

Toezegging PM 15 maart 2007

Gemeente Almere
Stafdienst Bestuurszaken
Drs. S.G. van de Linde
Telefoon (036) 036-5277541
Fax (036) 036-5277341
sgvdlinde@almere.nl

Stadhuisplein 1
Postbus 200
1300 AE Almere
Telefoon (036) 539 99 11
Fax (036) 539 99 12
www.almere.nl

Leden gemeenteraad Almere
Stadhuisplein 1
1300 AE ALMERE

Preventief fouilleren

Geachte raadsleden,

Tijdens de behandeling van het Programma Veiligheid 2007-2010 op 15 maart 2007 heeft de burgemeester toegezegd dat zij separaat terug zou komen op het onderzoek betreffende preventief fouilleren in Almere.
Door middel van deze raadsbrief wordt aan deze toezegging voldaan.

Inleiding

De gemeenteraad heeft op 08 december 2005 onder raadsvoorstel RV-130 besloten om een artikel ter zake Preventief fouilleren op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van 2005.

Het opgenomen artikel B.1.4. van de APV 2005 wordt hieronder weergegeven:

“De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aanwijzen als veiligheidsrisicogebied”.

De officier van justitie heeft de mogelijkheid om op grond van artikel 50,51 en 52 van de Wet Wapens en Munitie (WWM) binnen het veiligheidsrisicogebied voor maximaal 12 uur preventief fouilleren te gelasten.

Aanleiding onderzoek

Eind 2006 hebben zich meerdere geweldsincidenten voorgedaan in het uitgaansgebied van Almere. Naar aanleiding van deze incidenten heeft de burgemeester, in samenwerking met de officier van justitie, in december 2006 besloten de politie opdracht te geven tot een nadere verkenning van preventief fouilleren en te komen tot een inventarisatie van mogelijke veiligheidsrisicogebieden. Inmiddels is dit onderzoek afgerond en de resultaten worden hieronder uiteengezet.

Datum
3 juli 2007

Uw brief van/kenmerk

Ons kenmerk

Bijlage(n)

Onderzoek

De politie Almere heeft over de periode 01 januari 2006 tot en met 10 december 2006 een geweldsanalyse opgesteld van wapengebruik in Almere. Uit deze analyse kwam naar voren dat er 155 voorvallen geregistreerd zijn van wapengebruik in Almere. Meer dan de helft van het aantal voorvallen van wapengebruik (83) vond plaats op de openbare weg. De spreiding van het aantal voorvallen over de politiebaseseenheden ziet er als volgt uit:

Datum
3 juli 2007

Ons kenmerk

Pagina
2/2

Almere Stad Oost	64
Almere Stad West	39
Almere Haven	18
Almere Buiten	34

Van de 64 voorvallen in Almere Stad Oost hebben er 21 in het Centrum van Almere plaatsgevonden. In 143 van de 155 gevallen is er gebruik gemaakt van een steekwapen, in 2 gevallen van een slagwapen en in 12 gevallen van een schietwapen.

Aanwijzen veiligheidsrisicogebied

In het veiligheidsrisicogebied wat de burgemeester aanwijst moet verstoring van de openbare orde zijn door de aanwezigheid van wapens dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Almere Stad Oost (inclusief Centrum) wordt gekenmerkt door meer wapenincidenten ten opzichte van andere gebieden in Almere. In Almere Centrum vonden 21 wapenincidenten voor in 2006. Wij hebben de uitslag van de analyse vergeleken met de analyse tot aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden in andere steden. Hieruit blijkt dat de cijfers van wapenincidenten in vergelijkbare steden aanzienlijk hoger liggen dan in Almere.

Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, en daaraan gekoppeld de mogelijkheid om preventief te fouilleren, is een instrument wat selectief en terughoudend moet worden ingezet.

Op dit moment is er nog onvoldoende grond om over te gaan tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied in Almere.

De ontwikkelingen in Almere maken het wel noodzakelijk continue de situatie omtrent wapengebruik te monitoren. De politie zal dit ook blijven doen. Op deze manier kan snel en adequaat gereageerd worden wanneer de cijfers een stijgende lijn gaan vertonen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Almere,

de secretaris,
B.M. Arnold

de burgemeester,
A. Jorritsma-Lebbink

Gemeente Almere

Referentiekader 'Veiligheidsrisicogebied'
13 mei 2009

Gemeente Almere

Referentiekader Veiligheidsrisicogebied

Roderik Kouwenhoven

Almere, 13 mei 2009

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en opdracht	1
1.2 Doel van het referentiekader	1
1.3 Leeswijzer	2
2 Wettelijke basis veiligheidsrisicogebied	3
2.1 Wat is een veiligheidsrisicogebied?	3
2.2 Artikel 151b Gemeentewet	3
2.3 Artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	5
3 Het instrument van preventief fouilleren	6
3.1 Last tot preventief fouilleren	6
3.2 Preventief fouilleren is een vergaande maatregel	6
3.3 Doelstellingen van preventief fouilleren	7
3.4 Actiemethoden t.a.v. preventief fouilleren	7
3.5 Effecten van preventief fouilleren	8
4 Ervaringen andere gemeenten met aanwijzen VRG	10
4.1 Aanleiding en criteria voor aanwijzen VRG	10
4.2 Grootte van de gebieden	11
4.3 Duur van de aanwijzing	12
4.4 Geweldsniveaus vergeleken	12
4.5 Conclusie: grote verschillen tussen gemeenten	13
5 Referentiekader voor Almere	14
5.1 Tegengaan van geweld in Almere	14
5.2 Het wettelijke criterium	14
5.3 Criteria voor 'instellen veiligheidsrisicogebied in Almere'	14
5.4 Concrete werkwijze (procedure) 'Aanwijzen VRG Almere' en uitvoeren 'preventief fouilleren'	16
5.5 Wenkend perspectief	18
Bijlagen	19
Bijlage I: Procedure Preventief fouilleren Gemeente Almere	19
Bijlage II: Relevante wetsartikelen (Gemeentewet en Wet Wapens en Munitie)	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en opdracht

In Almere speelt sinds de wettelijke mogelijkheid van preventief fouilleren met enige regelmaat de discussie op om bepaalde delen van Almere aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. Sinds 2005 heeft door een wijzing van de APV van Almere de burgemeester namelijk de bevoegdheid om een specifiek gebied voor een bepaalde tijd aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In het verleden is door enkele fracties uit de gemeenteraad aan de burgemeester gevraagd om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Begin 2007 is door de lokale driehoek gevraagd naar een nadere verkenning van het middel preventief fouilleren. Daarvoor is vervolgens een inventarisatie gemaakt van mogelijk aan te wijzen veiligheidsrisicogebieden in Almere. Uit die inventarisatie bleek dat er tot op dat moment geen grond te zijn om over te gaan tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De driehoek heeft op 18 april 2008 echter wel een procedurevoorstel goedgekeurd, waarin wordt beschreven op welke wijze het proces van het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied dient plaats te vinden (zie bijlage).

Onder andere gezien het grote aantal overvallen waar Almere eind vorig jaar mee te maken heeft gehad, is de discussie weer actueel. Er wordt dan ook breed gekeken naar de mogelijkheden en instrumenten om de veiligheid in Almere te vergroten. Instrumenten die in dit kader in 2008 zijn geïntroduceerd, zijn onder andere het messenverbod en cameratoezicht (beide toegepast in het stadscentrum). Eén van de instrumenten die tevens kan worden ingezet, is het toewijzen van een veiligheidsrisicogebied. Het toewijzen van een dergelijk gebied is een vergaande maatregel, aangezien het betekent dat iedere burger in dat gebied op een bepaald moment kan worden gefouilleerd.

De lokale driehoek van Almere heeft verzocht om "te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om te komen tot een referentiekader voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en een dergelijk referentiekader dan ook op te stellen." Een dergelijk kader kan de basis bieden voor de afweging of het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied legitiem is.

1.2 Doel van het referentiekader

Het referentiekader moet een kader bieden voor de situatie in Almere op basis waarvan kan worden bepaald of op een gegeven moment op basis van de gemaakte analyses moet worden overgegaan tot het instellen van een veiligheidsrisicogebied (VRG).

Het doel is dan ook om de criteria voor besluitvorming transparant te maken, waardoor in een specifieke situatie het referentiekader kan worden gehanteerd voor de besluitvorming om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen of niet.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport staat in het tweede hoofdstuk de wettelijke basis voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en het preventief fouilleren centraal. Vervolgens wordt het instrument van preventief fouilleren uitgewerkt, waaronder de mogelijke actiemethoden en de effecten van preventief fouilleren. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de ervaringen uit andere gemeenten met het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Het laatste hoofdstuk biedt ruimte voor het referentiekader voor de gemeente Almere.

2 Wettelijke basis veiligheidsrisicogebied

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de wettelijke basis van het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en daardoor preventief fouilleren door de Wet van 13 juli 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet Wapens en Munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld. Eerst bespreken we de definitie van een veiligheidsrisicogebied, waarna artikel 151b van de Gemeentewet en het artikel in de APV wordt besproken.

2.1 Wat is een veiligheidsrisicogebied?

De volgende definitie kan van een veiligheidsrisicogebied worden gegeven:

Een door de burgemeester aangewezen gebied dat naar bestemming of vast gebruik voor iedereen toegankelijk is, met een hoog risico op geweldsdelicten en dreigingen met wapens.

2.2 Artikel 151b Gemeentewet

Een burgemeester kan een gebied voor een bepaalde tijd aanwijzen als veiligheidsrisicogebied. De gemeenteraad moet deze bevoegdheid wel eerst aan de burgemeester verlenen (middels een verordening), op grond van artikel 151b van de Gemeentewet, eerste lid:

De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.

De bovengenoemde artikelen uit de Wet wapens en munitie geeft de officier van justitie in het gebied de mogelijkheid om de volgende bevoegdheden toe te passen:

- (preventief) doorzoeken van vervoermiddelen;
- doorzoeken van kleding;
- vorderen dat verpakkingen die men zich bij zich draagt worden geopend.

De burgemeester zal altijd pas na overleg met de officier van justitie, tijdens het zogenaamde 'driehoeksoverleg', een gebied aanwijzen als veiligheidsrisicogebied (zie artikel 151b, tweede lid):

De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied dan na overleg met officier van justitie in overleg, bedoeld in artikel 14 van Politiewet 1993.

Een gebied wordt altijd tijdelijk aangewezen als veiligheidsrisicogebied. In de wet staat het als volgt omschreven (artikel 151b, derde lid):

De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van openbare orde.

De intentie van de wetgever was om de aanwijzing te beperken tot enkele dagen (bijvoorbeeld bij een meerdaags evenement) en een relatief strikt gebied (enkele straten of een wijk). In de praktijk worden in diverse gemeenten relatief grote gebieden aanwezen voor drie tot zes maanden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht).

Vervolgens kan de officier van justitie binnen dit gebied gelasten dat preventief gefouilleerd wordt, en vervoermiddelen en bagage onderzocht worden op de aanwezigheid van wapens. De officier geeft hiertoe een last dat maximaal 12 uur geldig is. De officier geeft de specifieke redenen op waarop de last rust. De last dient een omschrijving te bevatten van de feiten en omstandigheden op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid noodzakelijk wordt geacht.

De wet zegt verder nog het een en ander over de wijze waarop het besluit moet worden gecommuniceerd (artikel 151b, vierde lid):

De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot gebiedsaanwijzing niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking daarvan.

Artikel 151b, vijfde lid:

De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad en van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid.

De wet geeft aan dat zodra de ernstige vrees en/of de verstoring is verdwenen, ook de gebiedsaanwijzing moet worden ingetrokken (artikel 151b, zesde lid):

Zodra de verstoring van openbare orde door aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bedoeld in eerste lid, is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

De belangrijkste wettelijke voorwaarde voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied is dat de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord door de aanwezigheid van wapens. In het aangewezen gebied zijn opsporingsambtenaren bevoegd overeenkomstig de Wet Wapens en Munitie iedereen te fouilleren op de aanwezigheid van wapens. De voorwaarde is wel dat de officier van justitie een last geeft tot uitoefening van de bevoegdheid.

2.3 Artikel in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, dient de gemeenteraad middels een verordening de bevoegdheid aan de burgemeester te geven, om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. De gemeenteraad in Almere heeft in 2005 de burgemeester de bevoegdheid gegeven tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied, door het toevoegen van een artikel aan de APV. Het artikel B.1.4 is aan de APV van Almere toegevoegd en luidt als volgt:

Artikel B.1.4 – Veiligheidsrisicogebieden

De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan een gebied, met inbegrip van de van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aanwijzen als veiligheidsrisicogebied.

Nadat de burgemeester de bevoegdheid op die manier heeft verkregen, kan zij een veiligheidsrisicogebied aanwijzen. Die aanwijzing geldt altijd voor een bepaalde duur en in een afgebakend gebied. Er is geen maximum aan de duur gebonden. Wel stelt de wet, dat de omvang van het gebied niet groter en de duur niet langer mogen zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

3 Het instrument van preventief fouilleren

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het instrument van preventief fouilleren. Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied heeft tot doel om in een specifiek gebied voor een bepaalde duur preventief te kunnen fouilleren. In dit hoofdstuk behandelen we eerst de bevoegdheid om een last tot preventief fouilleren te geven. Vervolgens staan we stil bij het instrument van preventief fouilleren en gaan we in op mogelijke actiemethoden. In de laatste paragraaf worden de effecten van preventief fouilleren besproken.

3.1 Last tot preventief fouilleren

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, is er sprake van een drietrapsraket, waarbij de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid moeten geven een gebied aan te kunnen wijzen, de burgemeester een gebied moet aanwijzen en tenslotte de officier van justitie uiteindelijk een last tot preventief fouilleren moet uitvaardigen.

Indien de burgemeester dus een gebied heeft aangewezen, kan de officier van justitie binnen dit gebied gelasten dat preventief wordt gefouilleerd en vervoermiddelen en bagage onderzocht worden op de aanwezigheid van wapens. De last van de officier geeft kan maximaal 12 uur geldig zijn. De last dient een omschrijving te bevatten van de feiten en omstandigheden op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid noodzakelijk wordt geacht.

3.2 Preventief fouilleren is een vergaande maatregel

Er zijn diverse maatregelen om het aantal geweldsdelicten met wapens te verminderen. Zo kun je denken aan extra toezicht (bijvoorbeeld cameratoezicht), gebiedsontzeggingen, veelplegeraanpak et cetera. Preventief fouilleren is daarvan een vergaande maatregel, welke op gespannen voet staat met enkele grondrechten. Er mag namelijk worden gefouilleerd zonder dat er een verdenking tegen de persoon in kwestie bestaat. Preventief fouilleren wijkt daarmee af van het gangbare uitgangspunt dat burgers slechts bij verdenking (in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering) zich fouillering (een opsporingshandeling) moeten laten welgevalen. Personen kunnen worden gecontroleerd omdat ze op een bepaald tijdstip en op een bepaalde plaats aanwezig zijn. Het preventief fouilleren treft dan ook geen 'verdachten' maar 'burgers'.

3.3 Doelstellingen van preventief fouilleren

Er kunnen drie verschillende doelstellingen worden onderscheiden voor preventief fouilleren:¹

- *strafrechtelijk*: het streven naar een zo hoog mogelijke wapenopbrengst;
- *preventief*: het streven naar een zo groot mogelijk afschrikwekkende werking, opdat mensen hun wapens thuis laten;
- *maatschappelijk*: het streven naar een zo groot mogelijk positief effect op veiligheidsgevoel van dan de burger en het gezagsherstel van politie en overheid.

De drie bovenstaande doelstellingen liggen niet altijd in elkaars verlengde en kunnen zelfs haaks op elkaar staan. Zo kan het bijvoorbeeld vanuit een preventieve en maatschappelijke doelstelling wenselijk zijn om een preventieve fouilleeractie breed uit te meten, terwijl dit voor een zo hoog mogelijk wapenopbrengst niet wenselijk is.

3.4 Actiemethoden t.a.v. preventief fouilleren

Er zijn verschillende actiemethoden te onderscheiden, die hieronder kort worden beschreven:²

- *Gebiedsafsluiting of insluiting*. Bij deze variant wordt een aanzienlijk gebied van het veiligheidsrisicogebied afgesloten, waarna voor zover mogelijk iedereen binnen het afgezette gebied wordt gefouilleerd. Het voordeel is dat het preventief fouilleren op een zeer aselechte manier wordt toegepast. Een nadeel van deze methode is dat het veel politie-inzet vergt om de burgers in het gebied op een snelle manier te fouilleren.
- *Mini-insluiting*. Bij de mini-insluiting sluit de politie een klein gebied af (straat of plein), waar alle burgers die zich daar bevinden, gefouilleerd worden. Het is gemakkelijker een klein gebied te beheersen; de personele inzet is niet erg groot en burgers hoeven niet onnodig lang opgehouden te worden. Wel is het alleen effectief wanneer korte insluitingen worden gehouden, aangezien een dergelijke actie als een lopend vuurtje door de buurt gaat.
- *Statische voertuigcontrole*. De politie laat bij deze methode voertuigen in een fuik rijden en controleert zoveel mogelijk auto's. Als het politiepersoneel bezet is, laat zij de auto's passeren totdat er voldoende personeel is om het volgende voertuig te controleren. In de praktijk blijken voertuigen te worden gebruikt als bewaarplaats voor wapens. Een nadeel van deze methode is dat doorbellen (burgers die elkaar informeren over een controleactie) al gauw resulteert in ineffectieve acties. De grote zichtbaarheid resulteert in een lage pakkans, hetgeen de acties op den duur ondoelmatig maken.
- *Dynamische voertuigcontrole*. Bij deze voertuigcontrole worden voertuigen door de politie al rijdend naar de kant gedirigeerd. Aan de kant van de weg fouilleert een beperkt aantal politieagenten. Het voordeel van deze methode is dat de be-

¹ COT, *Evaluatie preventief fouilleren Amsterdam*, 2008

² COT, *Evaluatie preventief fouilleren Amsterdam*, 2008

- stuurders en inzittenden vrijwel geen mogelijkheid hebben tot het ontdoen van hun wapens. De rijdende politiemensen hebben de mogelijkheid de locatie te verplaatsen waardoor de pakkans groter is dan bij een statische voertuigcontrole.
- *Gebiedssurveillance.* In het aangewezen gebied wordt gesurveilleerd door groepjes politiemensen die op straat mensen aanspreken en fouilleren. Hierbij is er altijd de mogelijkheid ook voertuigen mee te nemen in de controle. Het voordeel van deze gebiedssurveillance is dat er in een relatief groot gebied gefouilleerd kan worden en wapenbezitters hebben weinig kans zich van de wapens te ontdoen. Deze methode is vooral geschikt op plaatsen waar het rustig op straat is, dit om de acties veilig en beheersbaar te laten verlopen.
 - *Passantencontrole.* Een groep politiemensen zet een fuik op waarbij de passanten worden gefouilleerd. Bij voldoende passanten is deze methode doelmatig. Wel blijkt wederom dat de mogelijkheid bestaat dat personen elkaar waarschuwen dat er op die bewuste locatie een controle is.
 - *Horecacontrole.* De politie controleert bij deze acties geselecteerde horecagelegenheden. Bij het selecteren van de horecagelegenheden wordt voornamelijk gekeken naar incidenten die zich voor hebben gedaan in het verleden. Er kan bij de actie gebruik gemaakt worden van voorverkenning en gekeken worden hoeveel mensen zich in de gelegenheid bevinden. Hierop kan het tijdstip en de politieinzet aangepast worden.
 - *Openbaar vervoerscontrole.* De politie heeft de mogelijkheid reizigers in het openbaar vervoer te fouilleren, mits het vervoersmiddel zich binnen het veiligheidsrisicogebied bevindt. De bewuste bus-, metro- of tramroute wordt vooraf gekozen op basis van informatie over wapenincidenten. Het gaat hierbij vaak om nachtbussen die van en naar de uitgaansgebieden rijden.

Uit evaluatieonderzoek en berichtgeving blijkt, dat steeds minder gebruik wordt gemaakt van grootschalige controleacties. Er wordt vaker gewerkt met relatief korte en kleinschalige acties, op basis van zogenaamde 'hotspots' en 'hottimes' (plekken en tijden met relatief veel wapenincidenten). In Rotterdam is men overgestapt op kortere en minder omvangrijke controleacties of de locaties waar preventief wordt gefouilleerd, worden afgewisseld. In Amsterdam wordt vooral de gebiedssurveillance gebruikt, naast insluiting en voertuigcontroles (dynamisch en statisch).

Preventief fouilleren vergt namelijk een behoorlijke capaciteitsinspanning. Er wordt steeds beter nagedacht over de inzet van die schaarse politiecapaciteit. Korte gerichte acties op basis van een goede informatiepositie zijn efficiënter en in veel gevallen ook nog eens effectiever.

3.5 Effecten van preventief fouilleren

Er zijn enkele evaluatieonderzoeken gedaan die enig beeld geven van de effectiviteit van preventief fouilleren. De onderzoeken bieden geen eenduidig beeld ten aanzien van de effectiviteit van het instrument. Wel blijkt uit alle onderzoeken dat het preventief fouilleren een positief effect heeft op het veiligheidsgevoel en het instrument een brede steun krijgt vanuit de burgers.

Wapenopbrengst per actie

In de evaluatie in Rotterdam wordt geconcludeerd dat preventief fouilleren effect heeft. Bij acties in Rotterdam worden steeds minder wapens in beslag genomen. De politie moet steeds meer personen fouilleren om wapens aan te treffen. In vijf jaar zijn in Rotterdam in totaal 2700 wapens in beslag genomen, waaronder 89 vuurwapens, 1860 steekwapens, 484 slagwapens en 267 andere wapens. In Amsterdam is er geen sprake van een afname van de wapenopbrengsten per gefouilleerde persoon. In ruim vijf jaar in Amsterdam zijn in 2 veiligheidsrisicogebieden (Zuidoost en Binnenstad) in totaal 1921 wapens in beslag genomen (voornamelijk steekwapens). In Utrecht is de ervaring met preventief fouilleren in de jaren 2003 t/m 2005 dat er relatief weinig wapens worden geconstateerd tijdens de acties.

Wapenincidenten

Het aantal registraties van vuurwapens neemt in Rotterdam sinds 2004 gestaag af (t.o.v. 2004 een daling van 33%). Uit onderzoek in Rotterdam blijkt dat het aantal (vuur)wapens in actiegebieden op straat afneemt. Ook in Amsterdam wordt geconstateerd dat de dalende trend in de regio Amsterdam-Amstelland en de stad Amsterdam grotendeels wordt veroorzaakt door de daling van wapenincidenten in de veiligheidsrisicogebieden Zuidoost en Binnenstad. Bovenstaande constatering wijzen in de richting, dat het preventief fouilleren een positief effect heeft op het aantal wapenincidenten.

Maatschappelijk draagvlak

Uit onderzoek in Rotterdam blijkt er een behoorlijk maatschappelijk draagvlak te zijn voor het toepassen van preventief fouilleren bij de bestrijding van geweld en wapenbezit. Het overgrote deel van de Rotterdammers (88%) is van mening dat preventief fouilleren bijdraagt aan de verbetering van de veiligheid. Er zijn in Rotterdam in 2006 en 2007 geen klachten ingediend over de toepassing van preventief fouilleren en er zijn ook geen bezwaren ingediend tegen de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden. Cruciaal daarbij is dat het instrument aselekt en zorgvuldig wordt toegepast. Ook uit onderzoek in Amsterdam blijkt dat het merendeel van de burgers positief staat tegenover preventief fouilleren. Zo blijkt uit een telefonisch afgenomen enquête in Amsterdam dat 76% van de Amsterdammers voorstander is van preventief fouilleren, tegen 69% in Rotterdam.³ Bij personen die net zijn gefouilleerd, is nog steeds een ruime meerderheid (61%) een voorstander van preventief fouilleren en 66% van de burgers ervaart het optreden van de politie positief. In Rotterdam is zelfs 77% van de burgers die net zijn gefouilleerd, (zeer) positief over preventief fouilleren.

Het preventief fouilleren heeft een positief effect op het veiligheidsgevoel. Zo blijkt dat in Rotterdam meer dan de helft van de respondenten die net zijn gefouilleerd, zich veiliger voelt vanwege het preventief fouilleren.

³ COT, *Preventief Fouilleren in Rotterdam; maatschappelijk draagvlak, opbrengsten en effecten*, 2007.

4 Ervaringen andere gemeenten met aanwijzen VRG

In dit vierde hoofdstuk gaan we in op de ervaringen die andere (vergelijkbare) gemeenten hebben met het aanwijzen van een VRG. Daarbij gaan we in op aspecten als de aanleiding en criteria voor het aanwijzen van een VRG (paragraaf 4.1), de grootte van de gebieden (paragraaf 4.2) en de duur van de aanwijzing (paragraaf 4.3).

4.1 Aanleiding en criteria voor aanwijzen VRG

In de wet staat (zoals is aangegeven in hoofdstuk 2) dat er sprake moet zijn van (vrees voor) een verstoring van de openbare orde door aanwezigheid van wapens. De vrees voor verstoring moet objectiveerbaar zijn, in die zin dat er in redelijkheid sprake van moet zijn. De vrees kan bijvoorbeeld bestaan uit politie-informatie over een bepaald gebied of uit eerdere (dreiging van) incidenten.

Aanwijzen op basis van concrete incidenten (eventueel onderbouwd met cijfers)

In de praktijk blijkt dat in diverse gemeenten wordt overgegaan tot het aanwijzen van een VRG op basis van (een reeks van) incidenten. Zo is bijvoorbeeld in Tilburg in 2004 overgegaan tot het aanwijzen van een VRG naar aanleiding van een ernstig geweldsmisdrijf, net als begin 2009 in Lelystad naar aanleiding van een vierde steekincident. Ook in Utrecht zijn begin 2007 naar aanleiding van onrust in de wijk Ondiep, delen van de wijk aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Het aanwijzen van een VRG is in dergelijke gevallen veelal een onderdeel van een breder maatregelenpakket.

Aanwijzen (en verlengen) op basis van geweldsincidenten met wapens

Met name in de grotere steden (onder andere Amsterdam en Rotterdam) wordt met enige regelmaat gemonitord welke gebieden op basis van geweldsincidenten waarbij wapens worden gebruikt, aangewezen dienen te worden als VRG. Zo zijn in de gemeenten Rotterdam en Amsterdam de laatste jaren continu gebieden aangewezen als VRG. Cijfers die daarbij een rol spelen zijn aangiftes voor geweld, geweldsincidenten dan wel wapenincidenten.

Met name bij het verlengen van het aanwijzen van een VRG, wordt veel meer gebruik gemaakt van cijfers die betrekking hebben op geweldsincidenten (bv. Straatroven en mishandeling) waarbij veelal gebruik wordt gemaakt van wapens, en het aantal aangetroffen wapens in een bepaald gebied.

Criteria voor het aanwijzen van een VRG

De criteria die worden gebruikt voor het aanwijzen van een VRG verschillen per gemeente. In de ene gemeente is dat uitgewerkt, terwijl in een andere gemeente door een incident plotseling de behoefte zich voordoet. Hieronder volgt een opsomming van criteria zoals die worden toegepast bij het aanwijzen van een VRG in den lande:

- Feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat er sprake is van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
 - o aantal geweldsincidenten;
 - o aantal wapenincidenten.
- Zorgvuldige afweging van de objectieve en subjectieve veiligheidsbelangen en het individuele belang van burgers;
- Zorgvuldige afweging van de proportionaliteit en de subsidiariteit van het instrument preventief fouilleren;
- Aanwezigheid van breder handhavingsbeleid in het aan te wijzen gebied ter vergroting van de leefbaarheid en de veiligheid;
- De aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur, die niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde;
- Een veiligheidsrisicogebied mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.

In de *praktijk* komt het bovenstaande erop neer dat de politie een verzoek doet aan de lokale driehoek voor het aanwijzen van een VRG, op basis van een geconstateerde aanzienlijke stijging van het aantal gewelds- en wapenincidenten (oftewel de geweldsmonitor). De andere leden van de driehoek kunnen natuurlijk ook een verzoek indienen. De driehoek kan n.a.v. het verzoek besluiten om een integraal advies te laten opstellen met de volgende elementen :

- Cijfermatige analyse van het aantal wapen- en geweldsincidenten;
- Handhavingsbeleid;
- Gebiedsaanpak en resultaten;
- Veiligheidsanalyse uit politie- en gemeentemonitor.
- Operationeel plan waarbij de inzet van het preventief fouilleren nader wordt uitgewerkt.

4.2 Grootte van de gebieden

De wetgever heeft ten aanzien van de grootte van het aanwijzingsgebied aangegeven, dat de aanwijzing voor een gebied moet gelden, dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van openbare orde. Een dergelijke formulering is voor velerlei interpretaties vatbaar, wat in de praktijk ook blijkt.

In de door ons bekeken gemeenten zijn de gebieden die worden aangewezen, altijd specifieke wijken of delen van de stad. Zo wordt regelmatig het 'centrumgebied' aangewezen, waar sprake is van een samenkomst van veel bedrijvigheid door de aanwezigheid van winkels en horeca. Daar waar sprake was van specifieke incidenten, worden specifieke wijken die niet tot het centrumgebied kunnen worden gerekend, aangewezen. De omvang van de aangewezen gebieden verschillen, maar het heeft nooit betrekking op een gehele gemeente.

4.3 Duur van de aanwijzing

De duur van de aanwijzing varieert aanzienlijk tussen de gemeenten waar een VRG is aangewezen. In de wet wordt aangegeven dat een VRG voor een bepaalde duur wordt aangewezen die niet langer is dan strikt noodzakelijk. In de praktijk varieert de duur tussen enkele weken tot maximaal een jaar. Gemiddeld lijkt het erop dat bij incidenten een duur van enkele weken wordt gekozen, terwijl bij gebieden die op basis van cijfermatige analyses worden aangewezen en regelmatig worden verlengd, veelal een duur van een half jaar tot een jaar wordt gekozen.

Op het moment dat er sprake is van een incident of een acute dreiging van een verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, zoals in het geval van de onrust in de Utrechtse wijk Ondiep, is het logisch dat wordt gekozen voor een kortere duur. Hier is namelijk de verstoring van de openbare orde verdwenen zodra de onlusten passé zijn. Daar waar sprake is van een stijgende trend van wapenincidenten, kan worden aangenomen dat deze trend niet binnen korte tijd kan worden omgebogen en is een langere duur ook te verdedigen.

4.4 Geweldsniveaus vergeleken

Zoals reeds enkele malen is aangegeven, is het geweldsniveau en dan specifiek de wapenincidenten bepalend voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Ten aanzien van het niveau van geweldsdelicten geven enkele bronnen een beeld van de relatieve hoogte van het aantal geweldsdelicten in Almere. Zo geeft de Gemeentelijke Veiligheidsindex een indicatie van het geweldsniveau in de verschillende steden. Uit die gemeentelijke veiligheidsindex blijkt dat ten aanzien van geweldsdelicten (bestaat in deze index uit de delicten bedreiging, mishandeling, straatroof, aanranding en verkrachting) dat in gemeenten met een inwonertal tussen de 100.000 en 250.000, dat de index ten aanzien van geweld staat op 203 in 2007. De geweldsindex in Almere staat in 2007 op 179, oftewel significant onder het gemiddelde van vergelijkbare steden. Hieronder enkele andere vergelijkbare steden ter vergelijking:

Gemeente	Geweldsindex (2006)	Geweldsindex (2007)
Almere	183	179
Utrecht	228	228
Amsterdam	302	303
Eindhoven	275	297
's-Hertogenbosch	234	233
Rotterdam	288	284
Maastricht	202	212
Tilburg	266	275
Nijmegen	214	212
Groningen	218	248

Ook uit dit overzicht blijkt dat de gemeente Almere relatief laag scoort ten aanzien van de geweldsindex in vergelijking tot vergelijkbare steden (Almere heeft de laagste score van alle).

Recentelijk is er een onderzoek van de hand van prof. Fijnaut verschenen, waarin wordt ingegaan op de criminaliteit en veiligheid in Almere. Het volgende wordt daarin beschreven:

“Ten opzichte van andere steden ligt het criminaliteitsniveau in Almere onder het landelijke gemiddelde. [...] Niet alle vormen van criminaliteit vertonen een zelfde ontwikkeling. De belangrijkste verschuiving die is opgetreden is dat het aandeel vermogensdelicten in de geregistreerde criminaliteit in de afgelopen 25 jaar sterk is gedaald en dat veel andere vormen van criminaliteit – vooral geweldsdelicten, gewelddadige vermogensdelicten, vernieling, delicten tegen de openbare orde, verkeersmisdrijven en opiumwetdelicten – in absolute en relatieve zin zijn toegenomen. Deels is hierbij sprake van autonome ontwikkelingen, deels ook sprake van toegenomen aandacht en (opsporings)activiteit om bepaalde delicten in beeld te krijgen. Een verharding van de criminaliteit, met name in het geweldsspectrum, is zichtbaar. Voor specifieke vormen van criminaliteit als huiselijk geweld, criminaliteit en overlast die verband houdt met openbaar vervoer, radicalisering en zware en georganiseerde criminaliteit geldt dat Almere weliswaar incidenten kent, maar niet kampt met (structureel) bovengemiddelde problematiek. [...] Het niveau van geweldsmisdrijven lag in 2007 dan ook ruim 30% hoger dan in 2000. Hoewel er de laatste tijd in Almere het een en ander te doen is om gewelddadige vermogenscriminaliteit (vooral straatroof en overvallen), en 2007 inderdaad zorgwekkende toenames van deze delicten liet zien ten opzichte van het jaar ervoor, is de middellange termijn trend toch redelijk vlak. Gecorrigeerd voor inwoneraantallen is de laatste 8 jaar geen sprake geweest van een significante toename van deze delicten.”

Ook hieruit blijkt dat de geweldsdelicten de afgelopen jaren zeker zijn toegenomen, maar dat dit een relatief vlakke trend betreft, waarbij Fijnaut aangeeft dat Almere niet kampt met (structurele) bovengemiddelde problematiek.

4.5 Conclusie: grote verschillen tussen gemeenten

Er zijn duidelijke verschillen te constateren tussen de onderzochte gemeenten. Zo verschilt de aanleiding voor het aanwijzen van een VRG, verschilt de onderbouwing van het aantonen van een (vrees voor de) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, de grootte van het aangewezen gebied en duur van de aanwijzing. Al met al kan worden geconstateerd dat het aanwijzen van een VRG maatwerk is, afhankelijk van de lokale context, de voorliggende problematiek en de bestuurlijke wil om in te grijpen op deze wijze.

5 Referentiekader voor Almere

5.1 Tegengaan van geweld in Almere

In de voorgaande hoofdstukken is het reeds enkele malen aan de orde geweest, maar het kan niet vaak genoeg worden benadrukt: het preventief fouilleren is één van de instrumenten die kan worden gebruikt om geweld tegen te gaan en in het bijzonder het gebruik van wapens daarbij. In Almere wordt reeds op diverse manieren, zowel persoons- als gebiedsgericht, gewerkt aan het terugdringen van het geweld (zonder en met wapens). De aanpak van geweld is één van de belangrijkste speerpunten van het Almeerse college. Hieronder een overzicht van enkele belangrijke instrumenten die in Almere worden gebruikt om het (wapen)geweld terug te dringen:

- Veelplegeraanpak (vanuit het veiligheidshuis);
- cameratoezicht;
- straatroofteam van de politie;
- alcoholverbod;
- messenverbod.

Het aanwijzen van een VRG is een extra instrument dat als aanvulling kan dienen op de voorgaande instrumenten. Hieronder volgt een kader dat enige richting geeft aan de afweging wanneer in Almere wordt overgegaan op het aanwijzen van een VRG. Hierbij is zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds bestaande procedure, zoals begin 2007 is goedgekeurd door de lokale driehoek in Almere (zie bijlage I).

5.2 Het wettelijke criterium

Uit de wettekst blijkt het belangrijkste criterium voor het aanwijzen van een VRG te zijn, een verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Op basis hiervan kan worden gesteld dat er twee aspecten belangrijk zijn die aangetoond dienen te worden:

- 1) (vrees voor) verstoring van de openbare orde;
- 2) door de aanwezigheid van wapens.

Daarnaast dient zeer zorgvuldig omgegaan te worden met de duur en de grootte van het aanwijzingsgebied. Een uitspraak van het gerechtshof in Amsterdam heeft ook gewezen op het belang van een deugdelijke motivering ten aanzien van de omvang van het aangewezen gebied en de duur van de aanwijzing.

5.3 Criteria voor 'instellen veiligheidsrisicogebied in Almere'

Op basis van ervaringen vanuit andere gemeenten, diverse evaluatieonderzoeken en het eerder vastgestelde procedure, wordt gekomen tot de volgende criteria als basis voor

het instellen van een veiligheidsrisicogebied in de gemeente Almere. De kern hierbij is steeds, dat een deugdelijke onderbouwing en motivering cruciaal is voor de burgemeester van Almere, om over te gaan tot het aanwijzen van een VRG.

1) Feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat er sprake is van een hoog niveau van geweldsdelicten met wapengebruik

De belangrijkste reden om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, is het onderbouwen van het feit dat er sprake is van een relatief groot aantal incidenten met wapengebruik. Het feit dat zich een groot aantal geweldsdelicten voordoet, is nog geen reden / voorwaarde om over te gaan op preventief fouilleren. Daarvoor is het van belang dat met name het wapengebruik expliciet onderdeel uitmaakt van de problematiek.

2) Feiten en omstandigheden waaruit de verwachting kan worden onderbouwd, dat de ontwikkeling van het wapengebruik zich doorzet

Het feit dat er sprake is van een hoog niveau van geweldsdelicten met wapengebruik moet worden aangevuld met informatie die de verwachting onderbouwen, dat het aantal geweldsdelicten met wapengebruik op dit hoge niveau zal blijven of zal door-groeien. Dit kan door het onderbouwen met specifieke politie-informatie.

3) Feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat er een vrees is voor verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens

Wanneer er geen sprake is van een hoog niveau van geweldsdelicten met wapengebruik en een verwachting ten aanzien van de ontwikkeling, maar de politie kan aantonen dat er een gerede vrees is dat de openbare orde zal worden verstoord door de aanwezigheid van wapens, kan ook worden overgegaan tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De vrees dient te worden onderbouwd door specifieke politie-informatie.

4) Er dient te worden aangetoond dat (en op welke wijze) het preventief fouilleren bijdraagt

In de aanvraag voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied moet worden aangegeven, op welke wijze het preventief fouilleren kan bijdragen aan het verminderen van het aantal geweldsdelicten met wapengebruik.

5) Preventief fouilleren dient altijd onderdeel te zijn van een breed pakket van maatregelen (afweging van proportionaliteit en subsidiariteit van het instrument)

Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en daarmee dus de mogelijkheid bieden om op last van de OvJ preventief te fouilleren, is een vergaande maatregel die moet worden gezien als een 'ultimum remedium'. Dit betekent dat voordat wordt overgegaan tot het instellen van een veiligheidsrisicogebied, er reeds een breed pakket aan maatregelen is ingesteld en uitgevoerd om de leefbaarheid en veiligheid te vergroten. Er zal bij de aanvraag dan ook ingegaan moeten worden op de maatregelen die reeds zijn genomen om de geweldsdelicten waarbij wapens zijn betrokken, te verminderen. Maatregelen waaraan kan worden gedacht, zijn:

- Intensiveren van het politietoezicht;
- Intensiveren van het opsporen van wapenbezit;

- Instellen cameratoezicht;
- Instellen messenverbod;
- Inzetten politiespeurhond explosieven;

Het kan niet zo zijn, dat het instellen van een veiligheidsrisicogebied op zichzelf staat. In die zin dient er altijd een zorgvuldige afweging van de proportionaliteit (staat het preventief fouilleren in verhouding tot de verstoring van de openbare orde) en de subsidiariteit (zijn er geen andere maatregelen te nemen, die minder ingrijpend zijn) te worden gemaakt.

6) Duur van de aanwijzing niet langer dan noodzakelijk

De aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied wordt voor gegeven voor een bepaalde duur, nooit langer dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

7) Gebied is niet groter dan noodzakelijk

Een veiligheidsrisicogebied mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.

5.4 Concrete werkwijze (procedure) 'Aanwijzen Veiligheidsrisicogebied Almere' en uitvoeren 'preventief fouilleren'

De volgende werkwijze (procedure) wordt in de gemeente Almere gevolgd bij het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied.

Stap 1: Wapenincidenten geven aanleiding tot voorstel aanwijzing VRG

In de *praktijk* komt het bovenstaande erop neer dat de politie een verzoek doet aan de lokale driehoek voor het aanwijzen van een VRG, op basis van een geconstateerde aanzienlijke stijging van het aantal gewelds- en wapenincidenten (oftewel de geweldsmonitor). De andere leden van de driehoek kunnen natuurlijk ook een verzoek indienen. De driehoek kan n.a.v. het verzoek besluiten om een integraal advies te laten opstellen met de volgende elementen :

- Cijfermatige analyse van het aantal wapen- en geweldsincidenten;
- Handhavingsbeleid;
- Gebiedsaanpak en resultaten;
- Veiligheidsanalyse uit politie- en gemeentemonitor.
- Operationeel plan waarbij de inzet van het preventief fouilleren nader wordt uitgewerkt.

Stap 2: Opstellen operationeel plan

De politie stelt een operationeel plan op, waarin hij aangeeft op welke wijze de politie in het concrete geval de aanwijzing wil gebruiken. Daarin wordt aangegeven van welke actiemethoden de politie gebruik wil maken bij het preventief fouilleren en om welke reden(en).

Stap 3: Bespreking en besluitvorming in lokale driehoek

Zowel het 'voorstel aanwijzing VRG' als het 'operationele plan' wordt ingebracht in de lokale driehoek. Daar wordt het voorstel getoetst aan de geldende criteria voor het aanwijzen van een VRG. Uiteindelijk wijst de burgemeester een VRG aan en is verantwoordelijk voor de bekendmaking van het besluit. Het aanwijzingsbesluit van een veiligheidsrisicogebied wordt bekend gemaakt conform de vereisten van de Algemene Wet Bestuursrecht, wat betekent dat de aanwijzing wordt gepubliceerd in de media. Daarnaast informeert de burgemeester de gemeenteraad en de HOvJ over het genomen besluit. Tevens besteden gemeente en OM aandacht aan een zorgvuldige publiekscommunicatie, waarin het doel van preventief fouilleren en de waarborgen waarmee de toepassing ervan is omgeven, worden uitgelegd.

Stap 4: Afgeven last tot preventief fouilleren

De gebiedsofficier van justitie beslist uiteindelijk mede op basis van het operationele plan van de politie en de actuele informatie of, wanneer en voor welk gebied een last tot preventief fouilleren wordt afgegeven. De last bevat dan de feiten en omstandigheden, op grond waarvan toepassing noodzakelijk wordt geacht.

Stap 5: Daadwerkelijke actie

Op het moment dat de last door de OvJ is afgegeven, kan worden overgegaan tot het uitvoeren van de daadwerkelijke actie. Het operationele plan dient als basis voor de daadwerkelijke actie. Bij het daadwerkelijk preventief fouilleren zijn een goede briefing en debriefing cruciaal en worden dan ook altijd georganiseerd. Tijdens de briefing kunnen de bijzondere kenmerken van het preventief fouilleren te benadrukken, onduidelijkheden weg te nemen en om bijzondere ervaringen te bespreken. Er dient bij de briefing met name op gewezen te worden dat iemand die wordt gefouilleerd, behandeld moet worden als burger en niet als verdachte (dat is hij of zij namelijk ook niet). De bejegening tijdens het fouilleren dient correct te zijn. Dat betekent het volgende:

- *Man fouilleert man, vrouw fouilleert vrouw.* Bij uitzondering kan een mannelijke politieambtenaar een vrouw fouilleren. Dit dient dan plaats te vinden met een handdetector. Dat geldt niet voor het doorzoeken van tassen, koffers en voertuigen.
- *Goede informatievoorziening richting burger.* Personen die gefouilleerd worden, dienen vooraf een duidelijke uitleg van de betreffende agent te krijgen. De burger dient te worden gewezen op de juridische gronden waarop de actie berust.
- *Maatschappelijk draagvlak prevaleert.* Het belang van een snelle fouillering is ondergeschikt aan een goede uitleg richting burgers 'die niet weten wat hen overkomt'.
- *Oponthoud voor burgers tot een minimum beperken.*

Het bevoegd gezag wordt voorafgaand aan de daadwerkelijke actie geïnformeerd. Na iedere actie wordt de districtsleiding, de burgemeester en de gebiedsofficier van justitie op de hoogte gebracht van de resultaten van de actie. De gebiedsofficier van justitie informeert de hoofdofficier.

Stap 6: Evaluatie

Iedere preventief fouilleeractie wordt geëvalueerd in termen van ervaring, cijfers en eventuele ongeregelheden. De evaluatie wordt besproken in de eerstvolgende driehoek. De burgemeester zal de Raad steeds zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen één week op de hoogte stellen van iedere actie waarbij preventief fouilleren is toegepast, inclusief eventuele onregelmatigheden die zich daarbij hebben voorgedaan. De burgemeester draagt er zorg voor dat de resultaten, effecten en waardering van het middel preventief fouilleren jaarlijks worden onderzocht (geëvalueerd), vastgesteld en vervolgens aan de gemeenteraad worden gerapporteerd, indien er sprake is van een aangewezen veiligheidsrisicogebied.

5.5 Wenkend perspectief

Op basis van zowel het onderzoek van Fijnaut als de gemeentelijke veiligheidsindex blijkt dat het niveau van geweldsdelicten in verhouding tot vergelijkbare gemeenten in de gemeente Almere relatief laag ligt. Dit past in het beeld van Almere, waarin het vooralsnog niet nodig is gebleken om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Dit betekent echter niet dat in Almere ten aanzien van de veiligheidsrisicogebieden geen acties nodig zijn. Om het relatief lage niveau te handhaven, is het belangrijk dat de verschillende organisaties (gemeente, OM en politie) nauwlettend de veiligheidsniveaus volgen en daar passende maatregelen bij nemen.

Het begint met het inzichtelijk krijgen van de niveaus van geweld- en wapenincidenten in de verschillende stadsdelen van Almere en de monitoring daarvan. Op basis van het inzicht in niveaus, kan worden achterhaald welke stadsdelen een relatief hoog niveau van geweld- en wapenincidenten hebben. Dit leidt tot stadsdelen die extra aandacht behoeven.

Vervolgens inventariseren de politie en gemeente welke maatregelen er in de betreffende stadsdelen zijn getroffen en welke maatregelen nog genomen kunnen worden, om de incidenten te verminderen. Op basis daarvan zal moeten worden besloten welke aanvullende maatregelen nodig zijn, om het niveau van geweld- en wapenincidenten te verminderen.

Wanneer na verloop van tijd blijkt dat het niveau geweld- en wapenincidenten verhoogt en er geen minder ingrijpende maatregelen kunnen worden genomen, kan worden overgegaan tot het aanwijzen van specifieke veiligheidsrisicogebieden. Gezien de ingrijpendheid van het preventief fouilleren, moet het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied worden gezien als een *ulitimum remedium*.

Bijlagen

Bijlage I: Procedure Preventief fouilleren Gemeente Almere (14 april 2007)

1. Aanleiding preventief fouilleren

Preventief fouilleren werd in 2002 in Nederland mogelijk door invoering van nieuwe wetgeving. Op grond van artikel 151b van de gemeentewet heeft de gemeenteraad van Almere in 2005 aan de burgemeester de bevoegdheid verleend om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Het opgenomen artikel B.1.4 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) wordt hieronder weergegeven:

“De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan een gebied, met inbegrip van de van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aanwijzen als veiligheidsrisicogebied.”

De officier van justitie kreeg door de nieuwe wetgeving de mogelijkheid om op grond van artikel 50,51 en 52 van de Wet Wapens en Munitie (WWM) binnen het veiligheidsrisicogebied voor maximaal 12 uur preventief fouilleren gelasten. Politieagenten kunnen op basis hiervan op drie manier binnen het gebied controleren op wapenbezit:

- verpakkingen van goederen, met inbegrip van reisbagage, onderzoeken
- vervoermiddelen onderzoeken
- personen aan de kleding onderzoeken

2. Doelstelling Preventief fouilleren

Preventief fouilleren in Almere moet gezien worden als onderdeel van pakket aan maatregelen om geweld tegen te gaan en de veiligheid te verbeteren.

In het huidige collegeprogramma van Almere wordt beoogd om het aantal geweldsmisdrijven in Almere de komende 4 jaren met 20% te doen laten dalen.

Preventief fouilleren levert als middel een bijdrage aan het terugdringen van (vuur) wapengeweld in Almere. Naast deze hoofddoelstelling heeft preventief fouilleren ook nog een aantal secundaire doelstellingen:

- het vergroten van de veiligheidsgevoelens van de burgers
- het vergroten van het vertrouwen in de overheid
- mensen ertoe bewegen dat ze hun wapens weg doen of thuis laten

3. Proces

3.1 Voorbereiding

De voorbereiding om te komen tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied dient zorgvuldig te gebeuren.

In het gebied moet verstoring van de openbare orde zijn door de aanwezigheid van wapens dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Ernstige vrees is voor een burgemeester voldoende om over te gaan tot aanwijzing.

Daarnaast gaat het om een gebied dat naar bestemming of vast gebruik voor iedereen toegankelijk is, de publieke ruimte dus. Tijdens de parlementaire behandeling is afgesproken dat ook de publieke gedeelten van stations en gebouwen en erven, daaronder vallen. In het bijzonder kan worden gedacht aan gebieden waarin zich concentraties van uitgaansgelegenheden bevinden die in de avond en nacht uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid een bijzondere gevaarzetting meebrengen.

Ook kan gedacht worden aan grote (sport)manifestaties met een verhoogd risico op verstoring van de openbare orde en veiligheid en aan gebieden met voortdurende drugsoverlast. De burgemeester wijst een gebied aan op advies van de politie Almere. Dit kan ondersteund worden door andere veiligheidspartners (bijvoorbeeld een veiligheidsmanager of een jongerenwerker). Het voorstel bestaat uit de volgende onderdelen:

- cijfermatige analyse uit politiebronnen van het aantal vuurwapen- en geweldsincidenten in het betreffende gebied.

- sfeerrapportage

- het algemene veiligheidsbeleid/handhavingsbeleid in het gebied

3.2 Procedure

De politie is degene die na overleg met de officier van justitie een voorstel doet voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied.

Vervolgens wordt het voorstel en het concept aanwijzingsbesluit besproken in de driehoek. De driehoek weegt daarbij onder andere zorgvuldig af:

- feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat er sprake is van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid;
- van wapens of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan; zorgvuldige afweging van het objectieve en subjectieve veiligheidsbelang en het individuele belang van burgers (privacy);
- ; of niet kan worden volstaan met inzet van minder ingrijpende maatregelen (beginselen van subsidiariteit) en de duur van de aanwijzing (beginselen van proportionaliteit);
- breder handhavingsbeleid in het beoogde gebied ter vergroting van leefbaarheid en veiligheid.

Indien de driehoek akkoord gaat, wijst de burgemeester daarop het gebied aan.

3.3 Duur

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. De aanwijzing is afhankelijk van de aard en de omstandigheden die tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied aanleiding geven. In steden die ervaring hebben met het preventief fouilleren varieert de aanwijzingsduur van 1 tot 6 maanden.

3.4 Bevel tot preventief fouilleren

Het bevel bevat een omschrijving van het aangewezen gebied en de geldigheidsduur mag niet langer dan 12 uur bedragen. Het bevel bevat voorts de feiten en omstandighe-

den, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid om verpakkingen van goederen, vervoermiddelen en kleding, te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht (voorbeeld van een bevel bijgevoegd).

De last van de officier van justitie wordt afgegeven op basis van (recente) politie-informatie (bevat informatie over het aantal wapenincidenten dat zich in het betreffende gebied in de afgelopen periode heeft voorgedaan) en op basis van evaluaties van eerdere acties. Het kan zijn dat de informatie op grond waarvan door de officier van justitie een last wordt afgegeven dezelfde is als die waarop de burgemeester een veiligheidsrisicogebied aanwijst. De informatie moet op schrift worden gesteld om evt. toetsing van het bevel tot preventief fouilleren achteraf mogelijk te maken. Voor **elke actie** die in een veiligheidsrisicogebied wordt gehouden moet door de officier van justitie een last worden afgegeven.

Het bevel wordt afgegeven voor een veiligheidsrisicogebied en de bevoegdheden die op basis van dat bevel kunnen worden uitgeoefend gelden ook alleen in dat veiligheidsrisicogebied. Een persoon die zich eerst in het veiligheidsrisicogebied bevindt en die vervolgens de grens van het gebied overschrijdt, mag niet gefouilleerd worden op basis van het bevel.

Als de burgemeester een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen en de officier van justitie heeft een last tot preventief fouilleren afgegeven dan zijn er verschillende methoden om deze uit te voeren:

1. **een gebiedsafsluiting:** de politie sluit een gebied af, waarna voorzover mogelijk iedereen binnen het afgezette gebied wordt gefouilleerd.
2. **statische voertuigcontrole:** de politie laat automobilisten in een fuik rijden en controleert zoveel mogelijk auto's.
3. **dynamische voertuigcontrole:** motorrijders en/of een politiebusje rijden rond in het veiligheidsrisicogebied en dirigeren een auto naar de kant.
4. **passantencontrole:** de politie neemt een positie in op een plek in het veiligheidsrisicogebied en zoveel mogelijk passanten worden aan een onderzoek onderworpen.
5. **een gebiedssurveillance:** in het veiligheidsrisicogebied surveilleren kleine groepje politiemensen die op straat mensen aanspreken en fouilleren.
6. **een specifieke gebiedssurveillance:** hierbij is sprake van een projectmatige toepassing, bv mensen die zich in een portiek bevinden.
7. **lokaliteitencontrole:** de in het veiligheidsrisicogebied gelegen openbare lokaliteiten worden aan een onderzoek onderworpen.
8. **een horecacontrole⁴:** de bezoekers van een horecagelegenheid worden gefouilleerd. Politie en Openbaar Ministerie overleggen welke methode(n) zal (zullen) worden gebruikt in het betreffende veiligheidsrisicogebied.

⁴ bij de lokaliteiten- en horecacontrole kunnen alleen de in de lokaliteit en horeca-aangelegenheid aanwezige personen worden gefouilleerd. De lokaliteit of horecagelegenheid zelf kan niet worden doorzocht op grond van de last tot preventief fouilleren.

Het preventief fouilleren moet a-selectief gebeuren. Selectiecriteria (leeftijd, geslacht of etnische afkomst) zijn niet gewenst. Voorkomen moet worden dat het middel (preventief fouilleren) op een hellend vlak komt.

3.5 Communicatie

Het aanwijzingsbesluit van een veiligheidsrisicogebied wordt bekend gemaakt conform de vereisten van de Algemene Wet Bestuursrecht. Dit houdt in dat het ter inzage wordt gelegd op het stadhuis en in de stadsdeelkantoren. Tevens zal dit worden bekendgemaakt door middel van publicaties in de media en zal de raad in kennis worden gesteld.

3.6 Evaluatie

Na iedere preventief fouilleeractie wordt deze door de driehoek geëvalueerd door het bespreken van de resultaten en de ervaringen.

Bijlage II: Relevante wetsartikelen (Gemeentewet en Wet Wapens en Munitie)

Artikel 151b Gemeentewet

1. De Raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid en 52, derde lid van de Wet Wapens en Munitie toepassen.
2. De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993.
3. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.
4. De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van het gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot gebiedsaanwijzing niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking daarvan.
5. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad en van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid.
6. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bedoeld in het eerste lid, is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 50 Wet Wapens en Munitie

1. De bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren zijn bevoegd te vorderen dat de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, wordt geopend, indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:
 - een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
 - een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27;
 - aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.
2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid kan slechts worden uitgeoefend tegen bepaalde personen, indien daartoe jegens hen aanleiding bestaat. De officier van justitie kan gelasten dat deze bevoegdheid tegenover een ieder kan worden uitgeoefend.
3. In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

fend om verpakkingen van goederen, met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op wapens of munitie. Het bevel 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 om de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.

4. Indien geen medewerking wordt verleend, kunnen de in het eerste lid bedoelde ambtenaren, op kosten en risico van de houder van de goederen, in het nodige voorzien.

Artikel 51 Wet Wapens en Munitie

1. De bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren zijn gevoegd vervoermiddelen te onderzoeken, indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:
 - een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
 - een gepleegde overtreding van de artikel 13, 16, of 27;
 - aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.
2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid kan slechts worden uitgeoefend ten aanzien van bepaalde vervoermiddelen, indien daartoe jegens deze aanleiding bestaat. De officier van justitie kan gelasten dat deze bevoegdheid tegenover elk vervoermiddel kan worden uitgeoefend.
3. In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om vervoermiddelen te onderzoeken op wapens of munitie. Het bevel 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 vervoermiddelen te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.
4. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren kunnen van de bestuurders van voertuigen en van de schippers van vaartuigen daartoe vorderen dat deze de vervoermiddelen tot stilstand brengen, deze vervoermiddelen naar een door hen aangewezen plaats overbrengen en overeenkomstig hun aanwijzingen terzake medewerking verlenen.

Artikel 52 Wet Wapens en Munitie

1. De bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren zijn te allen tijde bevoegd tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen. Zij kunnen daartoe hun uitlevering vorderen.
2. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd personen aan hun kleding te onderzoeken indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:
 - een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
 - een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27;

- aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.
3. In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie. Het bevel 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 om een ieder aan zijn kleding te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.
 4. De bedoelde ambtenaren alsmede andere daartoe door Onze Minister aangewezen personen zijn bevoegd een persoon die zich bevindt op de Luchthaven Schiphol, bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet Luchtvaart, of luchtvaarterreinen als bedoeld in artikel 1 van de Luchtvaartwet, te allen tijde aan zijn kleding en de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, alsmede diens vervoermiddel, te onderzoeken.