aan de beschikbare politiecapaciteit, aangezien minder politie-inzet is vereist bij kleinere acties.

3.3.7.9 Andere ambtenaren

Er worden alleen politieambtenaren voor de acties preventief fouilleren ingezet.

3.3.8 Effecten

3.3.8.1 Preventief fouilleren draagt wel/ niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld

Zowel de politie, het bestuur als het openbaar ministerie is het erover eens dat op dit moment nog geen antwoord kan worden gegeven op de vraag of preventief fouilleren effectief is, aangezien daar een gedegen onderzoek voor nodig is. Dalen of stijgen van het aantal wapenincidenten is namelijk van meerdere factoren afhankelijk en niet alleen van een actie preventief fouilleren. Overigens dalen op dit moment het aantal wapenincidenten in de Binnenstad en regiobreed en is er sprake van een lichte stijging in Amsterdam Zuidoost. Uit een ander buurtonderzoek blijkt verder dat in gebieden waar regelmatig wordt gecontroleerd het rustiger wordt ten opzichte van voorgaande perioden. Dit onderzoek moet nog verder worden bekeken voordat er onderbouwde conclusies uit getrokken kunnen worden. De politie is ervan overtuigd dat het instrument preventief fouilleren effectief is en zelfs in een breder perspectief dan alleen met betrekking tot wapenbezit, maar vindt dat dit nog verder onderbouwd moet worden. De politie geeft aan dat het instrument preventief fouilleren zo efficiënt mogelijk moet worden ingezet. Hieronder verstaat de politie dat met minder politie -inzet frequenter moet worden gefouilleerd. Het openbaar ministerie stelt dat tijdens de avonden waarop[er wordt gefouilleerd, het een stuk rustiger is.

3.3.8.2 Waterbed-effect

Over het waterbed-effect kan op dit moment nog niets worden gezegd. Wel is geconstateerd dat in het veiligheidsrisicogebied Zuidoost bij de tweede aanwijzing een groter gebied moest worden aangewezen, gezien het toegenomen aantal wapenincidenten in een aangrenzend gebied. Gesteld zou kunnen worden dat dit aangeeft dat er sprake is van een waterbed-effect, echter is niet te zeggen dat het verhoogd aantal wapenincidenten in het aangrenzen gebied alleen is toe te schrijven aan de acties preventief fouilleren. Ook wordt aangegeven dat Amsterdam in tegenstelling tot Rotterdam een groter veiligheidsrisicogebied kent. Een neveneffect van een aanwijzing van een groot veiligheidsrisicogebied zou kunnen zijn dat het waterbed-effect wordt verkleind.

3.3.8.3 Veiligheidsgevoelens voor de burger

Door het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek is een enquête onder de bevolking uitgevoerd naar de bevindingen omtrent het instrument preventief fouilleren.^[39] Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat het merendeel van de bevolking positief staat ten opzichte van het instrument preventief fouilleren. Ruim driekwart van de respondenten (78 %) zou er geen problemen mee hebben zelf door de politie op het bezit van wapens gecontroleerd te worden, als zij zich in een bepaald gebied bevinden. Eén op de zeven respondenten (14%) zou daar wel moeite mee hebben. Zeven procent geeft aan dat het ervan afhangt. Of de veiligheidsgevoelens van de burger daadwerkelijk toenemen door het instrument preventief fouilleren is vooralsnog niet te zeggen.

3.3.8.4 Klachten van burgers

Er zijn twee klachten binnengekomen. Eén klacht betrof een man die een stanleymes in zijn auto had liggen en de vraag was of dit wel of niet een wapen was. De zaak is geseponerd. Een andere klacht betrof iemand die een naaisetje in haar rugzak had liggen. Ook hier was de vraag of dit een wapen was of niet. Deze zaak is geschikt.

3.3.8.5 Waarborgen voor de burger

Alle drie de partners zijn het eens over het feit dat de wet voldoende waarborgen voor de burger bevat.

3.3.8.6 Selectiviteit

Het openbaar ministerie, het bestuur en de politie zijn het eens over het feit dat er a-selectief dient te worden gefouilleerd. Ook selectiecriteria zijn niet gewenst. Echter geeft de politie aan dat veel aan de politieambtenaar op straat wordt overgelaten. Het openbaar ministerie is echter van mening dat het niet uitsluitend aan de intuïtie van de politieambtenaar moet worden overgelaten.

3.3.8.7 Mogelijke aanvullende bevoegdheden

Het openbaar ministerie kan de vraag naar aanvullende bevoegdheden op dit moment nog niet beantwoorden. Het openbaar ministerie wil eerst de effectevaluatie afwachten en overleggen, zowel intern als met de driehoekspartners, voordat een eenduidige uitspraak kan worden gedaan. Het bestuur zou graag bezien of er mogelijkheden zijn om in het openbaar vervoer preventief te fouilleren. Tevens zou het bestuur graag bezien of er mogelijkheden zijn om buiten de veiligheidsrisicogebieden om voertuigcontroles te houden. Reden hiervoor is het gegeven dat de meeste wapens worden gevonden in auto's. Ook de politie is van mening dat de veiligheidsrisicogebieden te beperkt zijn. Je zit vast aan deze gebieden. De politie is dan ook voorstander van het mogen toepassen van algemene voertuigcontroles in en buiten de veiligheidsrisicogebieden.

3.4 Utrecht

3.4.1 Doelstelling preventief fouilleren

De doelstelling van preventief fouilleren is het doen afnemen van het aantal wapengerelateerde incidenten.

Verder gelden de volgende secundaire doelstellingen:

- het in positieve zin beïnvloeden van onveiligheidsgevoelens van bewoners en gebruikers van het gebied
- het door preventie tegengaan van illegaal wapenbezit
- het opsporen van wapens
- het opsporen van vuurwapencriminaliteit en ander wapengeweld
- het voorkomen van verstoring van de openbare orde.

3.4.2 Doelgroep

De doelgroep betreft eenieder die zich in een veiligheidsrisicogebied begeeft.

3.4.3 Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft op 6 februari 2003 de derde partiële wijziging van de Algemene plaatselijke verordening vastgesteld, waarbij de burgemeester de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen heeft gekregen. De raad was van mening dat het wapengeweld moest worden bestreden en vond preventief fouilleren een geschikt instrument.

3.4.4 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

3.4.4.1 Aantal veiligheidsrisicogebieden

Utrecht kent één veiligheidsrisicogebied, namelijk de Amsterdamsestraatweg en omgeving.

3.4.4.2 Aanleiding aanwijzing

In de gemeente Utrecht zijn, zoals uit analyse van de politie is gebleken, verschillende gebieden die in aanmerking kunnen komen als in de wet beschreven veiligheidsrisicogebied. Op verzoek van de stedelijke driehoek heeft de politie vervolgens voor drie gebieden een nadere uitwerking op schrift gesteld. Deze uitwerking richtte zich vooral op de toepasbaarheid van het instrument preventief fouilleren. Op basis van voornoemde informatie van de politie, en na overleg met en instemming van de partners in de stedelijke driehoek, heeft de burgemeester van Utrecht besloten om de Amsterdamsestraatweg en omgeving aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. De burgemeester heeft de Amsterdamsestraatweg en omgeving aangewezen omdat uit cijfers van de politie blijkt dat zich daar relatief veel wapengerelateerde incidenten hebben voorgedaan. In de periode 1 januari 2001 tot en met 31 maart 2003 hebben in dit gebied 347 incidenten plaatsgevonden met wapens. De overweging om de Amsterdamsestraatweg aan te wijzen was tevens gelegen in het feit dat daar op dat moment ook veel andere initiatieven plaatsvonden en veel specifieke aandacht naar uit ging. Preventief fouilleren is in de Amsterdamsestraatweg gekozen als aanvullend instrument.

3.4.4.3 Periode gebiedsaanwijzing

De aanwijzing geldt voor een periode van drie maanden. In navolging van de gemeente Rotterdam acht het bestuur van Utrecht een termijn van drie maanden op zijn plaats. Deze termijn wordt als proportioneel beschouwd. Tussentijds zal evenwel worden geëvalueerd.

3.4.4.4 Bekendmaking aanwijzing

De aanwijzing wordt bekendgemaakt door een kennisgeving in het huis-aan-huis blad 'Ons Utrecht' en door terinzage-legging op het stadhuis en in het wijkservicecentrum Vleuten - De Meern.

3.4.5 Last van de officier van justitie

De last van de officier van justitie wordt afgegeven op basis van informatie van de politie over het aantal geweldincidenten dat zich heeft voorgedaan in het veiligheidsrisicogebied.

3.4.6 Driehoeksoverleg

In principe verloopt het driehoeksoverleg zonder problemen. Alle partijen zijn het erover eens dat preventief fouilleren noodzakelijk is. Wel wordt erop toegezien dat evaluaties goed en zorgvuldig worden uitgevoerd teneinde de steun van de raad te behouden.

3.4.7 Operationele fase

3.4.7.1 Briefings

De politie heeft een algemeen draaiboek opgesteld voor de acties preventief fouilleren. Dit draaiboek is besproken en geaccordeerd in het stedelijk driehoeksoverleg. Per actie is vervolgens ook steeds een kort operationeel draaiboek opgesteld. Het draaiboek wordt, rekening houdend met ervaringen opgedaan bij de toepassing van het instrument, steeds aangepast.

Er is een protocol vastgelegd voor de acties. Tijdens de briefings wordt nadruk gelegd op de bejegening door het politiepersoneel van de burger, en op het aspect van a-selectief fouilleren. Alle partners zijn het erover eens dat de keuze wie wel en niet gefouilleerd dient te worden, een combinatie moet zijn van toevalligheid (a-selectiviteit) en de intuïtie van de politieambtenaar (vakmanschap).

3.4.7.2 Werkwijze

Er wordt handmatig gefouilleerd, omdat ervaring uit andere steden duidelijk maakt dat het niet altijd handig blijkt om met detectoren te werken. De detectoren piepen ook voor andere zaken dan wapens, bijvoorbeeld een riemgesp of een sleutel. Praktisch probleem is bovendien dat de regio niet beschikt over voldoende handdetectoren.

3.4.7.3 Foldertje achteraf

Nadat iemand is gefouilleerd, krijgt deze een voorlichtingsfolder over preventief fouilleren uitgereikt.

3.4.7.4 Zichtbaarheid

Tijdens de acties is steeds gekozen voor duidelijke zichtbaarheid van de politie. Dit gebeurt door de actie geüniformeerd uit te voeren, de politiepet en gele hesjes te dragen. Reden om steeds zichtbaar te opereren is dat een dergelijke wijze van optreden het dichtst bij de doelstelling van de acties blijft. Er gaat een preventieve werking uit van het feit dat je zichtbaar fouilleert, tevens is voor iedereen duidelijk dat er een actie plaatsvindt. Dat laatste kan een positieve bijdrage leveren aan de veiligheidsgevoelens van de bewoners en kan het vertrouwen in de overheid verbeteren. Een andere overweging om niet in burger te opereren is dat bij burgers verwarring kan ontstaan als mensen op straat worden gefouilleerd door niet als politiemensen herkenbare personen. Dit zou mogelijk onrust kunnen veroorzaken. Uitzondering hierop vormde de horeca-actie, waarbij niet in uniform werd opgetreden omdat het verrassingseffect van het binnentreden van de politie onontbeerlijk werd geoordeeld. Wel werd een jack met politielogo gedragen.

3.4.7.5 Methoden die worden gehanteerd

Tijdens de acties op de Amsterdamsestraatweg is steeds gebruik gemaakt van een combinatie van methoden. De methoden die daarbij werden gehanteerd waren de gebiedssurveillance, de voertuigcontroles en de horecacontroles.

-gebiedssurveillance-

Bij deze methode wordt in het aangewezen gebied gesurveilleerd door kleine groepjes politiemensen die mensen aanspreken en fouilleren.

-voertuigcontrole-

Bij de voertuigcontrole wordt een vaste post ingericht waar de voertuigcontroles worden uitgevoerd. Voertuigen worden in het gebied opgepikt door motoragenten en naar de post geleid. Soms wordt ook een willekeurig voertuig staande gehouden en doorzocht.

-horecacontrole-

Bij de horecacontrole worden in principe alleen de aanwezigen gefouilleerd. Doorzoeken van de gelegenheid is niet toegestaan. Wel wordt er door de aanwezige politieambtenaren rondgekeken. Bijvoorbeeld kan worden gekeken of zich wapens achter de bar bevinden.

De diversiteit van acties wordt van belang geacht omdat daarmee de kans op het aantreffen van wapens wordt vergroot. Tevens wordt de preventieve werking van de acties vergroot. Mensen die wapens bij zich dragen moeten het gevoel krijgen dat ze overal op en rond de Amsterdamsestraatweg kunnen worden betrap.

Tijdens de eerste twee acties werd steeds gewerkt met fouilleringsgroepen van vier personen. In de praktijk bleek echter dat vier personen een te fors aantal was en het feit dat de fouilleringsgroepen meerdere personen tegelijkertijd fouilleerden leidde tot onoverzichtelijke situatie. Tijdens de derde actie is er daarom voor gekozen om in groepen van drie te gaan werken. Dat gaf een heldere taakverdeling: één persoon doet de fouillering en twee personen de afscherming (één van hen verzorgt tevens de registratie). Wel is het zaak dat de fouilleringsgroepen dicht bij elkaar opereren zodat men onderling snel assistentie kan verlenen.

Bij de horecacontrole wordt overigens geen gebruik gemaakt van voorinformatie.

3.4.7.6 Frequentie van de acties

In de periode dat de Amsterdamsestraatweg als veiligheidsrisicogebied is aangewezen zijn vier acties georganiseerd. De indruk bestaat dat indien de acties met een grotere frequentie plaatsvinden, deze in preventieve zin effectiever zullen zijn. Dat er niet frequent is gefouilleerd is deels te wijten aan het feit dat de acties in eerste instantie veel personeel vergden. Dat bemoeilijkt de flexibiliteit om acties te organiseren. Na verloop van tijd werd echter duidelijk dat de acties met minder personele inzet uitgevoerd konden worden. Door het verkleinen van de fouilleringsgroepen naar drie personen, kan in de toekomst frequenter worden gefouilleerd.

3.4.7.7 Tijden van de acties

De ervaringen op de Amsterdamsestraatweg hebben meer duidelijkheid gegeven over de tijdsduur van de acties. De eerste actie duurde bijna zes uur en de tweede bijna vier uur. Om een aantal redenen bleken de eerste twee acties te lang te duren. Het verrassingseffect van een actie is relatief snel weg, omdat het nieuws van de actie zich snel verspreidt. Daarnaast kwam het al vrij snel voor dat mensen meer dan eens gefouilleerd werden. Mensen na een controle een kenmerk geven, is onwenselijk omdat anderen dan wapens kunnen doorgeven aan degenen die een kenmerk hebben gekregen. Het probleem van de dubbele controles wordt veroorzaakt door de locatie. De Amsterdamsestraatweg is erg lang. Als je aan het begin bent gefouilleerd, is de kans groot dat je onderweg nog een aantal fouilleringssteams tegenkomt. Tijdens de derde reguliere fouilleringsactie is daarom gekozen voor twee korte prikacties van ieder een uur.

3.4.7.8 Inzet politiepersoneel

Voor de eerste actie was het lastig de benodigde hoeveelheid personeel te bepalen. Aangezien het in Utrecht de eerste ervaring met preventief fouilleren betrof, was vooraf onduidelijk wat de actie zou opleveren aan wapens, maar ook aan reacties bij het publiek. Omdat de eerste actie tevens als doel had om het preventief fouilleren bij een groot publiek te introduceren, is gekozen voor een grote actie met relatief veel personeel (75 politieambtenaren). De ervaring van de eerste actie maakte duidelijk dat volgende acties met minder personeel gerealiseerd konden worden. Tijdens de tweede actie zijn 30 man ingezet en omdat zelfs dat aantal aan de forse kant bleek, kon tijdens de derde actie worden volstaan met een inzet van 18 personen. Dat bleek goed te werken. Voordeel hiervan is dat het organisatorisch makkelijker wordt om een fouilleringsactie te houden. Bij de vierde actie zijn weer meer ambtenaren ingezet, omdat deze actie was gericht op de horecagelegenheden aan de Amsterdamsestraatweg. Dat vroeg om een andere, meer personeelsintensieve aanpak.

3.4.7.9 Andere ambtenaren

Er worden geen andere ambtenaren dan politieambtenaren tijdens de acties ingezet.

3.4.8 Effecten

3.4.8.1 Preventief fouilleren draagt wel/ niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld

De partijen zijn het erover eens dat het moeilijk is om te bepalen of preventief fouilleren bijdraagt aan een betere bestrijding van het wapengeweld.

3.4.8.2 Waterbed-effect

Over het waterbed-effect is op dit moment nog niets te zeggen.

3.4.8.3 Veiligheidsgevoelens voor de burger

Wat tijdens de acties opviel was dat vrijwel iedereen medewerking wilde verlenen en dat een groot deel van de mensen nadrukkelijk steun betuigde aan het preventief fouilleren. Schijnbaar ziet men het nut van preventief fouilleren in en is men blij dat er iets gebeurt om geweldsincidenten en wapengebruik in te dammen. Tevens gaven de mensen aan dat zij blij waren met de aanwezigheid en zichtbaarheid van de politie in het gebied.

3.4.8.4 Klachten van burgers

De acties preventief fouilleren hebben slechts tot twee zaken geleid waarbij mensen niet wilden meewerken aan de fouillering. De drie personen die het betrof waren ofwel tegen de actie en wilden niet meewerken, of weigerden voor een tweede maal mee te werken. Daarnaast is vanuit het Steunpunt Illegalen (hierna: Stil) de nodige actie ondernomen tegen het preventief fouilleren. Stil heeft in het veiligheidsrisicogebied pamfletten verspreid waarin duidelijk wordt gemaakt welke rechten burgers en illegalen hebben indien zij preventief gefouilleerd worden. Tevens is door Stil een klacht ingediend tegen de wijze waarop de actie werd uitgevoerd. Volgens hen zou er sprake zijn van discriminatie. Naar aanleiding van de klacht heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de politie en Stil, waarin de politie de werkwijze heeft toegelicht. Stil beschouwde de klacht na het gesprek als afgedaan.

3.4.8.5 Waarborgen voor de burger

Alle partijen zijn het erover eens dat onduidelijk is of er voldoende waarborgen voor de burger liggen besloten in de wet.

3.4.8.6 Selectiviteit

A-selectief fouilleren is het uitgangspunt in Utrecht. Aan de politieambtenaar op straat kan worden overgelaten te bepalen wie hij wel en niet fouilleert en daarbij kan hij op zijn intuïtie afgaan. Zowel het bestuur, het openbaar ministerie als de politie zijn niet bang dat een verkeerd signaal wordt afgegeven. Er wordt geen gebruik gemaakt van selectiecriteria. Deze zijn ook niet gewenst. Wel wordt aangegeven dat een richtlijn wordt gehanteerd om kleine kinderen niet te fouilleren. Er is behoefte aan duidelijkheid vanuit de centrale overheid omtrent het al dan niet mogen fouilleren van kleine kinderen.

3.4.8.7 Mogelijke aanvullende bevoegdheden

Aanvullende bevoegdheden zijn in principe niet gewenst. Men geeft de voorkeur aan het intensiever gebruik maken van de bevoegdheid preventief fouilleren. Aanvulling van preventief fouilleren in het openbaar vervoer is eventueel wel gewenst.

3.5 Haarlemmermeer

3.5.1 Doelstelling preventief fouilleren

De doelstelling is het terugdringen van het dragen van wapens en wapengeweld.

3.5.2 Doelgroep

Volgens het openbaar ministerie bestaat de doelgroep uit eenieder die een wapen bezit. De Koninklijke marechaussee is, als uitvoerder, echter wel van mening dat er aanwijzingen zijn dat bepaalde groepen een gevaar zijn voor de veiligheid. De wapenincidenten op Schiphol worden, volgens de Koninklijke marechaussee, namelijk met name veroorzaakt door de “ripdealers”.^[40] Tevens blijken de wapenincidenten zich voornamelijk voor te doen rondom de taxistandplaatsen.

3.5.3 Gemeenteraad

Het besluit van de Raad is gebaseerd op een rapportage van de Koninklijke marechaussee over verschillende incidenten met wapens die in 2002 op Schiphol plaatsvonden. Van september 2002 tot 10 januari 2003 zijn op Schiphol 6 wapens aangetroffen, die met name werden gebruikt voor zogenaamde ‘ripdeals’, die niet zelden gepaard gingen met wederrechtelijke vrijheidsberoving, geweld en gebruik van of dreiging met vuurwapens.

3.5.4 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

3.5.4.1 Aantal veiligheidsrisicogebieden

Haarlemmermeer heeft één veiligheidsrisicogebied, namelijk een gedeelte van Schiphol. Hieronder zijn begrepen gedeelten van de luchthaven zelf (de hallen), alsmede de taxibuffer en twee parkeergarages.

3.5.4.2 Aanleiding aanwijzing

Naar aanleiding van informatie afkomstig van de Koninklijke marechaussee betreffende het aantal wapenincidenten dat plaatsvond in 2002, is de burgemeester overgegaan tot aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied. Uit diverse bronnen is gebleken dat wapengeweld ook op de luchthaven plaatsvindt. Dit is onder meer gebleken uit aangiftes (waaronder ripdeals), taxi-incidenten en CIE-informatie.^[41] Sinds september 2002 zijn op Schiphol 6 wapens aangetroffen, die met name werden gebruikt voor zogenaamde ‘ripdeals’. Ook zijn er aanwijzingen dat wapengeweld zou worden gebruikt door taxichauffeurs bij onderlinge conflicten. Op Schiphol kan namelijk niet iedere taxichauffeur op de taxibuffer plaatsnemen. Men moet in het bezit zijn van een vergunning om op de taxibuffer te mogen staan. Andere taxichauffeurs (ook wel de ronselaars genoemd) nemen elders plaats en wachten hun klanten op in de hallen. Hierdoor ontstaan ruzies die gepaard gaan met wapengeweld. De aanwezigheid van wapens op Schiphol kan leiden tot een ernstige vrees voor verstoringen van de openbare orde. Aangezien door middel van preventief fouilleren wapens van straat kunnen worden gehaald en de acties een preventieve werking kunnen hebben, is de burgemeester overgegaan tot aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied. De keuze voor de locatie van het veiligheidsrisicogebied is gebaseerd op het ervaringsgegeven dat de wapenincidenten grotendeels worden veroorzaakt door taxichauffeurs en ripdealers en deze wapenincidenten zich met name voordoen in de taxibuffer (waar de taxichauffeurs zich bevinden) en in de hallen van de luchthaven en de parkeergarages (alwaar de ripdeals plaatsvinden). Het openbaar ministerie is echter van mening dat de keuze van de veiligheidsrisicogebieden is gebaseerd op het aantal geregistreerde wapenincidenten. Deze gaven aan dat de luchthaven moest worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied.

3.5.4.3 Periode gebiedsaanwijzing

De aanwijzingsduur van het veiligheidsrisicogebied bedraagt op dit moment twee maanden. Het bestuur heeft gekozen voor een termijn van twee maanden. Tussentijds kan worden geëvalueerd en kan worden gezien of een nieuwe aanwijzing al dan niet gewenst is. Het openbaar ministerie en de Koninklijke marechaussee vinden een termijn van twee maanden aan de korte kant. De Koninklijke marechaussee geeft aan dat flexibiliteit wordt bewerkstelligd bij een langere aanwijzingsduur. Op zich kan de Koninklijke marechaussee ook volstaan met een termijn van twee maanden, mits direct na deze twee maanden een nieuwe gebiedsaanwijzing plaatsvindt. Het openbaar ministerie geeft als voorbeeld een termijn van zes maanden. Volgens het openbaar ministerie is bij een termijn van zes maanden een evaluatie ook nog mogelijk.

3.5.4.4 Bekendmaking aanwijzing

De aanwijzing wordt bekendgemaakt middels huis -aan-huis bladen.

3.5.5 Last van de officier van justitie

Door de commandant van de Brigade algemene politiedienst Koninklijke marechaussee Schiphol wordt een proces-verbaal opgemaakt, met daarin opgenomen een plan van aanpak. Op grond van deze informatie bepaalt de officier van justitie of er al dan niet een last wordt afgegeven.

3.5.6 Driehoeksoverleg

In het driehoeksoverleg wordt het instrument preventief fouilleren vanuit verschillende invalshoeken benaderd. De burgemeester kijkt naar het belang van de openbare orde in relatie tot het vergaande instrument preventief fouilleren. Hij moet hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. De burgemeester is van mening dat passagiers, die geen kwaad in de zin hebben, zo min mogelijk hinder mogen ondervinden van de acties preventief fouilleren. Aan de andere kant stelt de burgemeester, samen met het openbaar ministerie, dat er a-selectief moet worden gefouilleerd, hetgeen betekent dat grote groepen mensen, waaronder ook passagiers, moeten worden gefouilleerd. Het openbaar ministerie en de Koninklijke marechaussee hadden graag gezien dat in de periode juli-augustus ook fouilleeracties werden gehouden. Omdat de burgemeester eerst terug wilde koppelen met de raadscommissie heeft er in die periode geen aanwijzing plaatsgevonden en is pas vanaf begin oktober een nieuwe aanwijzing van kracht geworden. De burgemeester dient verantwoording aan de raad af te leggen en wil over de inzet van het instrument regelmatig overleg kunnen voeren met de raad (via de raadscommissie). De raad heeft namelijk wel ingestemd met de verlening van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, maar wilde over de inzet van het instrument adequaat en zo tijdig mogelijk worden geïnformeerd. Het openbaar ministerie en de Koninklijke marechaussee zijn van mening dat het proces van het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied vertraging oploopt doordat voor deze procedure is gekozen. Wat betreft de duur van de aanwijzingsperiode zijn het openbaar ministerie en de Koninklijke marechaussee voorstanders van een verlenging van de aanwijzingsperiode. De aanwijzingsperiode zoals die nu geldt (twee maanden) achten het openbaar ministerie en de Koninklijke marechaussee te kort. De burgemeester is echter, in afwachting van de evaluatie in mei, niet voornemens om de aanwijzingsperiode te verlengen, aangezien hij nu op gezette tijden de raad kan informeren en hierover met de raad overleg kan voeren.

3.5.7 Operationele fase

3.5.7.1 Briefings

Tijdens de briefings wordt de nadruk gelegd op de veiligheid van de politieambtenaren tijdens de acties, op het feit dat het niet gaat om opsporingsbevoegdheden jegens een verdachte, maar een controlebevoegdheid die jegens eenieder geldt. Daarbij wordt vooral de nadruk gelegd op het a-selectieve karakter van de controle. Tevens is tijdens de briefings benadrukt dat deëscalerend moet worden opgetreden. Met name bij de controle in de zogenaamde taxibuffer werd gevreesd voor het ontstaan van ordeverstoringen. Vooralsnog heeft deze groep personen de controle grotendeels gelaten ondergaan, waarbij een deel zelfs positief was over de controle. Ook wordt er op gewezen dat personen die diplomatieke immuniteit genieten, niet worden gecontroleerd.

3.5.7.2 Werkwijze

Tijdens de acties wordt gebruik gemaakt van hand-detectoren, omdat deze werkwijze als minder privacyschendend wordt beschouwd. Ook wordt (vermeende) reisbagage niet gecontroleerd omdat de bagage van aankomende reizigers reeds gecontroleerd is, en van vertrekkende reizigers nog gecontroleerd wordt voor aanvang van de vlucht, op grond van internationale luchtvaartwetgeving.

3.5.7.3 Foldertje achteraf

Iedereen die is gefouilleerd krijgt na afloop een brief mee, waarin het doel van de controle en de instantie waarbij klachten kunnen worden ingediend zijn vermeld.

3.5.7.4 Zichtbaarheid

De Koninklijke marechaussee is in uniform gekleed en stelt zich zichtbaar op. De Koninklijke marechaussee heeft geen mogelijkheid om zich anders op te stellen.

3.5.7.5 Methoden die worden gehanteerd

Op dit moment worden twee methoden gehanteerd. Dit zijn de methode van voertuigcontrole en de methode van gebiedsafsluiting.

-Voertuigcontrole-

Niet ieder voertuig wordt doorzocht. Controle is mede afhankelijk van het soort voertuig, het type voertuig en de toestand van het voertuig. Bij de voertuigcontrole die wordt gehanteerd bij de taxibuffer wordt wel ieder voertuig doorzocht.

-Gebiedsafsluiting-

Bij deze methode wordt een gebied afgezet, waarin eenieder preventief wordt gefouilleerd. Derhalve wordt a-selectief opgetreden.

De Koninklijke marechaussee wil op den duur de methode van gebiedssurveillance gaan hanteren. Dit betekent dat met minder mankracht in kleinere gebieden wordt gewerkt.

3.5.7.6 Frequentie van de acties

Gemiddeld worden er twee acties per maand gehouden. Bij een actie vinden meerdere (deel)acties per dag plaats. Deze duren niet langer dan twee uur, omdat na afloop van die twee uur het effect weg is. De Koninklijke marechaussee is van mening dat dit mede een gevolg is van het feit dat de acties grootschalig en zichtbaar worden opgezet.

3.5.7.7 Tijden van de acties

Er worden meerdere acties van ongeveer twee uur per dag gehouden. De (deel)acties vinden op verschillende tijdstippen plaats. Vaak worden acties gehouden op tijden van risicovluchten, wanneer de kans op ripdeals het grootst is. Voor de acties wordt een tijdsduur van ongeveer twee uur aangehouden, aangezien het bij de doelgroepen meestal snel bekend is dat er acties worden gehouden. Na enkele uren worden van die 'risicogroepen' nog nauwelijks personen aangetroffen. Het openbaar ministerie is van oordeel dat preventief fouilleren niet is gericht op zogenaamde risicogroepen en dus ook niet is gericht op de tijden waarop risicogroepen aanwezig zijn.

3.5.7.8 Inzet Koninklijke marechaussee personeel

Bij kleinere acties wordt ongeveer 30 man ingezet, bij grote acties worden tussen de 100 en 150 man ingezet.

3.5.7.9 Andere ambtenaren

Er worden geen andere ambtenaren dan Koninklijke marechaussee-ambtenaren ingezet voor de acties. Deze Koninklijke marechaussee-ambtenaren zijn opsporingsambtenaren in de zin van artikel 141 Wetboek van Strafvordering.

3.5.8 Effecten

3.5.8.1 Preventief fouilleren draagt wel/ niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld

Alle partijen zijn het erover eens dat de indruk bestaat dat het wapengeweld (de ripdeals) zijn afgenomen. Echter is moeilijk meetbaar of de ripdeals daadwerkelijk zijn afgenomen, omdat de aangiftebereidheid bij ripdeals minimaal is. Indien het wapengeweld daadwerkelijk zou zijn afgenomen, is niet te zeggen of dit een gevolg is van het instrument preventief fouilleren. Op Schiphol worden namelijk meerdere instrumenten ingezet om het wapengeweld te bestrijden, zoals artikel 52, lid 4, Wet wapens en munitie.¹⁴²¹

Tijdens de vierde actie preventief fouilleren bevonden zich onder de groep gecontroleerde personen individuen die op grond van ervaringsgegevens als behorend tot de 'doelgroep' konden worden aangemerkt. Bij fouillering zijn bij hen geen wapens aangetroffen. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat een preventieve werking uitgaat van zowel het optreden op grond van artikel 52, lid 4, Wet wapens en munitie als de preventief

fouilleeracties in die zin dat deze personen geen wapens bij zich dragen in de aankomsthal. Het vermoeden bestaat echter dat die personen hun wapens in de (geparkeerde) auto achterlaten. Inmiddels is de taxiproblematiek weer zeer actueel en is het aantal wapens dat in oktober en november is gevonden weer toegenomen.

3.5.8.2 Waterbed-effect

Over het waterbed-effect is niets te zeggen. Het zou kunnen dat de ripdeals zich verplaatsen buiten Schiphol, bijvoorbeeld naar de snelweg, maar uitspraken kunnen hieromtrent niet worden gedaan.

3.5.8.3 Veiligheidsgevoelens van de burger

De werknemers van de luchthaven hebben positief gereageerd op het instrument. Ook de gefouilleerden reageren over het algemeen positief. Toch is niets te zeggen over een eventuele toename van de veiligheidsgevoelens van de burger als gevolg van het instrument preventief fouilleren. Binnenkort worden de veiligheidsgevoelens van de gefouilleerden gemeten middels interviews.

3.5.8.4 Klachten van burgers

Er is een formele klacht ingediend door de echtgenote van een ambassadeur. Nadat zij kenbaar had gemaakt te beschikken over een politieke status is zij toch gefouilleerd. Een tweede klacht betrof het lange oponthoud dat optrad bij een grootscheepse controle in de hal. Dit is echter onvermijdelijk indien grote groepen a-select moeten worden gefouilleerd.

3.5.8.5 Waarborgen voor de burger

Het openbaar ministerie geeft aan dat de uitspraak van de Alkmaarse voorzieningenrechter aanleiding geeft tot twijfel. Echter het feit dat er geen klachten van betrokken burgers zijn gekomen, geeft aan dat het instrument goed en op een gedegen manier wordt toegepast.

De burgemeester is van mening dat het een vergaand instrument is, maar in dit geval weegt, volgens de burgemeester, het algemene veiligheidsbelang zwaarder dan het individuele privacybelang. De wetswijziging, die preventief fouilleren introduceert, beoogt om bezwaar en beroeps tegen het besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied mogelijk te maken. De burgemeester is, net zoals het openbaar ministerie, van mening dat wanneer de uitspraak van de voorzieningenrechter Alkmaar standhoudt, er geen waarborgen voor de burger zijn gelegen in de wet.

De Koninklijke marechaussee is van mening dat, omdat zowel het bestuur, het openbaar ministerie als de Koninklijke marechaussee betrokken zijn bij de acties preventief fouilleren, een grote waarborg voor de burger in de wet ligt besloten. Tevens stelt de Koninklijke marechaussee, aangezien er nauwelijks klachten zijn binnengekomen, dat geconstateerd kan worden dat op Schiphol zorgvuldig te werk wordt gegaan met het instrument preventief fouilleren.

3.5.8.6 Selectiviteit

Op dit moment wordt bij de methode van gebiedsafsluiting a-selectief opgetreden. Eenieder die zich bevindt in het gebied dat is afgesloten wordt onderworpen aan een fouillering. Bij de methode van voertuigcontrole die wordt gehanteerd bij de taxibuffer wordt tevens a-selectief te werk gegaan. Ieder voertuig (taxi) wordt doorzocht en iedere taxichauffeur wordt gefouilleerd. Echter bij de overige voertuigcontroles kan niet ieder voertuig worden doorzocht. Omdat niet ieder voertuig kan worden doorzocht wordt bij het selecteren van de auto's gekeken naar het soort voertuig, type voertuig en de toestand van het voertuig.

De Koninklijke marechaussee is voorstander van het hanteren van selectiecriteria, omdat in hun optiek de acties zijn gericht tegen de ripdealers. Thans wordt in principe iedereen gefouilleerd inclusief de reiziger. De Koninklijke marechaussee wil selectiecriteria hanteren zodat de kans wordt vergroot dat de ripdealers worden onderworpen aan een actie. Deze selectiecriteria zouden bijvoorbeeld kunnen worden gebaseerd op geslacht, leeftijd, bevolkingsgroep of gedragspatronen (door middel van observatie). Naar het oordeel van de Koninklijke marechaussee is het leggen van de keuzevrijheid bij de politieambtenaar ongewenst, omdat daarmee selectiviteit in de hand kan worden gewerkt.

De burgemeester is ook voorstander van het hanteren van selectiecriteria. Reden hiervoor is dat het bestuur het onwenselijk vindt dat passagiers, die geen kwaad in de zin hebben, hinder ondervinden van de acties. De burgemeester is er voorstander van dat passagiers, die geen kwaad in de zin hebben, niet preventief te fouilleren, zonder dat dit mag leiden tot discriminatie.

Het openbaar ministerie is echter van mening dat geen selectiecriteria dienen te worden gehanteerd. Bij het hanteren van selectiecriteria wordt immers de grens tussen controle en opsporing verkleind, omdat je dan richting verdenking gaat.

3.5.8.7 Mogelijke aanvullende bevoegdheden

Het openbaar ministerie stelt dat de mogelijkheden van beroep en bezwaar in ieder geval in de wet moeten zijn verankerd. Tevens zou het openbaar ministerie graag willen zien dat de rechter zich uitspreekt over de gebruikmaking van artikel 52, lid 4, Wet wapens en munitie op Schiphol.

De Koninklijke marechaussee maakt op dit moment gebruik van twee controlebevoegdheden, te weten het preventief fouilleren en het hiervoor genoemde artikel 52, lid 4, Wet wapens en munitie, dat op een beperkt deel van de luchthaven geldt. De Koninklijke marechaussee is van mening dat de situatie op de luchthaven afwijkt van de situatie in de diverse grote steden, waar preventief gefouilleerd wordt. Daarom is het de vraag of dit middel wel het meest geëigende is. Bijvoorbeeld zou kunnen worden gedacht aan een verruiming/aanpassing van artikel 52, lid 4, Wet wapens en munitie, dat speciaal geldt op luchtvaartterreinen (mede gelet op potentieel terrorisme), met de bevoegdheid om op nader aan te wijzen delen van een luchtvaartterrein personen aan kleding en bagage te mogen onderzoeken, en vervoermiddelen te controleren. Met als gevolg een soort semi-permanente aanwijzing van de luchthaven als veiligheidsrisicogebied.

De burgemeester acht de bevoegdheid zoals hij nu in de wetgeving is vastgelegd afdoende.

3.6 Den Helder

3.6.1 Doelstelling preventief fouilleren

Doelstelling is het tegengaan van het wapengeweld teneinde de veiligheid in Den Helder te verbeteren.

3.6.2 Doelgroep

In Den Helder richt de problematiek zich op bezoekers van het uitgaanscentrum en op personen in een deel van de wijk Nieuw Den Helder.

3.6.3 Gemeenteraad

Vorig jaar vond in het centrum van Den Helder een schietincident plaats. Dit leidde tot grote verontwaardiging in de Helderse gemeenschap. Algemeen ontstond een gevoel dat 'er nu iets gebeuren moest'. De politie had al voor het incident geopperd, onder meer in het wijkplan voor de binnenstad, de Algemene plaatselijke verordening aan te passen, zodat de burgemeester veiligheidsrisicogebieden zou kunnen aanwijzen. De politie heeft de politieke en juridische ontwikkelingen met betrekking tot preventief fouilleren op de voet gevolgd. Bij de voorbereidingen van preventief fouilleren heeft de politie samengewerkt met de gemeenteburgemeester Openbare orde en veiligheid. De politie heeft een rapport opgesteld voor de driehoek en verzocht preventief fouilleren in het stadscentrum mogelijk te maken. De driehoek stemde in. Vervolgens is mede op basis van dit rapport een raadsvoorstel gemaakt voor wijziging van de Algemene plaatselijke verordening. Het voorstel werd door de raad met grote meerderheid aangenomen. De fractie van Groen Links was tegen.

3.6.4 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

3.6.4.1 Aantal veiligheidsrisicogebieden

Den Helder kent twee veiligheidsrisicogebieden; het uitgaanscentrum van Den Helder (uitgaansgebied) en delen van Nieuw Den Helder-centrum (woongebied).

3.6.4.2 Aanleiding aanwijzing

-Uitgaanscentrum van Den Helder-

In het uitgaanscentrum van Den Helder en haar onmiddellijke omgeving wordt de openbare orde regelmatig in ernstige mate verstoord. Het gaat daarbij onder meer om geweldsdelicten, waarbij steek- en vuurwapens worden gebruikt. Uit politie-informatie komt het sterke vermoeden naar voren dat er bij bepaalde groepen bezoekers van het uitgaanscentrum wapens in omloop zijn. De vrees bestaat dat zonder het nemen van passende maatregelen het geweld zal toenemen, waarbij het niet uitgesloten is dat zonder deze maatregelen het geweld zal toenemen. Niet valt uit te sluiten dat daarbij slachtoffers zullen vallen.

-Nieuw Den Helder-centrum-

In delen van Nieuw Den Helder-centrum worden bezoekers, bewoners, politieagenten en andere personen regelmatig geconfronteerd met gewelddadige vormen van criminaliteit, waarbij vuurwapens en andere wapens worden gebruikt. Er hebben in de eerste helft van 2003 meer incidenten met vuurwapens plaatsgevonden dan in dezelfde periode van 2002. Veel van die incidenten zijn gepleegd door mensen die zich in Nieuw Den Helder-centrum ophouden ofwel bevinden. Op 28 juni 2003 heeft een incident plaatsgevonden waarbij gericht is geschoten. De vrees bestaat dat zonder het nemen van passende maatregelen het geweld zal toenemen, waarbij niet is uitgesloten dat slachtoffers zullen vallen. Daarom heeft de burgemeester besloten ook dit gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied.

3.6.4.3 Periode gebiedsaanwijzing

-Uitgaanscentrum van Den Helder-

In de periode van 20 september 2002 tot 1 januari 2003 is het uitgaansgebied van Den Helder aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Vervolgens is ditzelfde gebied van 1 januari tot 30 juni 2003 opnieuw aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De burgemeester heeft besloten om dit gebied vanaf 11 juli 2003 voor een periode van zes maanden nogmaals aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied.

-Nieuw Den Helder-centrum-

Op 11 juli 2003 heeft de burgemeester Nieuw Den Helder-centrum aangewezen als veiligheidsrisicogebied voor een periode van een jaar.

3.6.4.4 Bekendmaking aanwijzing

De aanwijzing wordt bekendgemaakt middels publicaties in de media (voorlichtingspagina in huis -aan-huisblad, bekendmaking in Helderse courant, in een publicatiekast van de gemeente en in een brief aan de bewoners van het veiligheidsrisicogebied).

3.6.5 Last van de officier van justitie

De informatie die heeft geleid tot het aanwijzen van het veiligheidsrisicogebied wordt gebruikt voor het afgeven van de last. Geen gebruik wordt gemaakt van recente politie-informatie.

3.6.6 Driehoeksoverleg

In het driehoeksoverleg bevinden de burgemeester, de politie en het openbaar ministerie zich niet altijd op één lijn. Vanuit de verschillende verantwoordelijkheden zijn er wel eens verschillen van opvatting over de toepassing van bepaalde openbare orde maatregelen. De burgemeester is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor die maatregelen bij hem hoort te liggen. Daaronder valt ook het preventief fouilleren. Het kan naar het oordeel van de burgemeester, niet zo zijn dat gewacht moet worden met het afgeven van de last door het openbaar ministerie, tot het moment dat zich weer een ernstig wapenincident heeft voorgedaan. De burgemeester en de politie zijn van mening dat het openbaar ministerie te zorgvuldig te werk gaat. De burgemeester heeft op 11 juli het uitgaanscentrum van Den Helder aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Echter het openbaar ministerie heeft geweigerd om een last af te geven in dit gebied. Het openbaar ministerie is van mening dat het driehoeksoverleg over het algemeen goed verloopt. Het openbaar ministerie heeft begrip voor de frustraties van politie en gemeente, maar geeft aan dat de wet dusdanig in elkaar steekt dat alleen gepleegde feiten aanleiding kunnen vormen voor het afgeven van een last. Dat dit op gespannen voet staat met het preventief karakter van de maatregel maakt dit niet anders. Het openbaar ministerie is aan de wet gehouden en kan de gemeente derhalve niet altijd ter wille zijn.

3.6.7 Operationele fase

3.6.7.1 Briefings

Tijdens de briefings wordt erop geattendeerd dat op groepen en signalen moet worden gelet. Ook wordt nadruk gelegd op de bejegening, omdat het bij preventief fouilleren niet om verdachten gaat.

3.6.7.2 Werkwijze

Aanvankelijk werd gebruik gemaakt van handscans. Op dit moment wordt er handmatig gefouilleerd, aangezien handscans erg gevoelig zijn en op elk stukje metaal reageren.

3.6.7.3 Foldertje achteraf

Nadat iemand is gefouilleerd wordt een toelichtend briefje meegegeven.

3.6.7.4 Zichtbaarheid

De politie stelt zich tijdens een actie zichtbaar op. De politieambtenaar is geüniformeerd tijdens de fouilleeracties.

3.6.7.5 Methoden die worden gehanteerd

Tijdens de acties in het uitgaanscentrum van Den Helder zijn de volgende methoden gehanteerd: de gebiedsafsluiting, de horecacontrole, de voertuigcontrole en de gebiedssurveillance. Bij de horecacontrole werd geen gebruik gemaakt van voorinformatie en werden uitsluitend personen gefouilleerd. De horecagelegenheid zelf werd niet doorzocht. Bij de acties in Nieuw Den Helder-centrum worden andere methoden gehanteerd. De

methoden die worden ingezet zijn normale gebiedssurveillance, voertuigcontrole en specifieke gebiedssurveillance.

-Normale gebiedssurveillance-

Ad-hoc wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid preventief fouilleren tijdens de normale surveillance.

-Dynamische voertuigcontrole-

De tweede methode die wordt ingezet is de dynamische voertuigcontrole, waarbij willekeurig voertuigen van de weg worden gehaald, inzittenden worden gefouilleerd en de auto wordt doorzocht.

-Specifieke gebiedssurveillance-

De derde methode is gebiedssurveillance welke zich specifiek richt op personen die bijvoorbeeld op straat of in portieken worden aangetroffen. Er is sprake van een projectmatige aanpak, waarbij risicovolle locaties als uitgangspunt worden genomen en gebruik wordt gemaakt van een overrompelingstactiek.

3.6.7.6 Frequentie van de acties

Wekelijks vinden preventief fouilleeracties plaats.

3.6.7.7 Tijden van de acties

De acties in het uitgaanscentrum van Den Helder vinden met name plaats tussen 22.00 uur en 06.00 uur, omdat het een uitgaansgebied betrof. Omdat Nieuw Den Helder-centrum een woongebied betreft, vinden de acties met name plaats tussen 13.00 uur en 01.00 uur.

3.6.7.8 Inzet politiepersoneel

De inzet van het politiepersoneel is afhankelijk van de methode die wordt gehanteerd.

3.6.7.9 Andere ambtenaren

Bij hele grote acties worden ook de douane en de Koninklijke marechaussee ingezet.

3.6.8 Effecten

3.6.8.1 Preventief fouilleren draagt wel/ niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld

Preventief fouilleren wordt gezien als onderdeel van een pakket aan middelen dat wordt ingezet om de veiligheid in Den Helder te verbeteren. De indruk bestaat dat het een effectief middel is. Uitspraken hieromtrent kunnen echter niet worden gedaan, omdat het effect niet meetbaar is.

3.6.8.2 Waterbed-effect

De indruk bestaat dat het waterbed-effect optreedt in Den Helder. Naast de veiligheidsrisicogebieden zijn namelijk probleemgebiedjes ontstaan. Echter is niet te zeggen of dit wordt veroorzaakt door het instrument preventief fouilleren.

3.6.8.3 Veiligheidsgevoelens voor de burger

Het feit dat de bevolking positief reageert op het instrument preventief fouilleren en mensen er geen bezwaar tegen hebben om preventief te worden gefouilleerd, geeft een indicatie dat het een positief effect heeft op de burgers. De burgers waarderen de maatregel, omdat zij verwachten dat er een positieve werking van uitgaat op de algehele veiligheidssituatie in de veiligheidsrisicogebieden.

3.6.8.4 Klachten van burgers

Er zijn twee klachten binnengekomen. Eén bezwaar richt zich tegen de mogelijkheid om preventief gefouilleerd te worden, aangezien dit door betrokkene als een aantasting van haar persoonlijke integriteit werd ervaren. Deze zaak heeft gediend voor de voorzieningenrechter. Binnenkort volgt de bodemprocedure. Een tweede bezwaar had betrekking op de vermeende waardevermindering van de woning van een bewoner van het

veiligheidsrisicogebied. Het causaal verband tussen de aanwijzing van het gebied en de waardevermindering van de woning werd overigens niet onderbouwd. Het bezwaarschrift van de betreffende bewoner is ongegrond verklaard.

3.6.8.5 Waarborgen voor de burger

Het bestuur is van mening dat zowel de wettelijke regeling die preventief fouilleren mogelijk maakt als de Algemene wet bestuursrecht, de burger voldoende mogelijkheden geeft hun bezwaar tegen de maatregel kenbaar te maken. Het openbaar ministerie stelt vraagtekens bij de rechtsbescherming voor de burgers in die zin dat door het getrapte stelsel van bevoegdheden de uitkomst mogelijk zou kunnen zijn dat burgers niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt.

3.6.8.6 Selectiviteit

Zowel het openbaar ministerie, het bestuur als de politie zijn van mening dat er a-selectief dient te worden gefouilleerd. Echter wordt daarbij wel aangegeven dat je als politieambtenaar af moet kunnen gaan op je intuïtie. Het hanteren van selectiecriteria is niet gewenst, omdat er tijdens de acties, volgens het bestuur en de politie, vooral moet worden gelet op het gedrag van mensen ongeacht hun uiterlijke kenmerken. Tevens is het bij het hanteren van selectiecriteria de vraag of je niet richting verdenking gaat. Bij het hanteren van selectiecriteria begeef je je dus op glad ijs. Ook het openbaar ministerie is geen voorstander van het hanteren van selectiecriteria.

3.6.8.7 Mogelijke aanvullende bevoegdheden

Het openbaar ministerie benadrukt dat de bevoegdheid van preventief fouilleren niet preventief maar alleen repressief kan worden ingezet. Een last mag namelijk pas worden afgegeven indien zich wapenincidenten hebben voorgedaan. Het openbaar ministerie geeft de voorkeur aan een preventieve inzet van het middel. Het openbaar ministerie vindt het de duidelijkheid in wetgeving en bevoegdheden ten goede komen indien niet alleen preventief op wapens gecontroleerd mag worden maar ook op drugs, te meer daar wapengebruik vaak gepaard gaat met drugs en andersom en drugs nu vaak een bijvangst vormen van het fouilleren op wapens. De politie en het bestuur zouden graag zien dat het instrument snel en adequaat kan worden ingezet. Nu is de bevoegdheid mede afhankelijk van de af te geven last. Het bestuur en de politie zien graag dat de bevoegdheid geheel in handen is van de burgemeester en de politie, zonder tussenkomst van een officier van justitie. Het bestuur stelt voor om in het geval dat de bevoegdheid in de handen van de burgemeester wordt gelegd, extra aandacht te besteden aan het na-traject, zodat in die fase verantwoording kan worden afgelegd. Bij de interpretatie van de wetgeving zijn de politie, het bestuur en het openbaar ministerie ervan uitgegaan dat het voor de toepassing van het instrument voldoende zou zijn vast te stellen dat de betrokkene zich binnen het veiligheidsrisicogebied bevond dan wel heeft bevonden. Zodoende zijn in Den Helder ook personen gefouilleerd die zich vanuit het veiligheidsrisicogebied over de grens begaven. Bij nadere bestudering van de wetgeving kwamen de partners tot de conclusie dat fouillering buiten de grens van het veiligheidsrisicogebied niet spoort met de bedoeling van de wetgever. Sindsdien wordt de bevoegdheid alleen in het veiligheidsrisicogebied toegepast. De politie geeft echter aan dat dit in de praktijk als onlogisch en onpraktisch wordt ervaren.

3.7 Heerlen

3.7.1 Doelstelling preventief fouilleren

De doelstelling is het terugdringen van het wapengeweld, teneinde de veiligheid in het veiligheidsrisicogebied te vergroten.

3.7.2 Doelgroep

Eenieder die zich in het veiligheidsrisicogebied begeeft.

3.7.3 Gemeenteraad

De gemeenteraad is overgegaan tot verlening van een aanwijzingsbevoegdheid aan de burgemeester, omdat Heerlen beschikt over een grote drugscene, hetgeen gepaard gaat met veel wapengeweld.

3.7.4 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

3.7.4.1 Aantal veiligheidsrisicogebieden

Er zijn *twee veiligheidsrisicogebieden* aangewezen:

~~-Het centrum-~~

Dit gebied komt overeen met de grenzen van het gebied dat is aangewezen in het kader van Operatie Hartslag.
¹⁴³

~~-Het gebied waarin zich twee discotheken bevinden-~~

3.7.4.2 Aanleiding aanwijzing

Het preventief fouilleren in Heerlen heeft verschillende achtergronden en aanleidingen. In de eerste plaats de langdurige en toenemende openbare orde problemen die zijn gerelateerd aan de omvangrijke drugscene. In deze scene wordt met name gedurende de avonduren op straat geweld gebruikt. Het wapenbezit is fors en de wapens worden in toenemende mate gebruikt. In de tweede plaats doet zich een groot aantal geweldsincidenten met wapengebruik (of dreiging met een wapen) voor tijdens uitgaansavonden. In de derde plaats werden de laatste jaren 'bij zeer veel aanhoudingen' wapens aangetroffen. In de vierde plaats voelen de bewoners zich steeds onveilig.

~~-Het centrum-~~

Door de politie is destijds aan de burgemeester gevraagd om het gebied van Operatie Hartslag als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Daarvoor zijn cijfers en analyses aangedragen waaruit blijkt dat in dat gebied, zowel vergeleken met de rest van Heerlen als ook in absolute zin, een buitengewoon hoog aantal drugsdelicten plaatsvindt alsmede winkeldiefstallen, zakkenrollerij, bedreigingen en geweldsmisdrijven. In vele gevallen gaat dit alles gepaard met gebruik van (vuur)-wapens. Daarnaast wordt door de politie in het gebied ook een 'ongehoord' aantal vuurwapens en overige wapens aangetroffen. Deze wapens werden aangetroffen bij diverse handhavingsacties. De burgemeester is van mening dat de openbare orde in dit gebied in een niet langer te tolereren mate wordt verstoord. Volgens de burgemeester is het duidelijk dat dit ook alleszins heeft te maken met de aanwezigheid van wapens.

~~-Het gebied waarin zich twee discotheken bevinden-~~

Nagenoeg elk weekend vinden er in of nabij de discotheken "The Peppermill" en "La Diligence" verstoringen van de openbare orde plaats. Niet zelden gebeurt dit met gebruikmaking van wapens of andere voorwerpen, die als wapen gebruikt worden. Met de ondernemers zijn afspraken gemaakt over het melden van deze verstoringen. Verstoringen van geringe ernst worden door de eigen security, zonder tussenkomst van de politie, afgehandeld. Ernstige feiten worden bij de politie gemeld. Dit betreffen vrijwel altijd vechtpartijen. Vinden de vechtpartijen binnen de discotheken plaats, dan gaat men meestal op de vuist of hanteert kapotgeslagen flessen of glazen als wapen. Dit is een gevolg van het toelatingsbeleid van beide ondernemers, dat mede het fouilleren van de bezoekers omvat. Op de aanwezigheid van wapens in beide discotheken hebben de beide ondernemers door hun toegangsbeleid controle, doch op het voorhanden hebben buiten de discotheek, met name in de meegebrachte voertuigen, ontbreekt de controle. Een groot aantal vechtpartijen en verstoringen van de openbare orde vinden

buiten de discotheek plaats. Hierbij worden geregeld wapens gebruikt, die men uit de in de nabijheid geparkeerde auto's haalt. Juist hierop hebben ondernemers weinig of geen invloed en toch wordt hen dit indirect aangerekend. De praktijk leert dat bij de vechtpartijen en verstoringen van de openbare orde buiten de discotheken vuurwapens, messen, honkbalknuppels, ploertendoders en tafelpoten gehanteerd worden en dat hierbij ook geregeld gewonden vallen. Veel bezoekers van het uitgaanscircuit van het centrum van Heerlen, Kerkrade en Landgraaf verplaatsen zich na sluitingstijd naar de beide genoemde discotheken, die een sluitingstijd kennen van 05:00 uur.

3.7.4.3 Periode gebiedsaanwijzing

De gebiedsaanwijzing geldt voor een periode van drie maanden. Het bestuur wenst de periode van drie maanden te verlengen naar een jaar, maar heeft het idee dat een dussdanige verlenging niet de bedoeling is geweest van de wetgever. Het bestuur geeft daarbij aan dat het moeilijk is om te bepalen welke periode nog proportioneel is te noemen.

3.7.4.4 Bekendmaking aanwijzing

Het besluit tot gebiedsaanwijzing wordt bekendgemaakt middels een plaatselijke krant die huis-aan-huis wordt verspreid.

3.7.5 Last van de officier van justitie

Het afgeven van een last kan schriftelijk worden aangevraagd bij de officier van justitie. De politie doet een aanvraag tot het geven van een last middels een proces-verbaal. Op grond van de informatie die door de politie wordt gegeven omtrent het wapengeweld en -bezit in Heerlen wordt de last afgegeven. Nadat de eerste actie heeft plaatsgevonden, wordt bij volgende acties overgegaan tot het afgeven van een last op basis van de evaluatie van de preventief fouilleeracties. De officier van justitie toetst bij het afgeven van de last of de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit gewaarborgd zijn.

3.7.6 Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg verloopt in Heerlen over het algemeen erg goed. De driehoek was bij het beschikbaar komen van de bevoegdheid preventief fouilleren het erover eens dat deze bevoegdheid moest worden toegepast in Heerlen. Vervolgens is, op aandringen van het openbaar ministerie, een protocol ontwikkeld. Indien de politie goed onderbouwt waarom moet worden overgegaan tot het afgeven van een last, werkt het openbaar ministerie zonder problemen mee. Het bestuur is van mening dat de procedure iets ingewikkelder wordt, nu een actie afhankelijk wordt gemaakt van een bevel van de officier van justitie, maar is tevens van mening dat de procedure (indirecte) waarborgen voor de burger bevat.

3.7.7 Operationele fase

3.7.7.1 Briefings

Voor iedere actie wordt een briefing gehouden, waarin de kaders worden aangegeven. Tijdens de briefings ligt de nadruk vooral op bejegening, voorschriften, afhandeling en a-selectief optreden.

-Bejegening-

Communicatieve vaardigheden zijn tijdens de actie van essentieel belang. Bij controle dienen betrokkenen uitleg te krijgen over de aard van de controle en de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd. Bij het feitelijk fouilleren dient de betrokkene gevraagd te worden om eventuele wapens en/of metalen voorwerpen uit zijn kleding te halen, dan wel aan te geven of zich wapens in het voertuig/de bagage bevinden. Het feitelijk fouilleren en doorzoeken van voertuig/ bagage vindt primair met instemming van betrokkene plaats.

De politieambtenaar krijgt de volgende instructie:

- je hebt te maken met niet-verdachten
- je deelt mee dat er een fouilleringsactie plaatsvindt en je legt uit wat je gaat doen
- je vraagt (al hoeft dat juridisch niet) toestemming c.q. medewerking van de betrokkene
- je vraagt of de betrokkene in het bezit is van wapens/steekvoorwerpen. (zo ja, dan pak je die zelf uit de kleding)

- je vraagt betrokkene alle metalen voorwerpen uit zijn kleding te halen
- met een handscanner ga je langs het lichaam/kleding
- bij twijfel/indicatie kun je handmatig fouilleren
- na onderzoek bedank je betrokkene voor zijn medewerking
- mannen worden door mannen gefouilleerd, vrouwen worden door vrouwen gefouilleerd.

-Voorschriften-

De volgende begrippen komen daarbij onder andere aan de orde:

- het begrip 'voorhanden hebben'
- het begrip 'dragen'.

-Afhandeling-

Aangegeven wordt wat de politieambtenaar moet doen bij het aantreffen van een wapen.

-Selectiviteit -

De politieambtenaar wordt gewezen op het feit dat hij/zij a-selectief moet fouilleren.

De politie wil uiteindelijk van de briefings af, omdat de politie preventief fouilleren wil inbedden in het normale werkproces van de politieambtenaar.

3.7.7.2 Werkwijze

Tijdens de acties wordt gebruik gemaakt van handscans. Scans worden gezien als minder ingrijpend voor de betrokkene. Volgens de politie komen plastic wapens zelden voor in Heerlen. Indien daartoe aanleiding bestaat, wordt na het fouilleren met behulp van de handscan, handmatig gefouilleerd.

3.7.7.3 Foldertje achteraf

Er wordt geen foldertje gegeven aan de betrokkene die is gefouilleerd.

3.7.7.4 Zichtbaarheid

De acties preventief fouilleren worden uitgevoerd in uniform. Van de gehele actie moet een preventief karakter uitgaan. In dit verband is het van belang dat de politie zichtbaar en herkenbaar in het veiligheidsrisicogebied aanwezig is.

3.7.7.5 Methoden die worden gehanteerd

In Heerlen worden drie methoden van preventief fouilleren toegepast. Dit zijn de passantencontrole, de voertuigcontrole en de lokaliteitencontrole.

-Passantencontrole-

Bij deze methode worden passanten in het veiligheidsrisicogebied aan het onderzoek onderworpen. Fouillering vindt plaats op straat. Veelal wordt controle toegepast in een uitgaansgebied. Door een groep politieambtenaren, gekleed in uniform wordt positie ingenomen op een locatie in het aangewezen gebied. Passanten worden a-selectief aan een onderzoek onderworpen. De fouillering vindt op de openbare weg, in voorkomende gevallen ten overstaan van overig publiek plaats.

-Voertuigcontrole-

Voertuigen worden in een verkeersfuik gekeid. Zowel het voertuig als de inzittenden worden aan een onderzoek onderworpen. Deze controle wordt toegepast op in- en uitgangswegen van het veiligheidsrisicogebied. De controleplaats dient in het veiligheidsrisicogebied te liggen. De fouillering vindt op de openbare weg plaats, in voorkomende gevallen ten overstaan van overig publiek. Voertuigen worden per koppel (of meer) gecontroleerd. Eerst wordt de inzittenden verzocht uit te stappen en vervolgens worden zij gecontroleerd. Daarna zal een collega het voertuig controleren. Aangetroffen wapens komen primair voor rekening van de bestuurder tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat het wapen bij een van de andere inzittenden behoort. Door een groep politieambtenaren, gekleed in uniform, wordt positie ingenomen aan een voor het openbaar verkeer openstaande weg, gelegen binnen het aangewezen gebied. Voorts wordt een verkeersfuik opgesteld waarna voertuigen en

inzittenden a-selectief aan een onderzoek worden onderworpen. Iedere auto wordt in principe bij deze methode gecontroleerd.

-Lokaliteitencontrole-

De in het gebied gelegen openbare lokaliteiten kunnen aan een onderzoek worden onderworpen. Bij de uitvoering van de controles worden locatiecommandanten aangewezen. Zij hebben de leiding op de controleplaats of over controle-eenheden. De locatiecommandanten dragen zorg voor de juiste registratie en afhandeling van aangetroffen wapens conform een vastgesteld stroomschema. Door een groep politieambtenaren, in uniform gekleed, wordt een onderzoek ingesteld in een openbare lokaliteit gelegen in het aangewezen gebied. Hierbij worden de bezoekers, het personeel en de lokaliteit zelf gefouilleerd. De openbare ruimten van de lokaliteit en de aanwezige bezoekers worden aan een onderzoek onderworpen. Deze methode is één keer toegepast in een gokhal. Mensen werden gevraagd om plaats te nemen in een soort zelf gecreëerde wachtruimte. Vervolgens werden fouilleringsplaatsen ingericht. Er werd constant toezicht gehouden in de wachtruimte, teneinde te voorkomen dat mensen uit angst plotseling hun wapen gaan gebruiken. Deze methode neemt ongeveer twee uur in beslag. De bedrijfsleider wordt tevoren geïnformeerd over de actie.

Uiteindelijk wil Heerlen van drie methoden overgaan op vier methoden. De vierde methode is die van de gebiedssurveillance. Deze methode wil Heerlen gaan toepassen, omdat de methode van gebiedssurveillance minder mankracht kost, en het schrikeffect bij deze methode wordt vergroot.

3.7.7.6 Frequentie van de acties

Gemiddeld is de frequentie drie acties per drie maanden. Uiteindelijk wil men frequenter gaan fouilleren, met gebruikmaking van de methode van gebiedssurveillance. De voorkeur gaat hierbij uit naar een frequentie van dagelijks fouilleren.

3.7.7.7 Tijden van de acties

Er wordt vooral 's avonds gefouilleerd, in het veiligheidsrisicogebied wordt ongeveer van 11:00 uur tot 04:00 uur gefouilleerd.

3.7.7.8 Inzet politiepersoneel

In het centrum wordt gemiddeld 10 tot 30 man politiepersoneel ingezet voor een actie.

In het gebied rond de discotheken wordt gemiddeld 30 tot 50 man politiepersoneel ingezet voor een actie.

Indien in de toekomst gebruik wordt gemaakt van de methode van gebiedssurveillance is minder politiepersoneel nodig.

3.7.7.9 Andere ambtenaren

Er worden wapendeskundigen van het Regionale Bureau Wapens en munitie of het Bureau Bijzondere wetten ingezet, in verband met de benodigde expertise bij aangetroffen wapens. De parket-secretaris of de officier van justitie is tevens vaak aanwezig. De acties zelf worden alleen uitgevoerd door politieambtenaren.

3.7.8 Effecten

3.7.8.1 Preventief fouilleren draagt wel/ niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld

Volgens de politie zijn er minder steekpartijen geconstateerd, maar alle partijen zijn het erover eens dat omtrent de effectiviteit van preventief fouilleren geen uitspraken kunnen worden gedaan. Verwacht wordt dat door middel van de uitbreiding van de methoden van preventief fouilleren (van drie naar vier methoden) de effectiviteit wordt vergroot. De indruk bestaat dat het hanteren van verschillende methoden effectief is en dat het schrikeffect wordt vergroot. Tevens zijn alle partijen van mening dat de frequentie moet worden verhoogd, zodat een grotere effectiviteit wordt bereikt.

Het bestuur is van mening dat in ieder geval is te constateren dat de controle van de politie in het publieke domein wordt vergroot door middel van preventief fouilleren.

3.7.8.2 Waterbed-effect

Alle partijen stellen dat van een waterbed-effect in de gemeente Heerlen geen sprake is. De mensen die naar de discotheken gaan blijven daar uitgaan, en de drugsscene blijft geconcentreerd in het centrum van Heerlen.

3.7.8.3 Veiligheidsgevoelens van de burger

Over de veiligheidsgevoelens van de burger is weinig te zeggen, wel is het zo dat de gefouilleerden bijna allemaal uitermate positief reageren.

3.7.8.4 Klachten van burgers

Er zijn drie klachten binnengekomen. Deze klachten waren gebaseerd op de bewijsinterpretatie (is iets wel of niet een wapen).

3.7.8.5 Waarborgen voor de burger

Er liggen niet veel waarborgen voor de burger in de wet besloten, maar gezien de problematiek wordt het niet als een te vergaand middel beschouwd. Juist ook vanwege het feit dat de officier van justitie mede betrokken is bij de acties, zijn er indirecte waarborgen voor de burger gecreëerd.

3.7.8.6 Selectiviteit

Er wordt a-selectief gefouilleerd, maar hier wordt wel creatief mee omgegaan. Er is volgens de politie behoefte aan selectiecriteria. Bijvoorbeeld op grond van geslacht of op grond van leeftijd, waarbij selectiecriteria op grond van afkomst of huidskleur niet gewenst zijn. Voer je geen selectiecriteria in, dan gaat de politieambtenaar vervolgens intuïtief te werk.

3.7.8.7 Mogelijke aanvullende bevoegdheden

De politie zou graag willen dat preventief fouilleren onderdeel wordt van het normale takenpakket van de politie. Wel geeft de politie hierbij aan dat deze bevoegdheid alleen is gewenst in de veiligheidsrisicogebieden. Het bestuur is tevens van mening dat preventief fouilleren onderdeel moet worden van het normale takenpakket van de politie, maar geeft daarbij aan dat de begrenzing van de veiligheidsrisicogebieden, niet gewenst is. Bepaalde gebieden zijn namelijk wel onveilig, maar uit cijfers valt niet hard te maken dat deze gebieden moeten worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Het bestuur zou graag zien dat overal preventief kan worden gefouilleerd. Ook is het bestuur van mening dat het voor Heerlen mogelijk zou moeten zijn om in bepaalde aangewezen gebieden preventief te fouilleren op harddrugs. Het openbaar ministerie ziet op dit moment, bij afwezigheid van objectieve negatieve ervaringsgegevens op het terrein van wapens/geweld, nog geen noodzaak om de bevoegdheden uit te breiden.

3.8 Maastricht

3.8.1 Doelstelling preventief fouilleren

De gemeente Maastricht heeft geen impliciete doelstellingen geformuleerd. Wel is het wapenbezit en het wapengebruik in kaart gebracht. Het is de bedoeling dat het illegaal wapenbezit en het illegaal wapengebruik worden bestreden. De onderliggende doelstelling is dat Maastricht veiliger moet worden. Het toepassen van de maatregel past binnen het totale veiligheidsbeleid van de gemeente en moet gezien worden als een middel naast de reeds ingang gezette maatregelen.

3.8.2 Doelgroep

Eenieder die zich in het veiligheidsrisicogebied begeeft. Maastricht kan wel aantonen dat het wapengeweld met name wordt veroorzaakt door de softdrugswereld en door het uitgaanspubliek.

3.8.3 Gemeenteraad

In Maastricht zijn, zo blijkt uit politierapportages, de laatste jaren een aantal incidenten geweest waarbij wapens betrokken waren. De raad was dan ook van mening dat preventief fouilleren noodzakelijk was. De raad stond positief ten opzichte van het middel preventief fouilleren, maar één partij was sceptisch. De raad wordt dan ook in het proces betrokken (bij de evaluatie).

3.8.4 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

3.8.4.1 Aantal veiligheidsrisicogebieden

De gemeente Maastricht kent 1 veiligheidsrisicogebied. Dit gebied beslaat de hele binnenstad (binnen de singels).

3.8.4.2 Aanleiding aanwijzing

Op grond van het aantal wapenincidenten wordt overgegaan tot gebiedsaanwijzing. Uit cijfers van de politie blijkt dat 60 % van de wapenincidenten plaatsvindt binnen de singels. De overige 40 % is verdeeld over de rest van Maastricht, met een lichte concentratie in Maastricht-west. Van de straatroven, waarvan een groot deel met wapens gepleegd wordt, blijkt 70 % plaats te vinden binnen de Singels.

3.8.4.3 Periode gebiedsaanwijzing

De periode van de gebiedsaanwijzing bedroeg drie maanden. De verlenging betreft een periode van zes maanden.

3.8.4.4 Bekendmaking aanwijzing

Publicatie van de aanwijzing vindt plaats in het gemeenteblad. Daarnaast wordt in de Maaspost (huis-aan-huis) op de gemeentelijke voorlichtingspagina een en ander gepubliceerd. Na iedere actie wordt de media benaderd met een verslag over de resultaten.

3.8.5 Last van de officier van justitie

De last van de officier wordt afgegeven op basis van politie-informatie en op basis van evaluaties van eerdere acties.

3.8.6 Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg verloopt goed. Alle partijen zitten over het algemeen op één lijn. Er bestaat geen formeel lokaal driehoeksoverleg. Aanwijzing van de verlenging ging mondeling. Formeel heeft er dus geen overleg plaatsgevonden. Het openbaar ministerie geeft wel aan dat een aanvraag voor het afgeven van een last, door de politie, vaak op hele korte termijn wordt gedaan. Het openbaar ministerie vindt dat de zorgvuldigheid daarmee onder druk wordt gezet. Voor 2004 worden er wel lokale driehoeken gepland waar dit onderwerp nadrukkelijk aan de orde komt.

3.8.7 Operationele fase

3.8.7.1 Briefings

Tijdens de briefings (bij de politie) wordt nadruk gelegd op het feit dat de politieambtenaar te maken heeft met een niet-verdachte. Er wordt op gewezen dat de politieambtenaar aan de desbetreffende burger moet mededelen dat er een fouilleringsactie plaatsvindt en wat dat inhoudt. Gewezen wordt op het feit dat de politieambtenaar moet vragen of de betrokkene een wapen bij zich heeft. Na onderzoek moet de betrokkene worden bedankt voor zijn/haar medewerking. Tenslotte wordt nadruk gelegd op de veiligheid van de politieambtenaar en op die van collega's.

3.8.7.2 Werkwijze

Tijdens de eerste actie is gebruik gemaakt van handscanners, maar bij de volgende acties is handmatig gefouilleerd. Men is overgestapt op het handmatig fouilleren, omdat de handscanners toebehoren aan de politie Heerlen en er niet voldoende handscanners beschikbaar waren.

3.8.7.3 Foldertje achteraf

Nadat iemand is gefouilleerd wordt geen briefje of foldertje uitgereikt.

3.8.7.4 Zichtbaarheid

Tijdens de voertuigcontrole stelt de politie zich zichtbaar op. Bij de gebiedssurveillance stellen de bikers zich tevens zichtbaar op.^[44]

3.8.7.5 Methoden die worden gehanteerd

De methoden die worden gehanteerd zijn de methode van voertuigcontrole en de methode van gebiedssurveillance.

-Voertuigcontrole-

Bij de eerste voertuigcontrole reden personenauto's die het centrum van Maastricht wilden verlaten in een fuik, waarna ze naar de controleplaats werden geleid. Bij de tweede voertuigcontrole werden door motorrijders personenauto's uit het veiligheidsrisicogebied naar de controleplaats geleid. Daarnaast is er ook weer een fuik ingericht. Er wordt op een parkeerterrein van de lokale Nutsbedrijven een controleplaats ingericht. De controleplaats is ingedeeld in zogenaamde controlestraatjes. Eenmaal in de controlestraat worden inzittenden van de personenauto's medegedeeld wat de bedoeling is, vooraf wordt verzocht aan te geven of men in het bezit is van een wapen. Nadat de inzittenden hun zakken hebben geleegd worden ze handmatig gefouilleerd. Vervolgens wordt het voertuig helemaal nagekeken. Indien een wapen wordt gevonden, wordt dit wapen beoordeeld door collega's van Bijzondere Wetten.

-Gebiedssurveillance-

Door leden van het bike-team worden in het aangewezen veiligheidsrisicogebied willekeurig passanten aan een onderzoek onderworpen. Leden van het bike-team controleren met name op plaatsen waar de laatste tijd veel straatroven en steek-/schietincidenten hebben plaatsgevonden.

3.8.7.6 Frequentie van de acties

Er wordt geen vaste frequentie gehanteerd. Er hebben op dit moment drie acties plaatsgevonden in drie maanden tijd. Men was voornemens om frequenter te fouilleren, de bezuinigingen en het capaciteitstekort noodzaken er echter toe om minder acties te houden.

3.8.7.7 Tijden van de acties

De acties vinden met name 's avonds plaats, maar variëren sterk. Het rooster wordt gemaakt op grond van technische criteria.

3.8.7.8 Inzet politiepersoneel

Gemiddeld worden per actie 40 tot 50 politieambtenaren ingezet.

3.8.7.9 Andere ambtenaren

Aan de acties deden de volgende organisatie-eenheden mee:

- Politieagenten uit eigen district
- Districtelijke ondersteuningsgroep
- Regionale ondersteuningsgroep
- Douane
- KLPD
- Speurhondgeleiders
- Bijzondere wetten
- Verkeershandhavingsteam
- Administratieve krachten van de afdeling Maastricht Centrum
- Parketsecretarissen
- PAT^[45]
- Technische dienst politie
- Persvoorlichting
- Vreemdelingendienst
- Verkeershandhavingsteam (voert tegelijkertijd een alcoholcontrole uit)

De daadwerkelijk fouilleren wordt uitsluitend overgelaten aan de politieambtenaren.

3.8.8 Effecten

3.8.8.1 Preventief fouilleren draagt wel/niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld

Volgens de politie kan niets worden gezegd over de effectiviteit van het instrument, wel stelt de politie dat preventief fouilleren een instrument is om het dragen van een wapen in het veiligheidsrisicogebied te ontmoedigen. Het bestuur is het met de politie eens dat niets kan worden gezegd over de effectiviteit van het instrument. Wel stelt het bestuur dat elk wapen dat je van straat haalt er één minder is. Zolang je nog steeds wapens aantreft tijdens de acties, moet je er volgens het bestuur mee doorgaan. Het openbaar ministerie is van mening dat zolang er geen duidelijke vermindering is te constateren in het aantal gevonden wapens tijdens de acties, de acties preventief fouilleren moeten worden voortgezet.

3.8.8.2 Waterbed-effect

Van een waterbed-effect zou alleen sprake kunnen zijn tussen de gebieden Maastricht en Heerlen, omdat het twee uitgaansgebieden betreft. Echter de uitgaansgebieden verschillen dusdanig dat van een waterbed-effect waarschijnlijk geen sprake is.

3.8.8.3 Veiligheidsgevoelens voor de burger

Het openbaar ministerie is er van overtuigd dat de veiligheidsgevoelens van de burger worden versterkt door preventief fouilleren. De politie volgt de zienswijze van het openbaar ministerie en is dan ook van mening dat de acties preventief fouilleren de veiligheidsgevoelens van de burger versterkt.

3.8.8.4 Klachten van burgers

Naar aanleiding van de fouilleeracties zijn geen formele klachten ontvangen. Slechts één vraag is bij de gemeente binnengekomen over verduidelijking van het instrument en de juridische basis. Een enkeling beklaagt zich tijdens de fouilleeractie zelf ter plaatse. De overgrote meerderheid van de burgers is positief over de acties en geeft aan graag mee te werken. De fouilleeracties vinden dan ook steeds in een rustige sfeer plaats. Ook de lokale pers heeft dit als zodanig geconstateerd.

3.8.8.5 Waarborgen voor de burger

Het bestuur is van oordeel dat alleen al vanwege het feit dat er drie partijen betrokken zijn bij de acties preventief fouilleren, er voldoende waarborgen voor de burger liggen besloten in de wet. Deze waarborgen blijken bovendien uit het feit dat bezwaar en beroep door een belanghebbende mogelijk is. De politie is van

mening dat er zorgvuldig wordt omgegaan met het instrument preventief fouilleren. Iedereen is zich ervan bewust dat het gaat om een vergaand middel. Ook het openbaar ministerie is van mening dat er voldoende waarborgen voor de burger liggen besloten in de wet, omdat zowel het bestuur, het openbaar ministerie als de politie betrokken is bij de acties.

3.8.8.6 Selectiviteit

Tijdens de eerste actie werd iedereen gefouilleerd, dit was dan ook a-selectief. Tijdens de tweede actie is niet iedereen gefouilleerd. Hierbij werd ook a-selectief te werk gegaan, maar het werd wel aan de politieambtenaar overgelaten. Zowel de politie, het bestuur als het openbaar ministerie heeft geen behoefte aan het toepassen van selectiecriteria.

3.8.8.7 Mogelijke aanvullende bevoegdheden

De politie juicht het toe, als de mogelijkheid tot preventief fouilleren onderdeel wordt van een vaste controleactiviteit. Ook het bestuur is van mening dat in de toekomst preventief fouilleren dient te behoren tot de normale werkzaamheden van de politie, en het dus ook mogelijk zou moeten worden om buiten veiligheidsrisicogebieden te fouilleren. Je moet je volgens het bestuur nu eenmaal aanpassen aan de tijdgeest. Het openbaar ministerie wil in de toekomst in grensstreken preventief kunnen fouilleren op wapens, los van de veiligheidsrisicogebieden. Tevens wil het openbaar ministerie preventief fouilleren toepassen in het openbaar vervoer in de grensstreken.

Hoofdstuk 4 Analyse

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de analyse. De analyse bestaat uit het vergelijken van de toepassing van en de ervaringen met het instrument preventief fouilleren in de zeven steden Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Den Helder, Haarlemmermeer, Heerlen en Maastricht. Daarbij wordt daar waar mogelijk teruggegrepen naar de regelgeving om te kijken in hoeverre de toepassing van preventief fouilleren strookt met de wettekst. De structuur die in het vorige hoofdstuk is gehanteerd bij de bespreking van de toepassing van en de ervaringen met het instrument fouilleren, wordt in dit hoofdstuk aangehouden.

4.2 Verordening gemeenteraad

Alvorens de burgemeester kan overgaan tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, moet de gemeenteraad bij verordening deze bevoegdheid aan de burgemeester hebben verleend. Een democratisch gelegitimeerd orgaan heeft zodoende zeggenschap over de toepassing van dergelijke bevoegdheden.^[46] De raad kan bepalen of de bevoegdheid aan de burgemeester wordt verleend om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. De raad kan echter deze bevoegdheid te allen tijde weer intrekken door wijziging van de Algemene plaatselijke verordening. De raad kan dan ook een belangrijke rol spelen in het proces rond preventief fouilleren. De raad kan concrete doelstellingen formuleren waardoor controle mogelijk is.^[47] Ook kan de raad voorwaarden of uitgangspunten stellen. Bijvoorbeeld omdat de raad wil dat er evaluatiestudies worden uitgevoerd.^[48] De positie en invloed van de raad ten aanzien van de inzet van het instrument preventief fouilleren verschilt echter per stad. Zo is te zien dat in de gemeente Haarlemmermeer de invloed van de raad groot is. De raad heeft daar wel ingestemd met de verlening van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, maar wil over de inzet van het instrument adequaat en zo tijdig mogelijk worden geïnformeerd. Consequentie hiervan is dat de burgemeester regelmatig overleg wil kunnen voeren met de raad (via de raadscommissie) en daardoor een aanwijzingsperiode van drie maanden verkiest boven een langere periode. Daarentegen heeft de gemeenteraad van Amsterdam de burgemeester een mandaat gegeven voor een periode van twee jaar.

4.3 Aanwijzing veiligheidsrisicogebied door de burgemeester

4.3.1 Grootte van de veiligheidsrisicogebieden

Met betrekking tot de grootte van het gebied bepaalt het derde lid van artikel 151b Gemeentewet dat het niet groter mag zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Het kan een straat zijn, enkele straten of een (deel van een) wijk.^[49] De invulling van het vereiste van strikte noodzakelijkheid, wordt overgelaten aan het lokale bestuur. De grootte van de veiligheidsrisicogebieden verschillen dan ook enorm per gemeente. Zo heeft Utrecht slechts één straat aangewezen, en hebben Amsterdam en Maastricht de gehele binnenstad aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De grootte van de veiligheidsrisicogebieden is afhankelijk van het aantal wapenincidenten dat zich in een bepaald gebied heeft voorgedaan, in vergelijking met het aantal wapenincidenten dat zich in andere gebieden heeft voorgedaan.

4.3.2 Aanleiding aanwijzing veiligheidsrisicogebied

De bevoegdheid mag worden gebruikt bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.^[50] Bij nagenoeg alle zeven steden is te zien dat de veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen op grond van politie-informatie over het aantal wapenincidenten dat zich in die gebieden heeft voorgedaan. Daarbij wordt gekeken hoe de wapenincidenten in bepaalde gebieden zich verhouden tot het aantal wapenincidenten in andere gebieden. Echter de precieze omvang van de veiligheidsrisicogebieden wordt vaak mede bepaald door praktische overwegingen. Ook het feit dat reeds andere maatregelen zijn genomen in het gebied speelt vaak een rol. Zo is de Amsterdamsestraatweg in Utrecht mede gekozen als veiligheidsrisicogebied, omdat dit gebied al de specifieke aandacht had en daarin op dat moment bovendien ook al veel andere initiatieven plaatsvonden. In de gemeente Heerlen is het veiligheidsrisicogebied, identiek aan het gebied dat is aangewezen voor Operatie Hartslag. Preventief fouilleren maakt dan specifiek onderdeel uit van een pakket aan maatregelen om de veiligheid te verbeteren.

4.3.3 Periode aanwijzing

Het derde lid van artikel 151b Gemeentewet bepaalt dat de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.^[51] Wat betreft de duur van de gebiedsaanwijzing zijn grote verschillen tussen de steden te constateren. Hieronder wordt de periode van de gebiedsaanwijzing in de zeven steden nog eens op een rij gezet.

Rotterdam	drie maanden
Amsterdam	een jaar
Utrecht	drie maanden
Haarlemmermeer	twee maanden
Den Helder	een jaar
Heerlen	drie maanden
Maastricht	zes maanden

Het bestuur van de gemeente Heerlen geeft aan dat het moeilijk is om te bepalen welke periode nog proportioneel is te noemen. Hieronder worden de argumenten vóór en tegen een korte, dan wel een lange aanwijzingsperiode aangegeven.

-Korte aanwijzingsperiode (twee/drie maanden)-

Aangegeven wordt dat een korte aanwijzingsperiode als voordeel heeft dat tussentijdse evaluaties mogelijk zijn. Een langere aanwijzingsperiode wordt soms als niet-proportioneel gezien. In steden waar de raad grote invloed heeft op het al dan niet aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, wordt een korte aanwijzingsperiode gehanteerd, zodat de raad bijtijds kan worden geïnformeerd.

Een nadeel van een korte aanwijzingsperiode kan zijn dat dit een negatief effect heeft op het imago van een bepaald gebied. Indien het gebied meerdere keren achter elkaar wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied, kan het beeld ontstaan dat het desbetreffende gebied een onveilig gebied is, omdat bij iedere aanwijzing het besluit tot aanwijzing bekend gemaakt wordt. Bij een langere aanwijzingsperiode is dit in mindere mate het geval, omdat slechts eenmalig publiekelijk bekend hoeft te worden gemaakt dat het gebied wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Een ander nadeel van een korte aanwijzingsperiode, is dat het opnieuw aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied veel tijd kost. Het openbaar ministerie en de Koninklijke marechaussee van de gemeente Haarlemmermeer zijn van mening dat een korte aanwijzingsperiode, waarbij de raad tussentijds moet worden geïnformeerd, niet is gewenst, omdat daardoor het proces van het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied vertraging oploopt. In de gemeente Rotterdam is dit nadeel verholpen door gebruikmaking van een vereenvoudigde aanwijzingsprocedure.

-Lange aanwijzingsperiode (zes maanden/een jaar)-

Amsterdam is van mening dat het aantal wapenincidenten onacceptabel hoog was en dat een termijn van een jaar aldus noodzakelijk was. Zo wordt aangegeven dat met behulp van een korte periode het wapengeweld niet kan worden opgelost. Het openbaar ministerie van Den Helder heeft aangegeven dat met name is gekozen voor een langere aanwijzingsperiode, omdat een hernieuwde aanwijzing veel tijd kost. Bij een aanwijzingsperiode van een jaar is volgens de steden Amsterdam en Den Helder tussentijdse evaluatie nog steeds mogelijk. Ook het feit dat het openbaar ministerie bepaalt of er een last wordt afgegeven, garandeert dat bij iedere last wordt gekeken of preventief fouilleren nog steeds noodzakelijk en proportioneel is.

4.3.4 Bekendmaking aanwijzing

Is de burgemeester eenmaal overgegaan tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, dan moet dit besluit worden bekendgemaakt. Deze bekendmaking maakt het voor de burger mogelijk om zijn gedrag af te stemmen op de aanwijzing.^[52] De bekendmaking geschiedt in de zeven steden nagenoeg op dezelfde wijze. In de meeste steden wordt het besluit bekendgemaakt middels huis-aan-huis bladen. Alleen de gemeente Amsterdam zoekt de landelijke kranten op voor de publicatie. Hierbij moet wel worden bedacht dat de gemeente Amsterdam een aanwijzingsperiode van een jaar hanteert. Een eventueel negatief effect van de publicatie op de pakkans geldt hierbij in mindere mate, zodoende kan grotere bekendheid worden gegeven aan het besluit.

4.4 Last van de officier van justitie

Het bevel van de officier van justitie dient de feiten en omstandigheden te bevatten, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid noodzakelijk wordt geacht.^[53] In alle steden wordt de last afgegeven op basis van politie-informatie. Dit is vaak dezelfde informatie als de informatie aan de hand waarvan de

veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen. Dit is niet altijd het geval, zo geeft het openbaar ministerie van Amsterdam aan dat de politie-informatie maximaal twee maanden oud is. Niet alleen op basis van politie-informatie wordt een last afgegeven, ook op basis van evaluaties van eerdere acties preventief fouilleren bepaalt de officier van justitie of een last al dan niet wordt afgegeven.

4.5 Driehoeksoverleg

Het verplichte overleg tussen de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef maakt duidelijk dat afstemming tussen de politie, bestuur en justitie noodzakelijk en gewenst is. Te constateren valt dat de partijen vanuit andere posities en belangen kijken naar het middel preventief fouilleren. Bij het bestuur staat het belang van openbare orde en veiligheid voorop. De politie bekijkt het instrument preventief fouilleren meer vanuit praktisch oogpunt. Het openbaar ministerie houdt zich vooral bezig met de juridische toetsing van het instrument. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de partijen niet altijd op één lijn zitten. Indien er discussiepunten zijn, liggen die vaak op het gebied van de periode van de gebiedsaanwijzing, de frequentie van de acties en het al dan niet hanteren van selectiecriteria. De meeste geïnterviewden zien het driehoeksoverleg als nuttig en gewenst. Daarbij wordt aangegeven dat het feit dat drie partijen met verschillende inzichten, middels het driehoeksoverleg, betrokken zijn bij de acties, indirecte waarborgen voor de burger biedt. Het komt aldus de zorgvuldigheid omtrent de beslissing over het al dan niet inzetten van het instrument ten goede. Tevens kan de burger ervan uitgaan dat in het betreffende gebied ook daadwerkelijk preventief zal worden gefouilleerd, omdat het openbaar ministerie, middels het driehoeksoverleg, mede betrokken is bij de voorbereiding van het besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Anderzijds wordt gesteld dat de officier van justitie een discutabele rol vervult. De aanvraag tot het afgeven van een last en het afgeven van de last kosten tijd, en de informatie waarop de last wordt gebaseerd verschilt over het algemeen niet veel van de informatie op basis waarvan de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied plaatsvindt.

4.6 Operationele fase

4.6.1 Inleiding

Zorgvuldig optreden van de politie is geboden omwille van het politiek-maatschappelijke draagvlak van preventief fouilleren. Indien in de operationele fase zorgvuldig wordt omgegaan met preventief fouilleren geeft dit de burger een (indirecte) waarborg.

4.6.2 Briefings

Tijdens de briefings wordt over het algemeen de nadruk gelegd op de bejegening en op het a-selectief fouilleren. In de gemeente Den Helder wordt daarentegen in de briefings benadrukt dat tijdens de acties moet worden gelet op groepen en op signalen.

4.6.3 Wijze van fouillering

De werkwijze verschilt per stad. Hieronder worden de verschillende werkwijzen uiteengezet.

Rotterdam	handmatig
Amsterdam	handmatig
Utrecht	handmatig
Haarlemmermeer	handscans
Den Helder	handmatig
Heerlen	handscans
Maastricht	handmatig

De voordelen van de verschillende werkwijzen worden hieronder toegelicht.

-Handmatig fouilleren-

Voordelen van het handmatig fouilleren zijn dat het persoonlijker en vriendelijker is. Ook speelt een rol dat detectoren reageren op alle metalen voorwerpen, zoals bijvoorbeeld een riemgesp of een sleutel.

Bij het handmatig fouilleren is de kans op bijvangsten groter. Zo kunnen bij een fouillering ook drugs worden gevonden.

-Handscans-

Handscans worden als minder privacyschendend en minder ingrijpend voor de betrokkene ervaren.

4.6.4 Foldertjes na afloop van een fouillering

Niet in iedere stad wordt na afloop van de fouillering een foldertje of brief uitgereikt. Hieronder een uiteenzetting.

Rotterdam	X
Amsterdam	foldertje
Utrecht	voorlichtingsformulier
Haarlemmermeer	brief
Den Helder	brief
Heerlen	X
Maastricht	X

Rotterdam geeft als argument om geen foldertje of brief mee te geven, dat deze bij het uitdelen al snel op de grond worden gegooid. Iemand die een wapen op zak heeft en een foldertje ziet liggen, kan dit foldertje vervolgens oprapen en zeggen dat hij/zij reeds preventief is gefouilleerd.

4.6.5 Uitrusting van de politieambtenaar

Tijdens de acties zijn de politieambtenaren die fouilleren uitgerust in uniform.

4.6.6 Methoden van preventief fouilleren

De methoden die worden gehanteerd zijn de volgende:

-Gebiedsafsluiting/insluiting-

Bij deze methode sluit de politie een gebied af, waarna voorzover mogelijk iedereen binnen het afgezette gebied wordt gefouilleerd. Een gebied kan worden afgesloten, dan wel kunnen gedurende een actie verschillende kleinere gebieden tegelijk of beurtelings worden afgesloten.

-Statische voertuigcontrole-

De politie organiseert bij deze methode een actie die sterk doet denken aan een beproefde methodiek om op alcoholgebruik te controleren: de politie laat automobilisten in een fuik rijden en controleert zoveel mogelijk auto's. Als het politiepersoneel bezet is, laat de politie auto's in beginsel passeren. Zodra het personeel klaar is met controleren of fouilleren, worden er nieuwe auto's aangehouden. Op deze manier kunnen veel auto's worden doorzocht en veel personen worden gefouilleerd.

-Dynamische voertuigcontrole-

Bij een dynamische voertuigcontrole wordt gebruik gemaakt van motorrijders en eventueel van (een) politiebusje(s) die rondrijden in een veiligheidsrisicogebied. De motorrijder of een politiebusje dirigeren een auto naar de kant van de weg of naar een speciaal daarvoor ingerichte fouilleringsplaats (bijvoorbeeld een parkeerterrein).

-Passantencontrole-

Bij deze methode worden passanten in het veiligheidsrisicogebied aan een onderzoek onderworpen. Fouillering vindt plaats op straat. Door een groep politieambtenaren wordt positie ingenomen op een locatie in het aangewezen gebied.

-Gebiedssurveillance-

Bij deze methode wordt in het aangewezen gebied gesurveilleerd door kleine groepjes politiemensen die op straat mensen aanspreken en fouilleren.

-Specifieke gebiedssurveillance-

Deze methode richt zich specifiek op personen die zich bijvoorbeeld op straat of in portieken bevinden. Hierbij is sprake van een projectmatige toepassing, waarbij gebruik wordt gemaakt van een overrompelingstactiek.

-Lokaliteitencontrole-

De in het gebied gelegen openbare lokaliteiten worden aan een onderzoek onderworpen. Hierbij worden de bezoekers, het personeel en de lokaliteit zelf gefouilleerd en doorzocht. Mensen worden gevraagd om plaats te nemen in een soort zelf gecreëerde wachtruimte. Vervolgens worden fouilleringsplaatsen ingericht. Er wordt constant toezicht gehouden in de wachtruimte, teneinde te voorkomen dat mensen uit angst plotseling hun wapen gebruiken.

-Horecacontrole-

Tijdens de horecacontrole worden de bezoekers van een horecagelegenheid gefouilleerd.

Bij deze methode wordt soms gebruik gemaakt van voorinformatie. De voorinformatie kan bestaan uit het aantal wapenincidenten dat zich in een bepaalde horecagelegenheid heeft voorgedaan. Ook kan worden gedacht aan informatie van omwonenden (o.a. klachten), buurtregisseurs, horecaondernemers en ambtenaren van Bijzondere Wetten.

Lokaliteitencontroles en horecacontroles worden dus op basis van de huidige wetgeving toegepast. De vraag is echter of het rechtmatig is om in een horecagelegenheid of een lokaliteit preventief te fouilleren. De bevoegdheid preventief fouilleren is namelijk nadrukkelijk niet zonder meer toepasbaar in scholen en/ of andere zich binnen het veiligheidsrisicogebied bevindende gebouwen of privé-terreinen. Preventief fouilleren is slechts toegestaan in het publieke domein.^[54] Of een lokaliteit of een horecagelegenheid behoort tot het publieke domein is twijfelachtig, zeker als een horecagelegenheid of een lokaliteit een deurbeleid voert, entree vraagt of een ledenbestand heeft.

Heerlen heeft aangegeven dat *de lokaliteit zelf ook wordt doorzocht* bij een lokaliteitencontrole. De vraag is of de lokaliteit *zelf* mag worden doorzocht, dit zelfde geldt uiteraard voor een horecacontrole. De artikelen 50, lid 3, 51, lid 3, en 52, lid 3 Wet wapens en munitie geven aan dat in een veiligheidsrisicogebied, teneinde wapens op te sporen, tegenover eenieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om verpakkingen van goederen te onderzoeken, vervoermiddelen te onderzoeken en een onderzoek aan de kleding in te stellen. Dit betekent nadrukkelijk *niet* dat de bevoegdheid wordt gegeven om lokaliteiten dan wel horecagelegenheden te doorzoeken. De Hoge Raad definieert de doorzoeking als het stelselmatig en gericht onderzoeken van een plaats op de aanwezigheid van voor inbeslagneming vatbare voorwerpen (wapens).^[55] Doorzoeken moet aldus worden onderscheiden van zoekend rondkijken. Vraag is of zoekend rondkijken in tegenstelling tot doorzoeken wel is toegestaan. Opsporingsambtenaren hebben een ruime beslagbevoegdheid, zij het dat deze is beperkt tot gevallen van ontdekking op heterdaad of van verdenking van misdrijven als omschreven in artikel 67, lid 1, Wetboek van strafvordering (artikel 96, lid 1, Wetboek van strafvordering). De algemene beslagbevoegdheid van artikel 96, lid 1, Wetboek van strafvordering en de daaraan gekoppelde betredingsbevoegdheid legitimeren tot zoekend rondkijken en de inbeslagneming van voor de hand liggende voorwerpen. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat voor het zoekend rondkijken een ontdekking op heterdaad of een verdenking van een misdrijf is vereist. Aangezien bij preventief fouilleren deze vereisten niet aanwezig zijn, is rondkijken onrechtmatig. Pas nadat bij een gefouilleerde een wapen is aangetroffen (en aldus sprake is van ontdekking op heterdaad) of een horecaondernemer toestemming tot rondkijken heeft gegeven, kan op grond van artikel 96, lid 1, Wetboek van Strafvordering door de desbetreffende politieambtenaar worden rondgekeken.^[56]

4.6.7 Frequentie van de acties

Rotterdam, Amsterdam en Den Helder hebben, vergeleken met de andere gemeenten een hoge frequentie aan fouilleeracties. De frequentie verschilt per gemeente. Afgezien van Rotterdam en Maastricht wil de politie in de overige gemeenten frequenter gaan fouilleren. Aangegeven wordt dat door middel van kleinere acties, meestal in de vorm van gebiedssurveillance, frequenter kan worden gefouilleerd.

4.6.8 Tijden van de acties

De tijden die worden aangehouden verschillen per veiligheidsrisicogebied. De tijden worden over het algemeen afgestemd op de kenmerken van het veiligheidsrisicogebied. Bij woongebieden worden andere tijden gehanteerd dan bij uitgaansgebieden.

4.6.9 Inzet aan politiepersoneel tijdens een actie

De inzet van het politiepersoneel verschilt per methode die wordt toegepast. Zo is de inzet van politiepersoneel bij de methode van gebiedssurveillance vaak lager dan bij de methode van voertuigcontrole of gebiedsafsluiting.

4.6.10 Andere ambtenaren dan politieambtenaren

Voor het fouilleren zelf worden geen andere ambtenaren dan politieambtenaren ingezet.

4.7 Effecten

4.7.1 Preventief fouilleren draagt wel/ niet bij aan een betere bestrijding van het wapengeweld?

Doelstelling van preventief fouilleren is het terugdringen van het wapengeweld. De effectiviteit van het instrument preventief fouilleren is echter lastig te bepalen, omdat het repressief en het preventief karakter van het instrument elkaar wederzijds positief en negatief beïnvloeden. Deze beide aspecten worden hieronder nader besproken.^[57]

-Repressief karakter-

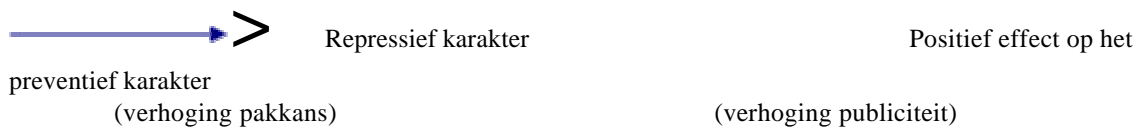
Het *repressief karakter* van preventief fouilleren ziet op het in beslag nemen van zoveel mogelijk wapens ofwel het verminderen van wapenbezit. Dit wordt ook wel het verhogen van de pakkans genoemd. Aangezien wapenbezit *conditio sine qua non* is voor wapengebruik, kan het verminderen van het wapenbezit bijdragen aan de doelstelling van het terugdringen van het toenemend wapengeweld.^[58] Bij het verhogen van de pakkans is het niet de bedoeling zoveel mogelijk personen te fouilleren, maar om de kans op wapenvondst te vergroten.^[59] Preventief fouilleren vindt plaats in veiligheidsrisicogebieden. Deze veiligheidsrisicogebieden mogen door de burgemeester pas worden aangewezen, indien feiten of omstandigheden voldoende concrete aanwijzingen opleveren om te kunnen spreken van een situatie waarin redelijkerwijs aanleiding bestaat aan te nemen dat in het aangewezen gebied het in verhoogde mate waarschijnlijk is dat bij controle wapens zullen worden aangetroffen.^[60] Voorts bevat het bevel van de officier van justitie de geldigheidsduur van de actie, die niet langer dan twaalf uur mag bedragen.^[61] Preventief fouilleren richt zich aldus op locaties en tijden waarvan op grond van beschikbare informatie kan worden aangenomen dat relatief veel mensen een wapen op zak kunnen hebben. Het repressief karakter is gediend met minimale externe communicatie over de veiligheidsrisicogebieden: hoe groter de verrassing van een gerichte fouilleringsactie, des te hoger de pakkans.^[62] Door critici wordt echter aangegeven dat verhoging van de pakkans crimineel gedrag in zekere mate afremt, maar factoren, zoals het economische klimaat, de demografische opbouw en de ontwikkeling van het normbesef, worden op macroniveau als belangrijker bepalende factoren van de criminaliteit beschouwd.^[63]

-Preventief karakter-

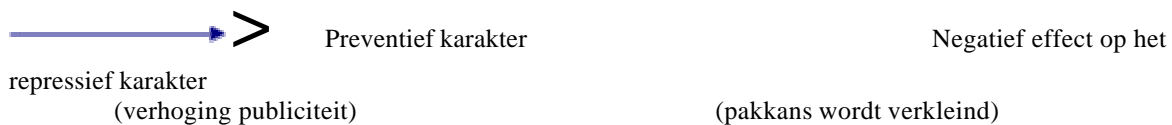
Het *preventief karakter* van preventief fouilleren is erop gericht mensen ertoe te bewegen hun wapens thuis te laten of, liever nog, weg te doen. Preventief fouilleren dient ertoe te leiden dat mensen elkaar vertellen dat je maar beter geen wapen op zak kunt dragen. Ook hier geldt dat wapenbezit *conditio sine qua non* is voor gebruik. Door mensen ertoe te bewegen geen wapens te dragen, kan het wapengeweld worden verminderd. Zichtbaar handhaven (preventief fouilleren) kan een algemene afschrikkende werking hebben door gerichte en geloofwaardige publiciteit.^[64] Preventief fouilleren wordt ondersteund door publiciteit. In de eerste plaats publiciteit over de locaties waar wordt gefouilleerd. De aanwijzing door de burgemeester van een gebied als veiligheidsrisicogebied is namelijk een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht). Dit houdt onder meer in dat het besluit bekend moet worden gemaakt op de wijze voorzien in artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht. Op grond van dit artikel geschiedt bekendmaking van een besluit door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.^[65] Het feit dat het besluit bekendgemaakt wordt, kan mensen ertoe bewegen geen wapen te dragen. Als de bewoners of bezoekers ook nog eens met eigen ogen zien dat er op gezette en onverwachte momenten wordt gefouilleerd, begrijpen ze dat het 'menens' is en dat je met een wapen op zak kan worden aangehouden. Publiciteit en acties ondersteunen elkaar. In de tweede plaats kan worden gedacht aan voorlichting over de risico's van wapenbezit. Het betreft niet alleen het risico te worden aangehouden, maar ook de mogelijkheid dat het grijpen naar een wapen leidt tot ernstig geweldsgebruik. Wapenbezit kan er ook toe leiden dat mensen meer risico's nemen dan verantwoord is: schijnveiligheid leidt tot onveiligheid.^[66]

De effectiviteit is lastig te bepalen omdat het repressief en het preventief karakter van het instrument elkaar wederzijds positief en negatief beïnvloeden. Beide aspecten kunnen tegelijkertijd worden nagestreefd, maar ze kunnen elkaar ook belemmeren. Voor het repressief karakter is de publiciteit die wordt gegeven aan preventief fouilleren niet gewenst. Hoe groter de verrassing, des te groter de pakkans. Anderzijds kan het repressief karakter een positieve invloed hebben op het preventief karakter. Indien de pakkans namelijk niet wordt verhoogd (repressieve karakter), zal preventief fouilleren weinig effect hebben op de publiciteit, hetgeen bij het preventief karakter juist wordt beoogd. Publiciteit is namelijk afhankelijk van wat mensen zien of constateren.

Met andere woorden als de pakkans wordt verhoogd heeft dit een positief effect op de publiciteit.¹⁶⁷¹
Bovenstaande is in onderstaand schema uiteengezet:



Indien mensen zien en constateren dat de pakkans wordt verhoogd door middel van preventief fouilleren, heeft dit een positief effect op het preventief karakter van preventief fouilleren. De kans dat het wapen thuis wordt gelaten, wordt vergroot. Het thuis laten van het wapen wordt ondermeer beoogd met het preventief karakter van preventief fouilleren.



Indien veel publiciteit omtrent locatie en tijdstip van de actie wordt gegeven aan preventief fouilleren, zal het schrik-effect verminderen en zal de pakkans worden verkleind.

Effectiviteit van dit instrument is enerzijds moeilijk te bepalen omdat preventief fouilleren zowel een repressief als een preventief karakter heeft. Aan de andere kant maakt preventief fouilleren vaak onderdeel uit van een pakket aan maatregelen om de veiligheid te verbeteren, waardoor het moeilijk is om de effectiviteit van het instrument preventief fouilleren op zichzelf te meten.

De geïnterviewden kunnen, mede naar aanleiding van het voorgaande, geen uitspraken doen over de effectiviteit van het instrument preventief fouilleren. Wel bestaat over het algemeen de indruk en de overtuiging dat preventief fouilleren een effectief instrument is om het wapengeweld te bestrijden.

4.7.2 Waterbedeffect

Het waterbedeffect van preventief fouilleren houdt in dat in de omliggende gebieden van de veiligheidsrisicogebieden het wapengeweld toeneemt. Aangezien het doel van preventief fouilleren een betere bestrijding van het wapengeweld is, heeft het waterbedeffect een negatieve invloed op de effectiviteit. In geen enkele stad is het waterbedeffect geconstateerd. Alleen in de gemeente Amsterdam is geconstateerd dat in het veiligheidsrisicogebied Zuidoost bij de tweede aanwijzing een groter gebied moest worden aangewezen, omdat het aantal wapenincidenten was toegenomen in een aangrenzend gebied. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat er sprake is van een zeker waterbed-effect, echter is niet te zeggen of het verhoogd aantal wapenincidenten in het aangrenzend gebied alleen is toe te schrijven aan de acties preventief fouilleren. In de gemeente Rotterdam bestaat de indruk dat door middel van preventief fouilleren juist een daling plaatsvindt van het aantal wapenincidenten in de gebieden rondom het veiligheidsrisicogebied.

4.7.3 Veiligheidsgevoelens van burger

Bij de geïnterviewden bestaat over het algemeen de indruk dat de veiligheidsgevoelens van de burger worden versterkt door preventief fouilleren. In het jaar 2000 vond nog 65 procent van de Nederlanders dat de publieke sector goed functioneerde, eind 2002 was dat nog maar 35 procent. Het beleid is dus niet erg succesvol geweest als het gaat om hardnekkige maatschappelijke vraagstukken en politiek gevoelige problemen.^[68] Zowel het gedogen als het afzien van strafrechtelijke vervolging vanwege capaciteitsgebreken hebben geleid tot ondermijning van de legitimiteit.^[69] Het percentage opgehelderde vernielingen en vermogensmisdrijven is de afgelopen jaren sterk gedaald. Op dat gebied heeft geen prioriteit gelegen en dat deel van het probleem is nu urgent geworden. Het afzien van het handhaven van de regels tast de geloofwaardigheid aan van de overheid en het gezag van de handhavende instanties. Een logisch gevolg van de aantasting van de geloofwaardigheid is dat de burger de regels niet langer aanvaardt, waardoor van legitimiteit niet langer sprake is. De onvrede van de burger werd vooral duidelijk tijdens de verkiezingen in 2002: de door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar.^[70] Het nieuwe beleid van de overheid is gericht op maatregelen met een doelgerichte aanpak. Tekorten worden effectief aangepakt, door middel van uitbreiding van het strafrechtapparaat en de verhoging van de strafmaat, zodat uiterlijk 2006 de handhaving weer goed en adequaat moet kunnen functioneren. Gedogen en verkeerd begrepen tolerantie moeten worden teruggedrongen door zichtbaar handhaven.^[71] Preventief fouilleren maakt onderdeel uit van het veiligheidsbeleid van de regering. De regering heeft aangegeven dat preventief fouilleren valt onder 'zichtbaar handhaven'.^[72] Door middel van preventief fouilleren kan de handhaving gericht worden uitgevoerd op plaatsen (veiligheidsrisicogebieden) en tijdstippen waarbij een verhoogd risico op criminaliteit, geweld en overlast is te voorzien. De verwachting is dat intensief toezicht op deze veiligheidsrisicogebieden het geweld vermindert, omdat het geweld op deze manier wordt voorkomen.^[73] Niet is te zeggen of het wapengeweld daadwerkelijk zal afnemen door middel van preventief fouilleren, zie paragraaf 4.7.1. Wel geeft de overheid het signaal af dat illegaal wapenbezit en wapengeweld met kracht dienen te worden bestreden.

4.7.4 Klachten van burgers

Het aantal klachten van de burgers is minimaal te noemen. Hieronder worden het aantal klachten per stad uiteengezet:

Rotterdam	4 klachten
Amsterdam	2 klachten
Utrecht	2 klachten
Haarlemmermeer	2 klachten
Den Helder	2 klachten
Heerlen	3 klachten
Maastricht	0 klachten

4.7.5 Waarborgen voor de burger

Bij de antwoorden van de geïnterviewden inzake de waarborgen voor de burger, komen steeds twee aspecten terug. Ten eerste wordt er door de geïnterviewden gewezen op de uitspraak van de voorzieningenrechter Alkmaar. Ten tweede wordt gewezen op de indirecte waarborg van het verplichte driehoeksoverleg en het feit dat er drie partijen betrokken zijn bij de acties preventief fouilleren.

Hieronder wordt nagegaan in hoeverre de wet voldoende waarborgen voor de burger bevat.

- Verordening gemeenteraad -

Het feit dat het bestuursrechtelijke spoor is gekozen voor de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied brengt vele waarborgen voor de burger met zich mee. Alvorens de burgemeester overgaat tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, moet de gemeenteraad bij verordening deze bevoegdheid aan de burgemeester hebben verleend. Een democratisch gelegitimeerd orgaan heeft zodoende zeggenschap over de toepassing van dergelijke bevoegdheden.^[74] Indien de gemeenteraad er zorg voor draagt dat zij over de juiste informatie beschikt, concrete doelstellingen formuleert en eventueel voorwaarden stelt bij het geven van een verordening, is de waarborg die de gemeenteraad de burger biedt groot te noemen. Temeer omdat de raad, en niemand anders, bepaalt of het in een gemeente mogelijk wordt om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waarbinnen preventief zou kunnen worden gefouilleerd.^[75]

- Aanwijzing veiligheidsrisicogebied -

Is de burgemeester eenmaal overgegaan tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, dan moet dit besluit worden bekendgemaakt. De aanwijzing door de burgemeester van een gebied als veiligheidsrisicogebied is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht). Dit houdt onder meer in dat het besluit bekend moet worden gemaakt op de wijze voorzien in artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht. Op grond van dit artikel geschiedt bekendmaking van een besluit door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Deze bekendmaking maakt het voor de burger mogelijk om zijn gedrag af te stemmen op de aanwijzing.^[76] Een gemotiveerde bekendmaking van het besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, met daarin aangegeven een nauwkeurige omschrijving van het gebied (afbakening gebied) en de periode van de gebiedsaanwijzing, brengt voldoende waarborgen voor de burger met zich mee om zijn gedrag op de aanwijzing af te stemmen.^[77]

- Bezwaar/beroep belanghebbenden -

Tegen het besluit tot aanwijzing kan door een belanghebbende beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter.^[78] Alvorens in beroep te kunnen gaan dient de belanghebbende bezwaar te maken bij de burgemeester tegen het besluit tot gebiedsaanwijzing.^[79] De Alkmaarse voorzieningenrechter komt in zijn uitspraak van 16 juni 2003 (LJN-nummer: AG1672 Zaaknr: GEMWT 03/592) tot een ander oordeel en stelt in overweging 4.5.4 dat: *“4.5.4. (...) gelet op de wet zoals deze thans luidt, het enige rechtsgevolg van het besluit van verweerder tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied is dat de officier van justitie hierdoor de bevoegdheid krijgt om te gelasten dat in die gebieden, kort gezegd, preventief mag worden gefouilleerd. Eerst wanneer de officier van justitie ook werkelijk een last tot preventief fouilleren zal doen uitgaan, zal verzoekster met de gevolgen van het besluit tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied worden geconfronteerd. Hierdoor volgt dat de belangen van verzoekster niet rechtstreeks bij dat besluit zijn betrokken, zodat zij daarbij geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht”*.

Dit zou kunnen betekenen dat er geen sprake is van belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. En dat indienen van bezwaar en beroep altijd tot niet ontvankelijkheid zou leiden. Het oordeel van een voorzieningenrechter heeft echter een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure die volgt. Tegen de beslissing van de gemeente in bezwaar, staat nog administratief beroep open. Omdat het eindoordeel van de rechter moet worden afgewacht, kan thans ook nog niet worden beoordeeld of het noodzakelijk, dan wel wenselijk is om tot reparatie van de wetgeving inzake preventief fouilleren of tot andere maatregelen over te gaan.

Tegen publiekrechtelijke besluiten waartegen geen bestuursrechtelijke voorziening openstaat, kan wel een onrechtmatige daadactie worden ingesteld bij de burgerlijke rechter (artikel 120, lid 1, Grondwet jo artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek). De burgerlijke rechter verricht dan impliciet twee toetsingen. Ten eerste moet de onrechtmatigheid van het besluit als zodanig worden vastgesteld. Zulks geschiedt aan de hand van uit het bestuursrecht bekende criteria, zoals strijd met wettelijke voorschriften, strijd met het verbod van détournement de pouvoir, kennelijke onredelijkheid en strijd met andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ten tweede moet worden gekeken naar de onrechtmatigheid in de zin van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek. Daarin komt zowel het aspect van de civielrechtelijke onrechtmatigheid aan bod, alsmede de andere elementen van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (causaal verband, schuld, relativiteit, schade). Ontbreekt een administratieve rechter, dan verricht de burgerlijke rechter dus beide toetsingen.^[80] Ingeval van standhouding van de uitspraak van de voorzieningenrechter kan dan ook niet worden gesproken van schending van artikel 13 Europees verdrag van de rechten van de mens, nu rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter mogelijk is. Dit artikel bepaalt namelijk dat een ieder wiens rechten en vrijheden die in het Europees verdrag van de rechten van de mens zijn vermeld (artikel 8 Europees verdrag van de rechten van de mens), zijn geschonden, recht heeft op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie.

Tenslotte heeft de burger indien geen bestuursrechtelijke voorziening openstaat, de mogelijkheid om de bescherming van de ombudsman in te roepen. Echter moet voorop worden gesteld dat de Ombudsman geen rechtens bindende uitspraken kan doen. De Ombudsman is bevoegd naar de gerechtvaardigdheid van een klacht een onderzoek te doen. Hij beschikt daarbij globaal over dezelfde onderzoeksbevoegdheden als rechters. De Ombudsman is tevens bevoegd in een openbaar rapport een oordeel over de behoorlijkheid van een overheidsgedraging uit te spreken. Over onderzoeken kan hij ook rapporteren aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In ieder geval neemt hij in zijn jaarverslag een overzicht op van klachten en van bestuursinstanties die in het bestuurlijk functioneren tekorten vertonen. De Ombudsman kan ook aanbevelingen doen van een concreet of een algemeen karakter. Hij neemt in een later stadium contact op met de bestuursinstantie om naar het overnemen van de aanbeveling te informeren en zo nodig aanvullende morele druk uit te oefenen. Over de aanbevelingen en over het in acht nemen daarvan door de overheidsinstantie rapporteert de Ombudsman in zijn jaarverslag.^[81]

- Last van de officier van justitie -

Eenieder die zich in een veiligheidsrisicogebied begeeft of bevindt, waar de officier van justitie de bevoegdheid tot preventief fouilleren heeft gelast, kan preventief worden gefouilleerd.¹⁸²¹ De officier van justitie geeft de last af aan de politie waarin de datum, tijd, plaats en bevoegdheid vermeld staan. Voor elke actie die gehouden wordt in de wijk moet een last worden afgegeven. De termijn van de last mag de termijn van twaalf uur niet overschrijden.¹⁸³¹ Bovendien moet in zowel het besluit tot de gebiedsaanwijzing, als het bevel van de officier van justitie het bestaan of de dreiging van gevaar voor de veiligheid van personen, voldoende worden onderbouwd. De last bevat echter geen directe waarborgen voor de burger. De last wordt niet bekendgemaakt en gepubliceerd, waardoor de burger niet op de hoogte is van de eventuele gedegenheid van de last. Het strafvorderlijke spoor bevat dan ook weinig tot geen waarborgen en rechtsbescherming voor de burger.

- Verplicht overleg -

Het verplichte overleg tussen de burgemeester en de officier van justitie duidt er op dat afstemming tussen de twee sporen noodzakelijk en gewenst is.¹⁸⁴¹ Omdat het strafvorderlijke spoor, via het driehoeksoverleg, mede betrokken is bij de voorbereiding van het besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, kan de burger ervan uitgaan dat in het betreffende gebied ook daadwerkelijk preventief zal worden gefouilleerd. In dat opzicht schept het tweesporenbeleid duidelijkheid voor de burger. Tevens kan worden gesteld dat doordat de officier van justitie mede betrokken is bij de besluitvorming om tot een actie preventief fouilleren over te gaan, de acties van meerdere toetsmomenten afhankelijk worden gesteld. Zo stelt de Koninklijke marechaussee (gemeente Haarlemmermeer) 'dat gezien het feit dat zowel het bestuur, het openbaar ministerie als de Koninklijke marechaussee betrokken zijn bij de acties preventief fouilleren, een grote waarborg voor de burger in de wet ligt besloten'. Ook de partijen in Heerlen en Maastricht zijn van mening dat juist vanwege het feit dat er drie partijen (met nadruk op de rol van de officier van justitie) mede betrokken zijn bij de acties, er (indirecte) waarborgen voor de burger zijn gecreëerd.

4.7.6 A-selectiviteit

Uitgangspunt van artikel 1 Grondwet is gelijke behandeling. Ongelijke behandeling is op grond van het artikel te onderscheiden in: *a* geoorloofde ongelijke behandeling (hiervan zal met name sprake zijn bij ongelijkheid van gevallen), *b* ongeoorloofde ongelijke behandeling en *c* discriminatie. De eerste zin van artikel 1 Grondwet formuleert het gelijkheidsbeginsel, in de tweede zin is een algemeen verbod van discriminatie neergelegd. De eerste zin richt zich, zo is bij de herziening van 1983 uitdrukkelijk gesteld, tot wetgever, uitvoerende overheid en rechter. In verband met het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet is het in laatste instantie de wetgever die bepaalt welke gevallen als gelijk in de zin van artikel 1 Grondwet dienen te worden beschouwd. Het criterium waarop gedifferentieerd wordt moet in verhouding staan tot het doel waarvoor gedifferentieerd wordt. Niet elk differentiatiedoel is acceptabel. Zo zal een onderscheid op basis van geloofsovertuiging in het algemeen niet gemaakt mogen worden. Vraag is echter of elke ongeoorloofde ongelijke behandeling discriminatie in de zin van de tweede volzin van artikel 1 Grondwet oplevert. De open opsomming van verbodsgronden in de tweede zin geeft aan dat elke vorm van discriminatie verboden is. Bepalend is dus de inhoud van het begrip 'discriminatie'.¹⁸⁵¹ Het gaat bij discriminatie om persoonsgebonden groepeigenschappen (attributen) waar leden van de groep in het geheel geen afstand van kunnen doen (bijvoorbeeld ras of geslacht), dan wel geen afstand van kunnen doen zonder de eigen persoonlijkheid te beschadigen (bijvoorbeeld godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid). Discriminatie wil zeggen dat men bepaalde nadelige consequenties verbindt aan groepsattributen in die zin dat men uitsluitend op grond van zodanige attributen concludeert tot het ontbreken van eigenschappen die op zichzelf wel een ongelijke behandeling ten opzichte van medeburgers zouden kunnen rechtvaardigen. Sommige persoonsgebonden groepeigenschappen kunnen onder omstandigheden evenwel een zakelijk relevant criterium voor het maken van onderscheid opleveren, zoals wanneer de eis wordt gesteld dat iemand in een bepaalde functie de Nederlandse taal beheerst. Evenzo zijn er zakelijk relevante argumenten om het kiesrecht slechts toe te kennen aan wie ouder is dan achttien jaar.¹⁸⁶¹ Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen directe (onmiddellijke) discriminatie en indirecte (middellijke) discriminatie. Van indirecte discriminatie is sprake wanneer een op zichzelf neutrale regeling in zijn toepassing aanzienlijk meer vrouwen dan mannen treft (of omgekeerd), zoals wanneer mensen die in deeltijd werken worden uitgesloten van deelname aan een pensioenregeling. Directe discriminatie is in beginsel steeds verboden; indirecte discriminatie kan onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn op grond dat het gekozen criterium geschikt en noodzakelijk is om een op zichzelf redelijk doel te realiseren.¹⁸⁷¹ Directe discriminatie kan bij preventief fouilleren ontstaan indien tijdens een actie niet iedereen kan worden gefouilleerd. Politieambtenaren moeten dan keuzes maken. Bij het maken van die keuzes is het mogelijk dat politieambtenaren zich laten leiden door huidskleur en afkomst en aldus een onderscheid maken tussen bepaalde bevolkingsgroepen.

In de parlementaire stukken wordt summier het punt van selectiviteit behandeld. Aangegeven wordt dat bij het instrument preventief fouilleren een risico van selectiviteit bestaat. Dit risico kan, volgens de parlementaire stukken, tot een minimum worden beperkt door het aangewezen gebied duidelijk te begrenzen en nauwkeurig te

omschrijven. Verder kan het risico tot een minimum worden beperkt door de toepassing van de bevoegdheden van meerdere toetsmomenten afhankelijk te maken en aan een ondubbelzinnige termijn (van twaalf uur) te binden.^[88]

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de wetgever niet heeft gewild dat er selectief zou worden gefouilleerd. Echter de vraag is of selectiviteit te beperken is en op welke manier dit kan worden beperkt. Selectiviteit houdt in dat er door de politieambtenaar op straat geselecteerd wordt. Selecteren kan uiteindelijk uitmonden in discriminatie. Aangezien discriminatie bij wet verboden is, moet worden voorkomen dat er door de politieambtenaar wordt geselecteerd. Hierbij zal worden bezien bij welke methoden van preventief fouilleren risico bestaat dat de politieambtenaar gaat selecteren. De methoden die worden gehanteerd verschillen namelijk in de mate waarin de politieambtenaar voor de keuze komt te staan om iemand wel of niet te fouilleren.

-Gebiedsafsluiting/ insluiting-

Bij deze methode wordt iedereen gefouilleerd, politiemensen komen dan ook niet voor de keuze te staan om bepaalde mensen wel of niet te fouilleren. De eventuele schijn dat selectief wordt gefouilleerd, is bij deze methode dan ook niet aanwezig.

-Statische voertuigcontrole-

Politiemensen dienen bij deze methode wel meer keuzes te maken dan bij gebiedsafsluiting. Politiemensen bepalen wanneer een auto uit het verkeer wordt gehaald om aan een onderzoek te onderwerpen. Selectie is maar in beperkte mate mogelijk, waardoor niet snel discussies zullen ontstaan omtrent a-selectiviteit.

-Dynamische voertuigcontrole-

Omdat bij deze methode door motorrijders de keuze wordt gemaakt om een auto wel of niet naar de kant van de weg of naar een speciaal daarvoor ingerichte fouilleringsplaats te dirigeren, wordt bij deze methode al meer overgelaten aan de intuïtie van de politieambtenaar.

-Passantencontrole-

De politie neemt een positie in, waarna passanten worden gefouilleerd. Er is een keuzemogelijkheid voor de politieambtenaar, om iemand wel of niet te fouilleren. Niet iedereen kan tijdens deze methode worden gefouilleerd.

-Gebiedssurveillance-

Deze methode doet een beroep op de discipline van de politieambtenaar om a-selectief te fouilleren. Tijdens het surveilleren en het fouilleren worden steekproefsgewijs mensen uitgekozen. Bij steekproefsgewijs fouilleren is moeilijk vast te stellen of er echt willekeurig wordt gekozen, dan wel dat men in de keuze toch neigt naar personen waarbij men wapens verwacht aan te treffen. De schijn kan aldus ontstaan dat selectief wordt gefouilleerd, omdat controle op de keuze van de politieambtenaar niet aanwezig is.

-Specifieke gebiedssurveillance-

Bij de specifieke gebiedssurveillance wordt een zekere selectie toegepast. Er moet namelijk worden gelet op personen die zich bijvoorbeeld op straat of in een portiek bevinden, waarbij bijvoorbeeld wordt gelet op risicopunten. Ook hier heeft de politieambtenaar keuzevrijheid. De politieambtenaar kan namelijk bepalen wie er wel en wie er niet worden gefouilleerd op de eventuele risicopunten. Omdat de actie is gericht op personen die zich bijvoorbeeld op straat of in een portiek bevinden, is de keuze van de politieambtenaar beperkt.

-Lokaliteitencontrole-

Omdat bij een lokaliteitencontrole iedereen wordt onderworpen aan een fouillering, is geen sprake van keuzevrijheid voor de politieambtenaar.

-Horecacontrole-

Ook bij de horecacontrole worden alle bezoekers van de horecagelegenheid gefouilleerd. Er is derhalve geen sprake van keuzevrijheid voor de politieambtenaar.

Bij een aantal methoden kan worden vastgesteld dat de politieambtenaar een zekere keuzevrijheid heeft. Een aantal geïnterviewden stellen dat dit geen probleem is, indien je de politieambtenaar instrueert dat er a-selectief dient te worden gefouilleerd. Indien de officier van justitie bij de acties aanwezig is, is er bovendien controle op de uitvoering. Andere geïnterviewden willen het a-selectief fouilleren niet volledig aan de keuzevrijheid van de individuele politieambtenaar overlaten, en stellen voor selectiecriteria te hanteren, daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan: leeftijd, analyse van het gebied, gedragspatronen en politie-informatie. In het algemeen wordt het onwenselijk geoordeeld om kleine kinderen en oudere mensen te fouilleren, omdat preventief

fouilleren voor deze personen een te grote inbreuk betekent op hun privacy. Tevens wordt gesteld dat door middel van selectiecriteria effectiever kan worden opgetreden.

Tegen de achtergrond van de wens van de wetgever om selectiviteit uit te sluiten, is het noodzakelijk om de verschillende methoden van preventief fouilleren die op dit moment worden gehanteerd nader te bezien.

4.7.7 Uitbreiding bevoegdheden

In het kader van de tussenevaluatie is aan politie, openbaar ministerie en bestuur op lokaal niveau tevens de volgende (onderzoeks)vraag gesteld: “Bestaat er noodzaak om aanvullende bevoegdheden te creëren voor het bestuur, de politie en justitie teneinde het (illegaal) voorhanden hebben en in de handel brengen van wapens verder te beteugelen, alsmede de opsporing en vervolging van verdachten te vergemakkelijken?”

Uit de antwoorden/reacties van de bevroegde lokale autoriteiten op deze vraag blijkt dat de autoriteiten over het algemeen uiterst tevreden zijn met het thans beschikbare arsenaal aan (opsporings)bevoegdheden. Een wens tot uitbreiding van bevoegdheden bestaat slechts op de volgende terreinen:

- a. het inzetten van preventief fouilleren bij grootschalige evenementen;
- b. het mogen toepassen van voertuigcontroles buiten veiligheidsrisicogebieden;
- c. preventief fouilleren in het openbaar vervoer (in de grensstreken);
- d. preventief fouilleren niet alleen naar wapens, maar ook naar (hard)drugs/verdovende middelen.

a. grootschalige evenementen

De huidige regelgeving biedt reeds nu al de mogelijkheid voor de lokale driehoek om gebieden, waarin grootschalige evenementen zich afspelen, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebieden, en in dat gebied vervolgens de preventieve bevoegdheden van de Initiatiefwet Van de Camp toe te passen.

b. voertuigcontroles buiten veiligheidsrisicogebieden

In veel gevallen bestaan bij de politie vermoedens dat een persoon in de kofferbak van de auto voorwerpen voorhanden heeft welke voor inbeslagneming vatbaar zijn, zoals wapens, drugs, of de buit van een diefstal. Gesteld wordt veelal, dat onvoldoende bevoegdheden bestaan om de kofferbak te onderzoeken, opdat het vermoeden getoetst kan worden en eventueel tot inbeslagneming kan worden overgegaan.

Gelet op de bevoegdheden die reeds in het geldend recht, en met name in de Initiatiefwet Van de Camp besloten liggen, lijkt voorshands een praktische noodzaak tot additionele bevoegdheden om de kofferbak te onderzoeken naar wapens moeilijk aantoonbaar.

Blijkens de parlementaire geschiedenis bij de Initiatiefwet Van de Camp zijn belangrijke waarborgen voor een verantwoorde inzet van deze nieuwe bevoegdheden gelegen in het feit dat het aangewezen gebied waarbinnen de ruimere bevoegdheden mogen worden toegepast duidelijk wordt begrensd en nauwkeurig wordt omschreven en dat de toepassing van de ruimere bevoegdheden, zowel in het bestuursrechtelijke als het strafrechtelijke traject, van een toetsing afhankelijk wordt gemaakt en aan een ondubbelzinnige termijn wordt gebonden.

Een toepassing van deze nieuwe bevoegdheden buiten het veiligheidsrisicogebieden doet afbreuk aan eerdergenoemde waarborgen.

c. openbaar vervoer

Tegelijkertijd met het Veiligheidsplan/programma is het Aanvalsplan Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer aan de Kamer aangeboden. Het Aanvalsplan beoogt vanuit een integrale benadering een aanvaardbaar niveau van sociale veiligheid voor reizigers en personeel tot stand te brengen. Het plan bevat meer dan 20 maatregelen gericht op versterking van de preventie, handhaving en vervolging in het openbaar vervoer en tevens de verbetering van de regie daarop. In 2006 dienen alle maatregelen gerealiseerd te zijn. Belangrijke nieuwe maatregelen met een beoogde preventieve werking zijn de invoering van een elektronisch vervoerbewijs (Chipkaart OV) in combinatie met poortjes die de toegang van stations (zowel metro als trein) met een verhoogd risico kunnen beheersen. Daarmee kunnen lastige personen makkelijker buiten worden gesloten. Binnenkort zijn of worden de eerste (risico-)lijnen van deze poortjes voorzien. De maatregelen bevatten tevens voorstellen voor versterkte inzet en capaciteit vanuit politie en justitie voor dit onderwerp en om de uitbreiding van toezichthouders bij tram en metro. Voor dit laatste is extra geld beschikbaar gesteld uit de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Ook zal het cameratoezicht op treinstations verder worden uitgebreid. Tevens wordt gekeken naar een eventuele uitbreiding van de bevoegdheden van de buitengewone opsporingsambtenaar in het openbaar vervoer, zoals bijvoorbeeld het gebruik van handboeien.

Deze maatregelen lijken voornamelijk voldoende mogelijkheden te bieden om een aanvaardbaar niveau van sociale veiligheid voor reizigers en personeel in het openbaar vervoer te realiseren. Bovendien kan ook nog een belangrijke bijdrage aan de sociale veiligheid worden geleverd door toepassing van de bevoegdheden voortvloeiend uit de Initiatiefwet Van de Camp in en rond stations en halteplaatsen van het openbaar vervoer.

d. (hard)drugs/verdoevende middelen

Er is thans geen algemene bevoegdheid tot het fouilleren van personen of het doorzoeken van voertuigen en verpakkingen (inclusief bagage) op het bezit van verdoevende middelen. Wel heeft de douane ter uitoefening van haar wettelijke controletaak onder andere op luchtvaartterreinen een bevoegdheid tot "lijfsvisitatie" (artikel 17 Douanewet).

Deze bevoegdheden zijn van een andere aard dan de bevoegdheden om preventief te fouilleren en voertuigen en verpakkingen (inclusief bagage) te doorzoeken in veiligheidsrisicogebieden, vervat in de Initiatiefwet Van de Camp en welke zijn gericht op (een betere) bestrijding van het wapengeweld in de samenleving,

-Koninklijke marechaussee-

Meer specifiek bepleit de Koninklijke marechaussee een uitbreiding van artikel 52, vierde lid, van de Wet wapens en munitie, zodanig dat op nader aan te wijzen delen van een luchtvaartterrein personen aan kleding en bagage en vervoermiddelen mogen worden onderzocht.

Een belangrijke beperking van de bevoegdheid genoemd in het vierde lid van artikel 52, is gelegen in de plaats waar zij kan worden toegepast. De toepassing is beperkt tot de voor aankomst en vertrek van reizigers bestemde gedeelten van luchtvaartterreinen, zoals bedoeld in de Luchtvaartwet. Het onwettig aan boord van een luchtvaartuig medenemen van wapens levert, aldus de memorie van toelichting, dusdanige gevaren op, dat ruime bevoegdheden om dat te voorkomen, gerechtvaardigd zijn.

Een toepassing van deze specifieke bevoegdheid buiten de voor aankomst en vertrek van reizigers bestemde gedeelten van luchtvaartterreinen, en een toepassing welke bovendien niet (uitsluitend) erop is gericht te voorkomen dat wapens onwettig aan boord van luchtvaartuigen worden gebracht is, gelet op de parlementaire geschiedenis, oneigenlijk.

-Kabinet-

In het Veiligheidsprogramma wordt aangekondigd dat de Ministeries van Justitie en BZK zullen onderzoeken welke aanvullende bevoegdheden voor de politie en justitie kunnen worden gecreëerd teneinde het voorhanden hebben van en de handel in wapens verder te beteugelen, alsmede de opsporing en vervolging van verdachten te vergemakkelijken. De op 15 september 2002 van kracht geworden Initiatiefwet Van de Camp betekent reeds een belangrijke uitbreiding van de mogelijkheden van de politie om, in door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden, personen (preventief) te fouilleren en voertuigen, verpakkingen en bagage op wapens te onderzoeken.

Voorts wordt in het Veiligheidsprogramma aangegeven dat, mede op basis van de effecten en resultaten van de Initiatiefwet Van de Camp, de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheden om de illegale wapenhandel, het illegale wapenbezit en de daaraan gerelateerde criminaliteit ook buiten de veiligheidsrisicogebieden effectiever aan te pakken, zullen worden onderzocht.

Het Hoofdpijnenakkoord voor het Kabinet CDA, VVD en D66 bepaalt in de paragraaf "Veiligheid en justitiële keten" dat het Veiligheidsprogramma ook als uitgangspunt zal gelden voor het veiligheids- en justitiebeleid van het nieuwe kabinet. Het vigerende veiligheidsplan zal worden uitgevoerd en aangevuld.

Het voorstel van het nieuwe kabinet om "de mogelijkheden voor het toepassen van preventief fouilleren met specifieke openbaar vervoerstrajecten en vervoersassen uit te breiden", dient dan ook nadrukkelijk in het licht en tegen de achtergrond van het veiligheidsplan te worden opgevat.

4.8 Samenvatting

De vraagstelling van deze evaluatie is: op welke wijze is het instrument preventief fouilleren toegepast en wat zijn de ervaringen met het instrument preventief fouilleren in de periode september 2002-september 2003?

Geconcludeerd kan worden dat in alle onderzochte zeven gemeenten de *toepassing* van preventief fouilleren op de meeste punten verschilt.

Verschillen zijn te zien inzake:

- de grootte van de veiligheidsrisicogebieden,
- de periode van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied,
- de werkwijze bij het preventief fouilleren (handmatig/hand-detectoren),
- het al dan niet afgeven van een toelichtende folder of brief aan de gefouilleerden,
- de frequentie van de acties,
- de methoden die worden gehanteerd (gebiedsafsluiting, statische voertuigcontrole, dynamische voertuigcontrole etc).

Ten aanzien van de *ervaringen* zijn zowel verschillen als overeenkomsten te zien.

De ervaringen verschillen wat betreft:

- het verloop van het driehoeksoverleg,
 - het al dan niet hanteren van selectiecriteria,
 - de behoefte aan aanvullende bevoegdheden.

Ervaringen komen grotendeels overeen wat betreft;

- de effectiviteit (de bijdrage van preventief fouilleren aan een betere bestrijding van het wapengeweld),
- het zogenaamde waterbed-effect (verplaatsingseffect),
- het versterken van de veiligheidsgevoelens van de burger,
- de waarborgen voor de burger die zijn gelegen in wet.

^[1] Staatsblad, 2002, 420.

^[2] EK 2001-2002, 26865, nr. 75, p. 1.

^[3] TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 10.

^[4] Rb Rotterdam, 4 januari 2000, LJN nr. AA4046 (geïndividualiseerde verdenking), Rb Amsterdam, 23 februari 2000, LJN nr. AA4906 (redelijke aanleiding).

^[5] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 5.

^[6] Rb Rotterdam, 4 januari 2000, LJN nr. AA4046 (geïndividualiseerde verdenking), Rb Amsterdam, 23 februari 2000, LJN nr. AA4906 (redelijke aanleiding).

^[7] Politie Rotterdam-Rijnmond, Aanpak van vuurwapengeweld, 12 mei 1998.

^[8] Advies over Rapport aanpak vuurwapengeweld van 18 augustus 1998, afgedrukt als bijlage 9 bij het eindrapport van het landelijk project aanpak illegale vuurwapens van de Raad van Hoofdcommissarissen.

^[9] TK 1998-1999, 26494, nr. 1, p. 3

^[10] TK 1999-2000, 26494, nr. 2

^[11] Rb Rotterdam, 4 januari 2000, LJN nr. AA4046 (geïndividualiseerde verdenking)

^[12] TK 1999-2000, 26800 VI, nr. 50

^[13] TK 1999-2000, 26494, nr. 4

^[14] TK 1999-2000, 26494, nr. 5

^[15] Het waterbedeffect van preventief fouilleren houdt in dat in de omliggende gebieden van veiligheidsrisicogebieden het wapengeweld toeneemt.

^[16] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 13-16

^[17] TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 2

^[18] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 7.

^[19] TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 4.

^[20] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 9.

^[21] E. Brederveld, Gemeenterecht, 5^{de} druk, Deventer, p. 157.

^[22] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 7, 8.

- [\[23\]](#) TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 6.
- [\[24\]](#) TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 9.
- [\[25\]](#) TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 4.
- [\[26\]](#) TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 14.
- [\[27\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 11.
- [\[28\]](#) TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 8.
- [\[29\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 10.
- [\[30\]](#) TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 4.
- [\[31\]](#) TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 6.
- [\[32\]](#) TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 4.
- [\[33\]](#) TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 5.
- [\[34\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 11.
- [\[35\]](#) Rb Rotterdam, 4 januari 2000, LJN nr. AA4046 (geïndividualiseerde verdenking).
- [\[36\]](#) De toetsgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam, Openbaar Ministerie en politie als ambtelijke voorportaal naar de driehoek.
- [\[37\]](#) Met het 'opsoren van wapens' worden wapenvondsten door middel van preventief fouilleren bedoeld.
- [\[38\]](#) Politie Amsterdam-Amstelland, Illegaal Wapenbezit in Amsterdam: Startonderzoek naar het voorkomen van voorvallen met wapens in de regio Amsterdam-Amstelland, juni 2002.
- [\[39\]](#) O+S, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek, Omnibus 59, Preventief fouilleren en wapencontroles in veiligheidsrisicogebieden, Amsterdam, november 2002.
- [\[40\]](#) Bij ripdeals worden personen, vaak drugskoeriers, van hun drugs beroofd.
- [\[41\]](#) CIE-informatie: informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid.
- [\[42\]](#) Op grond van artikel 52, lid 4, Wet wapens en munitie mag een persoon die zich bevindt op een voor aankomst en vertrek van reizigers bestemd gedeelte van een luchtvaartterrein als omschreven bij of krachtens de Luchtvaartwet, te allen tijde aan zijn kleding en reisbagage worden onderzocht.
- [\[43\]](#) *Operatie Hartslag* is gericht op de drugsproblematiek in de gemeente Heerlen. Met Operatie Hartslag wil de gemeente de handhaving van de regels, de openbare orde en de zorg voor verslaafden in balans brengen. Gemeente, politie, justitie en verslaafdenzorg werken daarbij samen.
- [\[44\]](#) Politieambtenaren die zich per mountainbike vervoeren.
- [\[45\]](#) PAT: Permanent Auto Team, Politiemensen gespecialiseerd in de controle van (gestolen) voertuigen. Deze politiemensen controleren met name op verborgen ruimten, alsmede de toestand.
- [\[46\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 9.
- [\[47\]](#) F. Vink, Wie stuurt wie? De relatie tussen de lokale politiek en de politie, Algemeen Politie Blad, 19 oktober 2002, nr. 20, p. 6.
- [\[48\]](#) COT, Preventief fouilleren: een discussienota, Landelijke studiedag 'Eerlijk Delen', 9 april 2003, p. 11.
- [\[49\]](#) TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 4.
- [\[50\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 7, 8.
- [\[51\]](#) TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 9.
- [\[52\]](#) TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 5.
- [\[53\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 11.
- [\[54\]](#) Publiek domein: ruimte die in principe vrij toegankelijk is voor iedereen (bron: Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing).
- [\[55\]](#) HR 28 mei 1985, NJ 1985, 822 m. nt. ThWvV en Vellinga-Schootstra, p. 140.
- [\[56\]](#) G.J.M. Corstens, Het Nederlands strafprocesrecht, Kluwer 4^{de} druk, 2002, p. 440-444.
- [\[57\]](#) COT, Preventief fouilleren: een discussienota, Landelijke studiedag 'Eerlijk Delen', 9 april 2003, p. 12.
- [\[58\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 4.
- [\[59\]](#) COT, Preventief fouilleren: een discussienota, Landelijke studiedag 'Eerlijk Delen', 9 april 2003, p. 13.
- [\[60\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 7, 8.
- [\[61\]](#) TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 11.
- [\[62\]](#) COT, Preventief fouilleren: een discussienota, Landelijke studiedag 'Eerlijk Delen', 9 april 2003, p. 13.
- [\[63\]](#) WRR, De toekomst van de nationale rechtsstaat, Den Haag, 2002, p. 225.
- [\[64\]](#) WRR, De toekomst van de nationale rechtsstaat, Den Haag, 2002, p. 236.
- [\[65\]](#) TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 5.
- [\[66\]](#) COT, Preventief fouilleren: een discussienota, Landelijke studiedag 'Eerlijk Delen', 9 april 2003, p. 13, 14.
- [\[67\]](#) COT, Preventief fouilleren: een discussienota, Landelijke studiedag 'Eerlijk Delen', 9 april 2003, p. 12.
- [\[68\]](#) De Volkskrant, Ontevredenheid over overheid blijft groeien, 4 september 2003, p. 2.
- [\[69\]](#) J. Hiemstra, Institutioneel vertrouwen als bron van legitimiteit, Openbaar bestuur, maart 2003, p. 14.
- [\[70\]](#) M. de Vries, Het relatieve succes van het veiligheidsbeleid, Openbaar bestuur, januari 2003, p. 36-39.
- [\[71\]](#) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie, Naar een veiliger samenleving, Den Haag, oktober 2002, p. 19, 20.

- ^[72] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie, Naar een veiliger samenleving, Den Haag, oktober 2002, p. 59
- ^[73] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie, Naar een veiliger samenleving, Den Haag, oktober 2002, p. 55, 56.
- ^[74] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 9.
- ^[75] COT, Preventief fouilleren: een discussienota, Landelijke studiedag 'Eerlijk Delen', 9 april 2003, p. 10.
- ^[76] TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 5.
- ^[77] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 17.
- ^[78] TK 2000-2001, 26865, nr. 7, p. 14.
- ^[79] Artikel 7:1 Algemene wet bestuursrecht; 'Degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen tegen het besluit bezwaar te maken'.
- ^[80] J.B.J.M. ten Berge, Bescherming tegen de overheid, 5^{de} druk, 1999, p. 306.
- ^[81] J.B.J.M. ten Berge, Bescherming tegen de overheid, 5^{de} druk, 1999, p. 255-258.
- ^[82] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 13-16.
- ^[83] T. van der Geest, Preventief fouilleren in Rotterdam, Opportuun, nr. 3, 2002, p. 3.
- ^[84] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 10.
- ^[85] P.W.C. Akkermans, C.J. Bax, L.F.M. Verhey, Grondrechten, Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland, 3^{de} druk, Deventer, 1999, p. 50, 51.
- ^[86] A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt, F.C.L.M. Crijns, Grondrechten. Commentaar op het eerste hoofdstuk van de herziene Grondwet, Ars Aequi, Nijmegen 1982, p. 49-66.
- ^[87] P.W.C. Akkermans, C.J. Bax, L.F.M. Verhey, Grondrechten, Grondrechten en grondrechtsbescherming in Nederland, 3^{de} druk, Deventer, 1999, p. 49-53.
- ^[88] TK 2000-2001, 27605, nr. 3, p. 12.