

Onder het oppervlak

Onder het oppervlak

Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond
preventief fouilleren

J. Kuppens
B. Bremmers
E. van den Brink
K. Ammerlaan
H.B. Ferwerda

Met medewerking van:
E.J. van der Torre

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Amaury Miller/Hollandse Hoogte

Ontwerp: Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 543 3

NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2011 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Bureau Beke (Arnhem) en COT (Den Haag)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors

Inhoud

	Vooraf	7
	Samenvatting	9
1	Inleiding	17
1.1	Ontwikkelingen in de tijd	18
1.2	Selectie in fasen van het proces	19
1.3	Selectie en discriminatie	23
1.4	Vraagstelling	24
1.5	Methoden van onderzoek	25
1.6	Leeswijzer	27
2	Selectie binnen het juridisch kader	29
2.1	Bevoegdheden en procedure: drietrapsraket langs twee sporen	30
2.2	Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven	36
2.3	Discriminatie en preventief fouilleren	39
2.4	Jurisprudentie over preventief fouilleren in relatie tot selectie	42
2.5	Rechtsbescherming bij preventief fouilleren	44
2.6	Draagvlak	48
2.7	Resumé	51
3	Ontwikkelingen op gemeenteniveau	53
3.1	Politiek-bestuurlijke besluitvorming: opstarten, continueren of stopzetten	54
3.1.1	Preventief fouilleren niet in APV opgenomen	54
3.1.2	Preventief fouilleren wel in APV opgenomen, maar niet gebruikt	56
3.1.3	(Tijdelijk) gestopt met preventief fouilleren	59
3.1.4	Preventief fouilleren blijft operationeel	62
3.2	Keuze veiligheidsrisicogebieden	63

3.2.1	Preventief fouilleren bij structureel wapengeweld	63
3.2.2	Preventief fouilleren bij vermoedens van wapengeweld	66
3.2.3	Preventief fouilleren als reactie op incidenten	66
3.3	Bestaande en nieuwe actiemethoden in de steden	67
3.4	Effecten van preventief fouilleren in de steden	70
3.4.1	Effectiviteit van preventief fouilleren gemeten	71
3.4.2	Registratieproblemen	72
3.5	Resumé	73
4	Selectie in de praktijk (practices)	77
4.1	Practices binnen het juridisch kader	77
4.1.1	Alle instrumenten uit de kast	78
4.1.2	Preventief fouilleren bij opsporing terroristische misdrijven	81
4.2	Practices op bestuurlijk niveau	83
4.2.1	Overwegen, maar ervan afzien in een probleemwijk	84
4.2.2	Een zo groot mogelijk veiligheidsrisicogebied	85
4.3	Practices op tactisch niveau	86
4.3.1	Meerdere steekincidenten als aanjager	87
4.4	Practices op operationeel niveau: geobserveerde acties	89
4.4.1	De patseraanpak en preventief fouilleren: een selectieve combinatie?	89
4.4.2	Methodiek en beoordelingsvrijheid bij een actie in Heerlen	93
4.5	Beschouwing van de practices	94
5	Conclusies en aanbevelingen	97
5.1	Conclusies	97
5.2	Reflectie op de onderzoeksresultaten	105
5.3	Aanbevelingen	109
	Literatuur	115
	Bijlagen	121
1	Vragenlijsten en formats interviews	121
2	Lijst van geïnterviewden	140
3	Enkele rechterlijke uitspraken	141

Vooraf

Voor u ligt de rapportage van het landelijk onderzoek naar preventief fouilleren dat is uitgevoerd in opdracht van Politie & Wetenschap. Het is een onderzoek dat enerzijds voortborduurt op een inventarisatie van Van der Torre en Ferwerda (2005). Toentertijd werden tien steden in het onderzoek betrokken, nu 34. Anderzijds geeft het onderzoek een beeld van de ontwikkelingen die zich sinds 2002 rond dit fenomeen op juridisch, maatschappelijk en beleidsmatig terrein hebben afgespeeld. Daarbij speelt de mate waarin bij preventief fouilleren sprake is van de wettelijk vastgelegde aselechte controle van burgers een belangrijke rol.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn we als onderzoeksteam veel mensen dank verschuldigd. Allereerst zijn dat de contactpersonen bij de politie-regio's en de gemeenten aan wie een vragenlijst is voorgelegd. Daarnaast waren diverse politie- en gemeentefunctionarissen bereid tot een interview, waarvoor dank.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de leden van de begeleidings-commissie, die ons in de diverse fasen van het onderzoek hebben ondersteund. De commissie was als volgt samengesteld:

- Kees Loef, Politie & Wetenschap
- Annemieke Venderbosch, Politie & Wetenschap
- Sjoerd Top, Politie Rotterdam-Rijnmond
- Bart Engberts, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Yvonne Jansen, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Sabine van der Snoeck, Gemeente Amsterdam
- Lodewijk Rogier, Erasmus Universiteit Rotterdam

Het projectteam

Samenvatting

Preventief fouilleren manifesteert zich sinds 2002 en komt voort uit enkele wapenincidenten in de Randstad en de daaropvolgende politieke initiatieven. Sindsdien heeft het middel zich via verschillende actiemethoden verspreid over meerdere gemeenten in Nederland. Daaraan gekoppeld is preventief fouilleren in sommige gemeenten ook ter discussie gesteld, vooral als het gaat om de effectiviteit, de stigmatisering (van wijken die aangewezen zijn als veiligheidsrisicogebied) en vooral het selectieve karakter van het middel. Wat het laatste betreft: in de op preventief fouilleren betrekking hebbende wetten wordt ervan uitgegaan dat selectie van bepaalde personen of groepen niet toegestaan is. Dit betekent niet dat een bepaalde vorm van selectie onmogelijk is, want door het kiezen van bepaalde veiligheidsrisicogebieden of tijdstippen waarbinnen mag worden gefouilleerd bestaan mogelijkheden tot een bepaalde mate van selectie. Ook de inbreng van de officier van justitie en de politiefunctionaris op straat biedt mogelijkheden om, binnen de gestelde wetsgrenzen, te selecteren.

Voor sommige gemeenten zijn drie factoren om preventief te fouilleren belangrijk. Ten eerste gaat het om de cijfermatige onderbouwing voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Ten tweede is het draagvlak onder burgers voor preventief fouilleren belangrijk en ten derde ligt de focus regelmatig op de wapenopbrengsten tijdens preventief fouilleren, ook omdat het terugdringen van wapens in de publieke ruimte de primaire doelstelling is.

Sinds 2005 is preventief fouilleren, naast de strikt aselechte vorm, geëvolueerd tot een instrument dat als antwoord op incidenten is ingezet. De nadruk is daarmee minder op cijfers komen te liggen, ook omdat de cijfermatige onderbouwing van veiligheidsrisicogebieden niet eenduidig gedefinieerd is.

In 2005 is door Van der Torre en Ferwerda een onderzoek verricht naar de stand van zaken rond preventief fouilleren in tien steden. Mede omdat preventief fouilleren een betrekkelijk jonge methode is en de ontwikkelingen toentertijd volop gaande waren, is ten eerste gekozen om in het onderhavige onderzoek te kijken hoe de actiemethoden van preventief fouilleren zich sinds die tijd ontwikkeld hebben. Daarbij is ten tweede nagegaan in hoeverre preventief fouilleren aselekt wordt toegepast.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek hebben de volgende vragen centraal gestaan.

- Wat is het juridische oordeel over de toepassing van preventief fouilleren?
- Welke afwegingen spelen op juridisch, bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau een rol bij de besluitvorming over het inzetten van preventief fouilleren?
- Wat zijn de ervaringen in de gemeenten waar de afgelopen jaren is gewerkt met preventief fouilleren?
- Wat valt er te zeggen over het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren?
- Hoe gaat de politie in de praktijk om met het middel? Op basis waarvan maken politiefunctionarissen selecties en welke succesfactoren en aandachtspunten benoemen politiefunctionarissen bij de uitvoering?
- Hoe verhoudt zich het niet-discriminatiebeginsel tot preventief fouilleren? Is er een verschil tussen de oorspronkelijke bedoeling (het middel mag niet selectief uitgevoerd worden) en de praktijk op straat?
- Zijn er alternatieven voor preventief fouilleren, en zo ja: welke en waarom?

Methoden van onderzoek

Voor het onderzoek is informatie bij in totaal 34 gemeenten opgevraagd. Het gaat om de G30-gemeenten, aangevuld met vier gemeenten die in het onderzoek van Van der Torre en Ferwerda (2005) zijn betrokken. Van deze 34 gemeenten zijn de verantwoordelijken bij de gemeente en de politie benaderd om inzicht te verschaffen in de stand van zaken rond preventief fouilleren. Daarnaast zijn verdiepende interviews bij de tien gemeenten van het onderzoek uit 2005 gehouden, om in te zoomen op de ontwikkelingen aldaar. Verder is gebruikgemaakt van een internetscan om relevante jurisprudentie, enkele praktijkvoorbeelden (*practices*) en draagvlak bij de burgers te onderzoeken. Ten slotte is meegelopen met drie preventief-fouilleeracties, om in de praktijk te ervaren hoe invulling wordt gegeven aan het middel.

Onderzoeksresultaten

Afwegingen op juridisch niveau

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht is het besluit tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied te toetsen. Daarnaast stelt artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) criteria ten aanzien van de inbreuk op de privacy vast. In 2006 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bepaald dat preventief fouilleren op basis van deze criteria proportioneel is en voorziet in voldoende waarborgen. Tegen preventief fouilleren bestaan drie rechtsmiddelen: belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden en werknemers/eigenaren van omliggende bedrijven) tegen de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied via de Awb, burgers tegen het feitelijk preventief fouilleren via de klachtenregeling van de politie en burgers tijdens de strafprocedure (als ze bijvoorbeeld vervolgd worden wegens wapenbezit).

Preventief fouilleren wordt regelmatig in verband gebracht met *ethnic profiling*. Dit is het op basis van ras, etniciteit of religie oordelen tijdens de opsporing van criminele activiteiten, maar dit is volgens het EHRM onrechtmatig en het is bovendien niet effectief gebleken. Daarentegen biedt *profiling*, het focussen op eigenschappen en kenmerken van onbekende daders, volgens sommigen mogelijkheden om slimmer, maar ook non-discriminatoire te werk te gaan bij het benaderen van te fouilleren burgers.

Op praktisch juridisch niveau was de combinatie tussen noodverordening en preventief fouilleren die zich in Culemborg heeft voorgedaan een unicum. Zoals beide regelingen zich op het moment voordoen, is het onduidelijk waar de juridische bevoegdheden tussen beide middelen beginnen en eindigen. Vandaar ook dat een nieuw conceptwetsvoorstel hier meer aandacht aan besteedt.

Per april 2011 is vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie een conceptwetsvoorstel bekendgemaakt waarin de mogelijkheden tot preventief fouilleren verruimd worden. Enkele voorstellen hierin zijn om voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied achteraf verantwoording aan de gemeenteraad af te leggen en een combinatie tussen preventief fouilleren en een noodverordening te faciliteren.

Afwegingen op operationeel niveau

Preventief fouilleren is sinds de start in 2002 geen grootschalig fenomeen geworden; de frequentie van de acties is afgenomen. Deels heeft dit te maken met (een gebrek aan) politiecapaciteit, deels met bescherming van burgers

(het instrument is ‘te zwaar’) en deels met de verminderde wapenopbrengsten. Voor de politiek en het bestuur spelen de laatste twee redenen een belangrijke rol.

De toepassing is in veel gevallen verbijzonderd van frequent (grootschalig) gebruik van preventief fouilleren als een generiek instrument naar benutting van preventief fouilleren in meer specifieke omstandigheden en met specifieke bedoelingen. De volgende nieuwe actiemethoden zijn sinds 2005 ontstaan:

- kleinschalige actiemethoden waarin het onderscheid tussen actiemethoden vervaagt. In veel gevallen is gebiedssurveillance de grondvorm: kleine groepjes agenten surveilleren door (een deel van een) veiligheidsrisicogebied en controleren personen en/of voertuigen;
- preventief fouilleren bij risico-evenementen, uiteenlopend van zomercarnaval tot een risicowedstrijd in het betaald voetbal. Preventief fouilleren wordt in het bijzonder gericht op evenementen met vrije toegang of op gebieden met vrij sociaal verkeer, dus zonder of voorafgaand aan controle ‘aan de poort’;
- preventief fouilleren onder bijzondere omstandigheden, zoals een periode vol spanning na een (wapen)incident of in het kader van ordehandhaving bij mogelijke ongeregeldeheden;
- preventief fouilleren als aspect van een breder opgezette politieactie, zoals de combinatie met nummerplaatherkenning;
- preventief fouilleren als strikt preventief en ‘gecommuniceerd’ instrument in bijvoorbeeld een uitgaansgebied of rond scholen. Het gaat dan om preventief fouilleren in het kader van voorlichting (en andere maatregelen) aan stappers of scholieren.

Alternatieven voor preventief fouilleren

Ook grijpen verschillende gemeenten regelmatig terug naar alternatieven, zowel voor als naast het preventief fouilleren. Het gaat dan met name om extra aandacht voor wapenbezit in horeca- en winkelpanden en de inzet van extra toezichtinstanties zoals stadstoezicht en camera’s. Ook wordt in sommige gemeenten extra inzet gepleegd op bekende groepen en individuen die voor overlast zorgen en/of crimineel gedrag vertonen. Daarnaast wordt in verschillende gemeenten gegrepen naar (beoogde) functionele alternatieven voor (of naast) het preventief fouilleren, zoals:

- gecombineerde vormen, bijvoorbeeld samen met de belastingdienst en Koninklijke Marechaussee;

- vormen van *hotspot policing* (bijvoorbeeld herhaaldelijk surveilleren in een specifiek gebied);
- proactieve signalering, het signaleren en aanspreken van afwijkende of verdachte personen en groepen.¹

Inzoomen op gemeenten en nieuwe ontwikkelingen

Van de onderzochte 34 gemeenten is in twintig gemeenten gebruikgemaakt van preventief fouilleren. Van die twintig gemeenten wordt in elf gemeenten op dit moment niet meer gefouilleerd. In veertien van de onderzochte gemeenten is nog nooit gebruikgemaakt van preventief fouilleren. Van deze veertien gemeenten hebben er negen de APV aangepast, zodat een burgemeester, indien daar aanleiding toe is, altijd een veiligheidsrisicogebied aan kan wijzen.

Onder de gemeenten die preventief fouilleren, komen gemeenten voor die veiligheidsrisicogebieden periodiek 'herijken'. Dit gebeurt ofwel op basis van politiecijfers, ofwel op basis van incidenten. Preventief fouilleren lijkt in steden waar het wordt ingezet ook veelvuldig ingezet te worden als bestuurlijk-politiek instrument. Daar moet de legitimiteit van het middel dan ook steeds weer beargumenteerd worden. In andere gemeenten wordt preventief fouilleren ingezet om onrust naar aanleiding van incidenten in een wijk te beheersen. Er is echter ook een gemeente die vanwege de angst voor stigmatisering van een wijk en zijn bewoners heeft afgezien van preventief fouilleren.

Draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak onder burgers voor preventief fouilleren ligt, daar waar dit is geëvalueerd, hoog. Burgers worden betrekkelijk netjes bejegend door de politie en zien voordelen als het gaat om het vergroten van veiligheid in de buurt en het stellen van een norm: geen wapens op zak. Het politiek-bestuurlijk draagvlak wisselt per gemeente en hangt af van het maatschappelijk draagvlak en evaluaties, maar ook van (wapen)incidenten die lokaal spelen. Wanneer preventief fouilleren wordt stopgezet in een gemeente, kan dit in bijna alle gevallen rekenen op politiek-bestuurlijke steun.

¹ Op dit moment wordt er in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie onder andere voor de Nederlandse politie een opleiding Proactieve signalering (PAS) ontwikkeld.

Organisatie en uitvoering (inclusief selectie)

De aselechte werkwijze van preventief fouilleren staat al sinds de introductie van preventief fouilleren ter discussie. Hoewel er in de basis al enige vorm van selectie plaatsvindt (bijvoorbeeld door het aanwijzen van het veiligheidsrisicogebied of het tijdstip van fouilleren), wordt de methodiek van preventief fouilleren steeds meer opgerekt. Daar waar de individuele politieambtenaar op straat de meeste keuzevrijheid heeft, is het lastig om te bezien in hoeverre er sprake is van (ongeoorloofde) selectie van bepaalde personen. Wanneer bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van de gebiedsafsluiting, wordt iedereen gefouilleerd en zal in theorie geen selectie van personen mogelijk zijn. Die beoordelingsvrijheid is al anders bij een voertuigcontrole, waarbij auto's worden geselecteerd. Men kan er auto's uitpikken met een bepaalde 'reputatie', waarbij wel selectie wordt toegepast, alleen niet op de persoon. Het is daarnaast bijna onuitvoerbaar om aan politiemensen te vragen om in het geheel niet te selecteren, want dat gaat volstrekt in tegen de politieroutine om interventies af te stemmen op typificaties die stoelen op intuïtie en opgedane ervaringen. Daarbij mag je ook uitgaan van de nodige professionaliteit van de functionaris op dit punt. Bovendien heeft het afzien van selectie ook ongewenste effecten, omdat het verplicht om iedereen, dus ook ouderen en ouders met kinderen te controleren.

Opbrengsten, effecten en efficiëntie van preventief fouilleren

De wapenopbrengsten tijdens preventief-fouilleeracties lijken te dalen. Vanuit de gedachte van efficiëntie bij de politie is dit een lastig punt, omdat de ingezette politiecapaciteit een factor is die steeds wordt meegenomen. Opbrengsten van preventief fouilleren moeten ook niet alleen uitgedrukt worden in het aantal wapens, maar ook in meer subjectieve termen zoals preventieve werking of een verandering in veiligheidsbeleving bij de burger. Enkele meer recente voorbeelden in dit onderzoek duiden ook op het verminderend belang van wapenopbrengsten, aangezien het tegengaan van onrust onder de bevolking en het bestuur ook een belangrijke factor is geworden.

De gemeente, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie zoeken naar een optimum: hoe kunnen de effecten worden vastgehouden of worden verbeterd en blijft tegelijkertijd de inzet van de politie binnen de perken? Dit probeert men te doen door strategische keuzes rond de doelmatige politie-inzet te maken. Uit het onderzoek blijkt dat de efficiëntie van preventief fouilleren via diverse kanalen verhoogd kan worden door mede op basis van informatie van de politie aan 'slimmere' inzet van preventief fouilleren te doen. Het staat de

gemeenten natuurlijk vrij om de politie vanwege politiek-bestuurlijke overwegingen preventief te laten fouilleren in de openbare ruimte, maar dan moeten ze zich realiseren dat dit veel handhavingscapaciteit kost, vooral gerelateerd aan de wapenopbrengsten.

Een tactisch ‘slimmere’ inzet van preventief fouilleren kan worden gerealiseerd door de informatiehuishouding van de politie (vanuit wijkagenten, de Centrale Inlichtingeneenheid, maar ook burgers) te gebruiken om de modus operandi van bepaalde soorten van wapengerelateerde feiten in beeld te krijgen. Daarnaast is het belangrijk dat er onderscheid gemaakt gaat worden in soorten wapengerelateerde incidenten; uitgaansgerelateerde wapenincidenten vragen namelijk een andere aanpak dan wapengerelateerde vermogensdelicten door bijvoorbeeld scooterrijders. Daarbij gaat het er niet om dat een selectie op de achtergronden van mogelijke daders wordt toegepast, maar dat de modus operandi als uitgangspunt dient voor een eventuele preventief-fouilleeractie. Hierdoor wordt tegemoetgekomen aan het bezwaar dat preventief fouilleren aanzet tot ethnic profiling.

Het onderzoek resulteert in de volgende eerste aanzet tot objectieve selectiecriteria voor preventief fouilleren.

Tabel 1.1: Een eerste aanzet tot objectieve selectiecriteria

Selectie op basis van:	Toelichting	Is selectie een optie?
Afwijkend gedrag	Binnen de openbare-ordehandhaving doen aan vroegsignalering van probleemschetsen en probleemgroepen op basis van afwijkend gedrag	Ja
Relevante harde politie-informatie via ANPR	Onherroepelijke veroordelingen WWM en geweld	Ja
Zachte politie-informatie via ANPR	Registraties in BVH, CIE-informatie en tips Meld Misdaad Anoniem	Ja
Informatie over modus operandi	Op basis van analyse en casuonderzoek naar de aard van wapengerelateerde criminaliteit in een bepaald gebied	Hooguit als modus operandi niet aan individuele daderkenmerken (bijvoorbeeld ras, religie of etniciteit) te linken zijn
Niet-politie-informatie	Informatie vanuit bijvoorbeeld de Belastingdienst	Hooguit in combinatie met wapengerelateerd feit
Individuele beoordeling politiefunctaris	Bij het aan de kant zetten van auto's	Hooguit als individuele kenmerken van autobestuurders niet worden meegenomen
Individuele beoordeling politiefunctaris	Bij het selecteren van personen (niet bij een aselecte fouilleeractie)	Hooguit als eerdere wapengerelateerde feiten op persoonsniveau bekend zijn

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen opgetekend:

- 1 Verbeter de informatiehuishouding bij de politie; ‘wapengerelateerde incidenten’ is een containerbegrip dat gedifferentieerd kan worden.
- 2 Werk de in het onderzoek opgestelde objectieve selectiecriteria nader uit.
- 3 Onderbouw de verschillende fouilleermethoden en kies per situatie zorgvuldig de beste methodiek.
- 4 Transformeer, indien gewenst, preventief-fouilleeracties richting flexibele instrumenten met een verrassingselement.
- 5 Verbreed de preventief-fouilleercapaciteit bij de politie, bijvoorbeeld richting de recherche als het gaat om wapenincidenten.
- 6 Wissel via het landelijk platform van de Vereniging Nederlandse Gemeenten best practices uit en overweeg voorafgaand aan de actie altijd alternatieven voor preventief fouilleren.
- 7 Zorg voor uniformiteit in evaluaties, beoordelings- en verlengingsadviezen in het kader van een nieuwe aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden.
- 8 Zorg voor een onafhankelijk toezichtorgaan tijdens een preventief-fouilleeractie.
- 9 Unificeer voor alle politieregio’s de registratiemethodiek voor preventief fouilleren.

Inleiding

Sinds de eeuwwisseling zijn bij de politie diverse vormen van proactief handhaven ontstaan, zoals preventieve identiteitscontroles, gebiedsontzeggingen en preventief fouilleren. Wat betreft de laatste vorm, ligt de oorsprong van deze voor de politie nieuwe werkwijze bij twee proefprojecten in de Rotterdamse Millinxbuurt en de K-buurt in de Amsterdamse Bijlmer, naar aanleiding van een schietpartij in de Rotterdamse metro.² In deze buurten worden in 1999 burgers gefouilleerd zonder dat daaraan een individuele verdenking ten grondslag ligt. Niet alleen voor de politie, die van oorsprong voornamelijk zaak- en incidentgericht werkt, betekent dit een nieuw fenomeen, ook vanuit rechtsprekende en wetgevende instanties levert dit reacties op.

Hoewel de rechter deze proactieve acties achteraf als onrechtmatig betitelt, concludeert Kamerlid Van de Camp dat de opsporingsinstanties onvoldoende bevoegdheden hebben om het bezit van vuurwapens te bestrijden. Om het toenemende wapengeweld in de samenleving terug te dringen, is het volgens Van de Camp nodig om de bevoegdheden van de politie uit te breiden en het preventief fouilleren binnen vooraf vastgestelde gebieden ('veiligheidsrisicogebieden') mogelijk te maken.³ Deze bevindingen hebben geleid tot het indienen van een wetsvoorstel van Van de Camp om het preventief fouilleren mogelijk te maken. Uiteindelijk is het voorstel op 15 september 2002 aangenomen en wordt deze nieuwe vorm van proactieve opsporing operationeel.

Tijdens de wetswijziging in 2002 is er binnen de politieke gelederen gediscussieerd over de aselechte toepassing van preventief fouilleren. Diverse Kamerleden van de PvdA⁴ en GroenLinks⁵ hebben in de aanloop naar de wetswijziging

2 Op 13 februari 1998 raakten tijdens een schietpartij in de Rotterdamse metro vijf personen zwaargewond. Na de hieruit voortvloeiende onderzoeksrapportage 'Aanpak van het vuurwapengeweld' ontstond meer ruimte voor de gedachte om de politie de bevoegdheid te geven mensen preventief te fouilleren.

3 *Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26865, nr. 7.*

4 *Kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26865, nr. 7 en 8.*

5 *Handelingen Eerste Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26865, nr. 28, 1389.*

hieromtrent hun zorgen geuit. Zo vreest GroenLinks-Kamerlid Halsema ‘een tegengesteld, stigmatiserend en mogelijk discriminerend effect dat kan uitgaan van collectief en preventief fouilleren’.⁶

1.1 Ontwikkelingen in de tijd

Het programma Politie & Wetenschap heeft sinds deze wetswijziging verhoogde interesse voor preventief fouilleren. Tijdens de studiedag die Politie & Wetenschap samen met het Landelijk Platform Vuurwapens in 2003 organiseert, blijkt bij veel gemeenten en politiekorpsen behoefte aan praktische informatie rond preventief fouilleren. Verder blijkt dat bepaalde gemeenten die de maatregel al hebben ingezet, hun werkwijze hebben veranderd. Zo blijkt in de gemeente Rotterdam al snel dat de praktische methode van een gebiedsafsluiting (het afzetten van een aanzienlijk gebied in een veiligheidsrisicogebied) een aantal nadelen heeft. Deze methode kost namelijk erg veel politie-inzet en leidt tot wachttijden voor burgers om gefouilleerd te worden. Ook is de situatie niet goed beheersbaar omdat het mensen de gelegenheid biedt om wapens ongezien weg te moffelen (Van der Torre & Ferwerda, 2005).

Ook vanuit politieke zijde blijft kritiek op preventief fouilleren een voortdurend fenomeen. Met name GroenLinks vreest voor de selectieve toepassing van het middel, waardoor bepaalde groepen eerder worden gefouilleerd dan andere. Dit leidt ertoe dat er in sommige steden streng op wordt toegezien dat preventief fouilleren aselectief plaatsvindt.

Om de ontwikkelingen omtrent preventief fouilleren in kaart te brengen, hebben Van der Torre en Ferwerda in 2005 een onderzoek naar de stand van zaken rond preventief fouilleren uitgevoerd. Toentertijd zijn er op basis van empirisch onderzoek beschrijvingen gemaakt van een tiental pilotgemeenten waarin preventief fouilleren is uitgevoerd. Het rapport heeft inzicht verschaft in de actiemethoden, de doelstellingen, besluitvorming, opbrengsten, reacties van burgers en de toepassingspraktijk van preventief fouilleren in deze gemeenten.

De onderzoekers constateren een probleem, aangezien er door de autoriteiten en politici aan preventief fouilleren twee eisen gesteld worden: hoge wapenopbrengsten en een aselecte methode. Volgens de onderzoekers ‘leidt dit

6 Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26865, nr. 49, 3734.

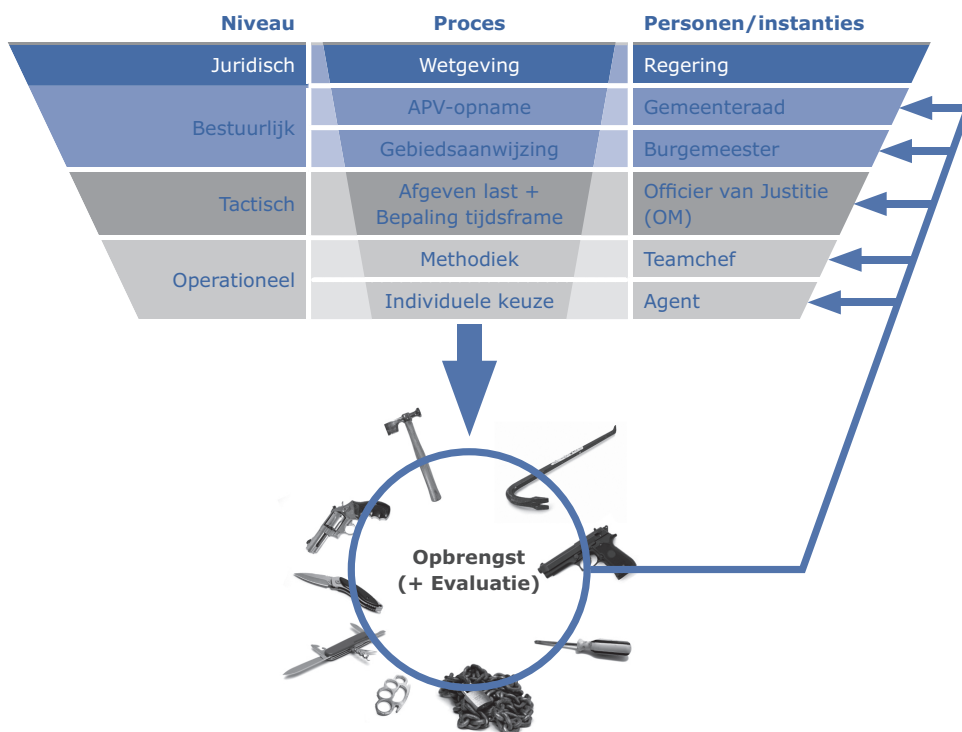
ertoe dat er nu te snel een verschil ontstaat tussen de formele lijn en de operationele praktijk waarin veelal wel degelijk selectiecriteria worden gehanteerd' (Van der Torre & Ferwerda, 2005).

Dat een willekeurige selectie geen rechtsgeldigheid heeft, is evident. Toch hoeft een selectief optreden niet verkeerd te zijn. In het onderzoek van Van der Torre en Ferwerda (2005) wordt ingegaan op de toelaatbaarheid van de inbreuk op privacy die preventief fouilleren met zich meebrengt. Hierbij wordt een link gelegd met de *legal opinion* die Mul in 2003 opstelde. Deze auteur zet uiteen dat maatregelen die inbreuk maken op privacy juridisch gezien aan een aantal eisen behoren te voldoen. Volgens de *legal opinion* is selectie (bij preventief fouilleren) toegestaan en voor de praktische uitvoerbaarheid welhaast onvermijdelijk en vaak zelfs nodig. Het gaat er in dat geval om dat er objectieve selectiecriteria aan ten grondslag liggen. Selectie wordt uiteraard begrensd door (grond)wettelijke bepalingen zoals het discriminatieverbod, het verbod op willekeur en het verbod op *détournement de pouvoir* (Van der Torre & Ferwerda, 2005). Zij onderscheiden drie manieren waarop geselecteerd kan worden.

- 1 Iedereen die het door de autoriteiten vastgestelde gebied betreedt of verlaat. In dit geval is er zeer weinig tot geen keuze voor de opsporingsambtenaar.
- 2 De autoriteiten stellen aselechte criteria vast: het toeval bepaalt wie er gefouilleerd gaat worden. Om selectie door opsporingsambtenaren zo veel mogelijk uit te bannen, moeten de criteria zeer helder worden overgebracht en is er idealiter sprake van onafhankelijk toezicht.
- 3 De autoriteiten, in het bijzonder de officier van justitie, stellen selectiecriteria vast. Hierbij kan men denken aan kenmerken van groepen of bepaalde categorieën mensen van wie bekend is dat ze wapens bezitten. Mogelijke criteria hiervoor zijn bijvoorbeeld sekse en leeftijd, maar ook de plaats van fouilleren. Bij deze wijze wordt getracht de selecties van de agenten gericht te sturen.

1.2 Selectie in fasen van het proces

In de studie van Van der Torre en Ferwerda (2005) is niet verdisconteerd dat er bij preventief fouilleren selectie plaats kan vinden op verschillende niveaus of in fasen van het proces. Het huidige onderzoek zal dieper ingaan op de selectiemogelijkheden in het gehele proces. Met het proces bedoelen we de stappen die doorlopen moeten worden voordat een actie daadwerkelijk plaats kan vinden. Deze niveaus worden in de volgende figuur gevisualiseerd.



Figuur 1: Niveaus van preventief fouilleren, het trechtermodel

De trechter illustreert de selectie- of keuzemogelijkheden die zich binnen het proces voordoen. Deze selectiemomenten doen zich voor op juridisch, bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau. De uiteindelijke opbrengsten en (eventuele) evaluaties van de preventief-fouilleeracties beïnvloeden de betrokken personen en instanties bij hun keuzes binnen het proces. De verschillende niveaus worden hieronder kort besproken en uitgewerkt in de volgende hoofdstukken.

Juridisch niveau

De wetgeving bepaalt onder welke voorwaarden en op welke wijze er preventief gefouilleerd mag worden. In hoofdstuk 2 wordt vanuit een juridisch perspectief gekeken naar de normering van preventief fouilleren als bevoegdheid en de mogelijke gevolgen voor (ongeoorloofde) selectie.

Bestuurlijk niveau

De afweging van de gemeenteraad om de mogelijkheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te nemen, is een van de belangrijkste keuzemomenten op bestuurlijk niveau. Niet alle gemeenten hebben deze mogelijkheid in de APV opgenomen, omdat sommige ervoor hebben gekozen om andere middelen in te zetten. Andere gemeenten vinden dat er überhaupt geen aanleiding voor is.

Een ander selectiemoment op bestuurlijk niveau betreft de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. De burgemeester is degene die hierover beslist. De keuze voor een veiligheidsrisicogebied wordt meestal genomen op basis van een door de politie uitgevoerde wapenincidentenanalyse. Daarnaast worden veiligheidsrisicogebieden ook aangewezen bij vermoedens van mogelijk wapengeweld, zoals bij evenementen en risicovoetbalwedstrijden. Een bijzondere vorm van aanwijzing betreft de aanwijzing door een soort *sense of urgency*. Het gaat hier om gebieden waar zich normaal gesproken geen of weinig wapengeweld voordoet, maar waar zich (tijdelijk) een wapenincident of een reeks incidenten heeft voorgedaan. In hoofdstuk 3 en 4 komen deze bestuurlijke afwegingen uitgebreid aan bod.

Tactisch niveau

De officier van justitie moet een last afgeven alvorens een preventief-fouilleeractie gestart kan worden. De politie vraagt deze last voor een bepaalde dag en tijd aan. De last van de officier van justitie bevat een omschrijving van de feiten en omstandigheden op grond waarvan de toepassing noodzakelijk wordt geacht. Daarnaast bevat de last een tijdsframe van maximaal twaalf uur waarin de acties plaats mogen vinden. De keuze om op bepaalde tijdstippen te fouilleren is een logische; er is geen noodzaak om rond tien uur in de ochtend een grote actie op touw te zetten. Acties worden zorgvuldig gepland op tijdstippen binnen bepaalde gebieden waar men mogelijk de grootste vangst kan genereren. Hierbij houdt men vanzelfsprekend rekening met welk type publiek zich op dat moment in het gebied bevindt. Deze indirecte vorm van selectie is echter geoorloofd zolang men niet selectief binnen het begrensde gebied fouilleert.

Operationeel niveau

De leidinggevende politiefunctionaris/teamchef maakt de afwegingen omtrent de inzet en gehanteerde methodiek op straat.⁷ Een relevante vraag is dus of per type actie het risico van ongeoorloofde selectie groter is dan bij een andere methode. Voor wat betreft de verschillende methoden geldt namelijk dat per methode de beoordelingsvrijheid van politieambtenaren die op operationeel niveau acteren, varieert.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de gebiedsafsluiting wordt iedereen gefouilleerd en zal in theorie geen selectie van personen mogelijk zijn. Die beoordelingsvrijheid is al anders bij een voertuigcontrole, waarbij auto's worden geselecteerd. Men kan er hier auto's uitpikken met een bepaalde 'reputatie', waarbij wel selectie wordt toegepast, alleen niet op de persoon. Selectie bij passantencontrole is mogelijk, bijvoorbeeld door personen op grond van hun uiterlijke (raciale) kenmerken te fouilleren. Dit laatste voorbeeld is een ongeoorloofde vorm van selectie. Passantencontrole kan ook aselekt plaatsvinden, door bijvoorbeeld elke vijfde passerende persoon te fouilleren.

Bij een gebiedssurveillance is eveneens sprake van keuzemogelijkheden van politieambtenaren: indien men steekproefsgewijs mensen eruit haalt, kan dit leiden tot selectie: welke onderbouwing wordt gegeven om bepaalde personen te selecteren? Specifieke gebiedssurveillance kan worden verricht aan de hand van zogenaamde risicopunten: leeftijd, gedrag, gebied. Politieambtenaren zijn echter wel beperkt tot het geselecteerde gebied.

Tot slot worden bij een horeca- en lokaliteitencontrole alle mensen gefouilleerd; dit betekent dat er geen keuzevrijheid is voor politieambtenaren. Wel heeft de leidinggevende politiefunctionaris de keuze om bepaalde horecagelegenheden te selecteren voor een controle, terwijl andere gelegenheden niet aan een controle worden onderworpen.

Opbrengst en (eventuele) evaluatie

De verschillende keuzemomenten voor en tijdens de actie leiden uiteindelijk tot een bepaalde opbrengst van wapens. In de steden waar de opbrengst inzichtelijk is, wordt dit veelal gebruikt om het middel preventief fouilleren te evalueren en wordt daaraan eventueel het succes of de (on)wenselijkheid van het middel gekoppeld. Deze evaluaties worden meestal uitgevoerd door de politie

⁷ Deze methodieken worden ook uitgebreid besproken in hoofdstuk 3.

en teruggelegd richting gemeenteraad, burgemeester en officier van justitie. In hoeverre deze evaluaties vervolgens invloed hebben op de keuzes van deze organen en personen is onduidelijk en zal per gemeente verschillen, aangezien er altijd gebiedsspecifieke kenmerken meespelen. Tot slot is het niet onbelangrijk om erop te wijzen dat er per gemeente grote verschillen waarneembaar zijn in de registratie en evaluatiemethode. In hoofdstuk 4 en 5 wordt dieper ingegaan op deze materie.

1.3 Selectie en discriminatie

Preventief fouilleren blijkt dus een constant keuzeproces te zijn: wie, waar, wanneer en op welke wijze moet de politie fouilleren? Deze keuzes zijn zeer bepalend voor het antwoord op de vraag of en hoe vergaand er inbreuk op rechten van de gefouilleerde wordt gemaakt. Hoe selectiever preventief fouilleren wordt uitgevoerd, des te meer zal de neiging bestaan om het als discriminerend te bestempelen. Binnen de specifieke wet- en regelgeving rondom preventief fouilleren wordt het verbod op discriminatie echter niet genoemd. Alleen het eerste artikel van de Grondwet biedt aanknopingspunten: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.’ In totaal zijn twaalf discriminatiegronden in de wet vastgelegd: ras, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid, politieke overtuiging, godsdienst, levensovertuiging, handicap of chronische ziekte, burgerlijke staat, leeftijd, nationaliteit, arbeidsduur (fulltime of parttime) en soort contract (vast of tijdelijk).

Ook in de literatuur komt de vraag of er mogelijk sprake is van schending van het discriminatieverbod slechts in de marge aan bod. Het valt niet uit te sluiten dat dit grondrecht bij preventief fouilleren geschonden wordt. Het vergt maar weinig praktisch inzicht en inlevingsvermogen om te zien dat waarboring hiervan negatief kan correleren met de effectiviteit van het middel. En dat niet alleen: selectiviteit en effectiviteit kunnen ook fungeren als communicerende vaten. Een voorbeeld kan dit verduidelijken: door selectiever, en dus mogelijk discriminatoir te werk te gaan, kan de inbreuk op de privacy worden beperkt, in de zin dat minder mensen relatief onnodig gefouilleerd hoeven te worden. Een oude dame fouilleren is immers, naar maatstaven van wat over wapengeweld bekend is, minder zinvol dan een jongeman.

De termen ‘selectie’ en ‘discriminatie’ lijken bij de toepassing van preventief fouilleren dus inwisselbaar. In het huidige onderzoek beschouwen we preventief fouilleren primair vanuit (a)selectie. Daarvoor is een aantal redenen aan te dragen. Ten eerste is ‘(a)selectie’ de meer gangbare term in relatie tot preventief fouilleren. Daarnaast willen we de negatieve associatie met het woord ‘discriminatie’ in relatie tot preventief fouilleren vermijden.

1.4 Vraagstelling

Eenzijds borduurt het huidige onderzoek voort op het onderzoek uit 2005, omdat we bij dit onderzoek de nieuwe stand van zaken en ontwikkelingen rond preventief fouilleren in kaart brengen. Anderzijds resulteert dit (vervolg)onderzoek in een verdieping van de eerdergenoemde basale discussie rond de aselecte toepassing van preventief fouilleren. Uit recente nieuwsfeiten, de indrukken van de onderzoekers tijdens de gehouden interviews en vragen van diverse gemeenteraadsleden omtrent de toepassing van preventief fouilleren binnen verschillende gemeenten, blijkt dat deze discussie nog steeds gaande is.

Door een nieuw onderzoek uit te voeren naar de ontwikkelingen op het gebied van preventief fouilleren, willen we kijken wat er te leren valt van aanpassingen in het beleid en de praktijk van preventief fouilleren door de jaren heen. Verder bekijken we of, en zo ja hoe, deze aanpassingen in het beleid effect hebben gehad op het gebruik van selectie bij de toepassing van preventief fouilleren.

Bij preventief fouilleren bestaat het risico van selectie op de verschillende uitvoeringsniveaus. Een vraag die hierbij rijst, is wanneer de grens van selectie dan wel slimme inzet is bereikt en of hierin door de jaren heen mogelijk verschuivingen zijn opgetreden. Met dit laatste bedoelen we met name ontwikkelingen zoals:

- capaciteitsoverwegingen bij de politie;
- verhoogde media-aandacht;
- overwegingen omtrent de opbrengst van preventief fouilleren;
- selectieve inzet van politie-ervaring;
- nieuwe politiestrategieën, zoals profiling;
- toepassing en inzet van andere preventieve maatregelen.

In dit onderzoek wordt het onderwerp preventief fouilleren van drie kanten belicht, elk verwoord in een onderzoeksvraag.

- Hoe en in welke mate heeft preventief fouilleren zich sinds 2002 ontwikkeld?
- Bestaat er een optimum tussen slimme politie-inzet en selectie bij preventief fouilleren?
- Hoe luiden uitkomsten van belangrijke rechterlijke toetsingen ten aanzien van preventief fouilleren?

Deze vragen zijn nader uitgewerkt in de volgende deelvragen.

- Wat is het juridische oordeel over de toepassing van preventief fouilleren?
- Welke afwegingen spelen op juridisch, bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau een rol bij de besluitvorming over het inzetten van preventief fouilleren?
- Wat zijn de ervaringen in de gemeenten waar de afgelopen jaren is gewerkt met preventief fouilleren?
- Wat valt er te zeggen over het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren?
- Hoe gaat de politie in de praktijk om met het middel? Op basis waarvan maken politiefunctionarissen selecties en welke succesfactoren en aandachtspunten benoemen politiefunctionarissen bij de uitvoering?
- Hoe verhoudt zich het niet-discriminatiebeginsel tot preventief fouilleren? Is er een verschil tussen de oorspronkelijke bedoeling (het middel mag niet selectief uitgevoerd worden) en de praktijk op straat?
- Zijn er alternatieven voor preventief fouilleren, en zo ja: welke en waarom?

1.5 Methoden van onderzoek

Het onderzoek valt uiteen in drie onderdelen. Ten eerste zoomen we wederom in op de tien pilotgemeenten uit het onderzoek van Van der Torre en Ferwerda uit 2005.⁸ Om dit beeld te completeren, wordt de gemeente Den Haag als extra G4-gemeente hieraan toegevoegd. Deze verdieping biedt de mogelijkheid om de ontwikkelingen sinds de invoering van het middel in kaart te brengen. Daar-

8 Dit zijn de gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Den Helder, Haarlemmermeer, Heerlen, Utrecht, Tilburg, Roermond, Maastricht en Zaanstad.

naast schetst dit onderzoek een landelijk beeld van de stand van zaken rond preventief fouilleren door alle politieregio's en de overige G30-gemeenten in het onderzoek te betrekken. Daarbij wordt ingegaan op de basale kenmerken en op de afwegingen die bij de besluitvorming rondom het inzetten van preventief fouilleren een rol spelen. Ten derde richt dit onderzoek zich op enkele casussen die de ontwikkelingen rond preventief fouilleren treffend weergeven.

Om invulling te geven aan de onderdelen van het onderzoek zijn verschillende onderzoekshandelingen ingezet. Het gaat dan om de volgende handelingen.

Landelijke basisinventarisatie

In deze fase van het onderzoek zijn de gemeenten en de politiekorpsen benaderd met het verzoek een vragenlijst (zie bijlage 1) in te vullen. Dit geeft een landelijk beeld van de stand van zaken rondom preventief fouilleren.

Verdiepende interviews

De informatie uit de vorige fase levert de basis voor de verdiepende interviews met een aantal gemeenten en politieregio's. Met name gaat het dan om de gemeenten en politieregio's waar het eerder uitgevoerde onderzoek naar preventief fouilleren (Van der Torre & Ferwerda, 2005) heeft plaatsgevonden.

Participerende observatie

Op basis van het meelopen bij diverse preventief-fouilleeracties is inzicht verkregen in (a) selecte afwegingen die een rol spelen bij de besluitvorming over het toepassen van en ervaringen met preventief fouilleren. In totaal gaat het om drie acties in de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Heerlen.

Analyse relevante jurisprudentie

Ten behoeve van het juridische draagvlak is een inventarisatie geanalyseerd van rechterlijke toetsingen die betrekking hebben op preventief fouilleren.

Draagvlakonderzoek

Om de algemene acceptatiegraad van preventief fouilleren te achterhalen, is een internetscan uitgevoerd. Via deze weg zijn de meningen in de media rond dit

fenomeen opgetekend en is gekeken of hierin een bepaalde ontwikkeling te onderkennen valt. Tevens is de literatuur geraadpleegd om het draagvlak onder burgers te peilen. Daarnaast is ook het ervaren draagvlak van de gefouilleerden tijdens de observaties meegenomen. Ten slotte is aan gemeentevertegenwoordigers en politiefunctionarissen gevraagd hoe binnen hun organisaties tegen preventief fouilleren wordt aangekeken en of dit standpunt mogelijk door de jaren heen is veranderd.

Inzoomen op enkele practices

Op basis van alle onderzoekshandelingen is een aantal interessante praktijkvoorbeelden naar voren gekomen die de ontwikkelingen rond preventief fouilleren goed weergeven. Op deze *practices*, zes in totaal, is nader (internet)onderzoek verricht, met het doel om ze apart toe te lichten.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de juridische aspecten rond preventief fouilleren. Dit doen we onder andere aan de hand van wetsanalyse, jurisprudentie en onderzoek naar rechtsbescherming van burgers. Daaraan gekoppeld zal in dit hoofdstuk ook het draagvlak onder burgers beschreven worden. Hoofdstuk 3 belicht de actuele situatie rond preventief fouilleren in de onderzochte gemeenten. In hoofdstuk 4 worden de zes *practices* beschreven, waarna hoofdstuk 5 afsluit met conclusies en aanbevelingen.

Selectie binnen het juridisch kader

Preventief fouilleren betekent het fouilleren van een persoon zonder voorafgaande verdenking van die persoon op grond van een concreet strafbaar feit. Het middel is voor het initiatiefwetsvoorstel in 2002 al mogelijk met toestemming van de betrokkene wanneer er geen sprake is van verdenking in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafrecht (Sr).⁹ Zo bezit de Koninklijke Marechaussee onder andere de bevoegdheid om preventief te fouilleren in het beschermde gebied op luchthavens, waar reizigers aankomen en vertrekken, op grond van artikel 52 lid 4 Wet wapens en munitie (WWM).¹⁰

In 2002 is het initiatiefwetsvoorstel van Van de Camp aangenomen, wat leidt tot de invoering van art. 151b Gemeentewet en de wijziging van de artikelen 50, 51 en 52 WWM.¹¹ Met deze wetswijziging zijn ruimere bevoegdheden aan de politie toegekend voor wat betreft het onderzoeken van verpakkingen, vervoermiddelen en onderzoek aan de kleding. Het preventief fouilleren vindt plaats in daartoe door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden, waaraan eenieder die zich in het betreffende risicogebied bevindt, kan worden onderworpen.

In dit hoofdstuk kijken wij vanuit een juridisch perspectief naar de normering van preventief fouilleren als bevoegdheid en de gevolgen die dit kan hebben voor (ongeoorloofde) selectie in relatie tot preventief fouilleren. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

- Wat is het juridische oordeel over de toepassing van preventief fouilleren?

9 De Koninklijke Marechaussee bezit te allen tijde de bevoegdheid om preventief te fouilleren in het beschermde gebied op luchthavens, waar reizigers aankomen en vertrekken, op grond van artikel 52 lid 4 Wet wapens en munitie (WWM). Het betreft onderzoek aan kleding, de reisbagage en in het vervoermiddel.

10 De bevoegdheid is overigens met de Wet verruiming opsporing terroristische misdrijven verruimd naar het gehele luchthavengebied. Zie verder §2.4.

11 Zie voor het wetsvoorstel *Kamerstukken II, 1999-2000, 26865*, nr. 1 en voor de officiële bekendmaking van de wet zelf (13 juli 2002), *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (Stb)*. 2002, 420.

- Welke afwegingen spelen op juridisch niveau een rol bij de besluitvorming over het inzetten van preventief fouilleren?
- Hoe verhoudt zich het niet-discriminatiebeginsel tot preventief fouilleren? Is er een verschil tussen de oorspronkelijke bedoeling (het middel mag niet selectief uitgevoerd worden) en de praktijk op straat?

In §2.1 behandelen wij de normering van bevoegdheden en de procedure voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en het gelasten van een actie. In §2.2 bespreken wij de Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven en de implicaties die deze wet heeft voor preventief fouilleren. Paragraaf 2.3 gaat in op de normering van het discriminatieverbod en de uitleg hiervan in de rechtspraak. Paragraaf 2.4 gaat vervolgens in op jurisprudentie rond preventief fouilleren die specifiek toeziet op het thema van selectie en discriminatie. In §2.5 en §2.6 staan de rechtsbescherming van de burger en de mate waarin bij burgers draagvlak voor preventief fouilleren bestaat centraal. Paragraaf 2.7 sluit af met een resumé.

2.1 Bevoegdheden en procedure: een drietrapsraket langs twee sporen¹²

De wettelijke normering van de bevoegdheid is langs een bestuursrechtelijk en strafrechtelijk spoor neergelegd.¹³ Het bestuursrechtelijke spoor richt zich op de procedure voor aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied (gemeenteraad en de burgemeester), het strafrechtelijke deel bevat de last tot preventief fouilleren en ligt in handen van de officier van justitie. Naast het bestaan van twee sporen, is de procedure bij het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en het toekennen van preventief fouilleren in de wetgeving volgens een drietrapsraket geformuleerd: de gemeenteraad bepaalt of de bevoegdheid aan de burgemeester wordt toegekend (art. 151b lid 1 Gemeentewet), de burgemeester wijst na overleg in de driehoek (art. 151b lid 2 Gemeentewet) een veiligheidsrisicogebied aan en de officier van justitie beslist ten slotte over de daadwerkelijke inzet van een actie (art. 50 lid 3 WWM). Indien de openbare orde in een

¹² Deze paragraaf is deels gebaseerd op de bijdrage van R. Dammen in: E.R. Muller e.a. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, §6.13.2.

¹³ *Kamerstukken II*, 1999/2000, nr. 5 en 7. Zie voor meer achtergrondinformatie R. Salet (2009). 'Preventief fouilleren als praktijk. Van proefballon tot symbolische maatregel'. In: *NJB*, vol. 84, nr. 27, 1724-1728.

bepaald gebied (inclusief voor het publieke openstaande gebouwen¹⁴) wordt verstoord of dreigt te worden verstoord door de aanwezigheid van wapens, kan de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid toekennen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen.¹⁵ Daarnaast kan het niet voldoen aan de fouillering vervolging betekenen op grond van art. 184 Sr. De rechterlijke controle achteraf kan vervolgens worden beschouwd als een extra trap van de raket.

De bevoegdheid van gemeenteraad, burgemeester en officier van justitie

Gemeenteraad

Aanvankelijk was het de bedoeling dat het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied zou geschieden op grond van art. 174b Gemeentewet. Naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State is uiteindelijk gekozen voor een regeling die te vergelijken is met die van bestuurlijke ophouding, waarbij expliciete toestemming nodig is van de raad. Met de invoering van 151b in de Gemeentewet verleent de gemeenteraad de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied aan de burgemeester.¹⁶ De burgemeester dient de raad dus te vragen om deze bevoegdheid, waarbij de burgemeester de raad moet informeren over concrete ‘ernstige vrees’¹⁷ (de mogelijke aanwezigheid van wapens) of een daadwerkelijke verstoring van de openbare orde. De raad kan weigeren om deze bevoegdheid af te geven. Een andere mogelijkheid is dat de raad de bevoegdheid tijdelijk toekent, waarna de burgemeester bij het verstrijken van de periode zijn aanvraag opnieuw dient te onderbouwen.¹⁸

14 Denk bijvoorbeeld aan cafés.

15 Artikel 8 EVRM. TK 2000-2001, 26 865, nr. 3, 8 en nr. 11, 7. Zie voor het proportionaliteitsvereiste EHRM 26 april 1979, NJ 1980/146, (*Sunday Times*). Met name ten aanzien van het punt van evenredigheid uit N.M. Schröder (2005) haar twijfels. Zie haar stelling 3 bij: *Veiligheid en privacy in de openbare ruimte, Preadviezen Jonge VAR 2004*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 51: ‘Preventief fouilleren kan een ontoelaatbare beperking van het recht op privacy meebrengen omdat de regeling toelaat dat: a) gebieden voor onevenredig lange perioden worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied, b) onevenredig grote gebieden worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied en c) gebruik wordt gemaakt van onevenredig ingrijpende methoden als lokaliteiten- en horecacontroles.’

16 *Stb.* 2002, 420.

17 Voor een uiteenzetting over ernstige vrees zie *Kamerstukken II*, 26865, nr 7, 9. Het moet wel gaan om een te verwachten overtreding van de WWM.

18 *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, 411.

Burgemeester

Art. 151b Gemeentewet geeft de burgemeester de bevoegdheid om na overleg met de officier van justitie in het driehoeksoverleg een veiligheidsrisicogebied (art. 151b lid 2 Gemeentewet en art. 14 Politiewet 1993) aan te wijzen in het belang van de handhaving van de openbare orde.¹⁹ Tegelijk is dit besluit gericht op de opsporing van wapens (strafrecht). Lid 2 van art. 151b stelt bovendien de voorwaarde dat de burgemeester de aanwijzing in de driehoek bespreekt (art. 14 Politiewet²⁰).

De aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied is gebonden aan enkele voorwaarden. De gebiedsaanwijzing mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk is (lid 6 van artikel 151b Gemeentewet) en mag ook niet gelden voor een groter gebied dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde (Van der Torre e.a., 2006). De aanwijzing moet proportioneel zijn ten opzichte van de dreigende schending van het privéleven van alle personen. Zodra de verstoring van de openbare orde is geweken, dient de burgemeester de gebiedsaanwijzing in te trekken.

De burgemeester bespreekt de aanwijzing in de driehoek, waarbij alle verschillende, bij het nemen van een dergelijk besluit betrokken belangen tegen elkaar worden afgewogen. Het gaat dan onder andere om het belang van handhaving van de openbare orde en het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privéleven. De door de burgemeester gemaakte keuzes dienen deugdelijk te zijn gemotiveerd en proportioneel te zijn ten opzichte van de dreigende schending van het privéleven van eenieder in het aangewezen gebied.

Officier van justitie

De officier van justitie is bevoegd om het bevel (of de 'last') tot preventief fouilleren af te geven aan opsporingsambtenaren. Deze bevoegdheid wordt gegrond op zijn taakuitoefening bij het opsporen van overtredingen van de WWM en daarmee wordt van het bestuursrechtelijk spoor overgestapt op het strafrechtelijk spoor. De officier van justitie beoordeelt vervolgens of het houden van een preventief-fouilleeractie op die plaats op die tijd voldoet aan de vereisten van

¹⁹ Kamerstukken II, 26865 nr. 11, 4.

²⁰ Art. 14 Politiewet: 'De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.'

proportionaliteit en subsidiariteit. Dat wil zeggen: of, gezien de ernst van de wapenincidenten op die plek en op die tijd, het inzetten van het instrument een gerechtvaardigde inbreuk op het recht van privacy van de gefouilleerden maakt én of preventief fouilleren op dat moment en op die plek het meest aangewezen instrument is, of dat er een minder ingrijpend instrument voorhanden is waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt. De door de officier van justitie afgegeven last kent een geldigheidsduur van maximaal twaalf uur.²¹

Verhouding preventief fouilleren en noodverordening

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 172 lid 1 Gemeentewet), waarbij openbare orde door Dölle en Elzinga (2004) wordt omschreven als: 'een optreden tegen een verstoring van het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven in de publieke ruimte, waarbij een direct (dreigend) gevaar bestaat voor anderen of de rechten van anderen direct worden of dreigen te worden aangetast'. Op grond van de artikelen 175 en 176 kan de burgemeester noodbevoegdheden inzetten. Het moet hierbij wel gaan om buitengewone omstandigheden, waarbij de inzet van noodbevoegdheden noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde, of om het gevaar te keren (Van Haaren-Dresens en De Jong, 2009). Een noodverordening is neergelegd in art. 176 Gemeentewet, op grond waarvan de burgemeester bij vrees voor lokale noodsituaties algemeen bindende voorschriften kan uitvaardigen. Art. 175 regelt de bevoegdheid tot het uitvaardigen van noodbevelen, vaak ad hoc toegepast, in tegenstelling tot noodverordeningen die vaak een bepaalde duur kennen. Om de openbare orde te handhaven kan de burgemeester onder voorwaarden gebruikmaken van de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding, of het uitvaardigen van een gebiedsverbod.

Voor het mogelijk maken van preventief fouilleren zijn andere zaken nodig dan een noodverordening. Voor preventief fouilleren moet op grond van art. 151 Gemeentewet de basis in de APV staan en dit moet door de gemeenteraad vervolgens worden toegekend aan de burgemeester. Aan de hand van criteria (gebied, duur en motivering) kan deze een veiligheidsrisicogebied aanwijzen, in overleg met de driehoek. De officier van justitie beslist uiteindelijk over de daadwerkelijke toepassing van een preventief-fouilleeractie, niet de burgemeester. In de memo-

21 Zie art. 50 lid 3 Wet wapens en munitie.

rie van toelichting op het wetsvoorstel tot uitbreiding van de WWM wordt eveneens gevraagd naar de verhouding tussen preventief fouilleren en de noodbevoegdheden. Een bevel tot preventief fouilleren kan niet worden afgegeven door de burgemeester via een noodverordening of een noodbevel.²²

Controle achteraf: de rechterlijke toetsing

Het besluit tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied door de burgemeester is te beschouwen als een besluit in de zin van art. 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet biedt, naast ongeschreven rechtsbeginselen, vervolgens ook mede het normeringskader waarlangs de rechter het besluit kan toetsen. De rechter moet zich wel terughoudend opstellen bij de beoordeling van een aanwijzingsbesluit. Hij toetst of het besluit strijdig is met wettelijke voorschriften, of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat gebiedsaanwijzing in verband met (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde noodzakelijk was, en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de aanwijzing heeft kunnen komen.²³ Verder staan in de Awb de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geformuleerd. Hierbij gaat het om een zorgvuldige voorbereiding (hoofdstuk 3 Awb): op grond van art. 3:2 Awb dient het besluit van de burgemeester te zijn voorbereid op grond van de relevante feiten en dient er een belangenafweging te zijn gemaakt die deugdelijk is gemotiveerd (proportionaliteit en subsidiariteitsbeginsel, dit houdt in dat in de concrete situatie geen zwaardere bevoegdheid mag worden gebruikt dan vereist is). Ook moet het besluit voldoen aan de eerdergenoemde normen op grond van art. 151b Gemeentewet, zoals de omvang van het veiligheidsrisicogebied, de tijdsduur van de gebiedsaanwijzing en de bekendmaking van het besluit.²⁴

Een ander aspect is de inbreuk op de privacy. In de rapportage van Van der Torre en Ferwerda (2005) is al uitgebreid ingegaan op de *legal opinion* ten aanzien van preventief fouilleren. Vooral artikel 8 (en 5) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) wordt van belang geacht. Art. 8 EVRM stelt de volgende voorwaarden aan het inperken van de privacy:

22 *Kamerstukken II*, 2000/2001, 26685, nr. 7, 9 en Dölle en Elzinga (2004), 387 e.v.

23 Vergelijk Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) 9 november 2005, AB 2006, 90.

24 Hoge Raad (HR), 20 februari 2007, NJ 2007, nr. 00225/06.

- de inbreuk is bij de wet voorzien;
- de inbreuk dient een legitiem doel;
- de inbreuk is noodzakelijk in een democratische samenleving;
- voorzienbaarheid van de inbreuk;
- het moet gaan om een noodzakelijke inbreuk op de privacy.

Wat betreft het eerste vereiste geldt dat de inbreuk in artikel 151b Gemeentewet en in de Wet wapens en munitie is neergelegd. Het legitieme doel uit zich hierin, dat de maatregel het terugbrengen van illegaal wapenbezit en -gebruik en de daarmee gepaard gaande gevaren en gevoelens van onveiligheid tot doel heeft. Daarnaast voorziet de wet in de eis van een dringende, maatschappelijke behoefte. De regeling van preventief fouilleren lijkt, getoetst aan deze criteria, proportioneel en voorziet in voldoende waarborgen.²⁵ Salet (2009) is echter kritisch in een artikel waarin hij niet helemaal overtuigd is van het voldoen aan de eis van proportionaliteit vanwege knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Hij stelt dat niet al te lichtzinnig over de bevoegdheid moet worden nagedacht, zeker gezien de onduidelijke effecten/resultaten die preventief fouilleren kent.

In dit verband is het van belang om te wijzen op de zogenaamde leer van de voortgezette toepassing. Deze houdt in dat, indien men bij preventief fouilleren spontaan stuit op bijvoorbeeld een niet toegestane hoeveelheid softdrugs, opsporingsambtenaren mogen overgaan tot optreden in het kader van overtreding van de Opiumwet. Preventief fouilleren is echter niet bedoeld om drugs op te sporen; wordt dit wel beoogd, dan gaat het om een ontoelaatbare *détournement de pouvoir*.²⁶

Wetsvoorstel preventief fouilleren: mogelijke verruiming van de toepassing

In april 2011 is bekendgemaakt dat vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie een conceptwetsvoorstel is opgesteld waarin het mogelijk wordt preventief

25 Het Hof stelt: 'Deze maatregel acht het hof daarenboven proportioneel tot het beschikbare doel, nu het vóór de wet preventief fouilleren voor de politie beschikbare instrumentarium tekortschoot bij het aanpakken van illegaal wapengebruik, de uitvoering van de wet met de nodige waarborgen is omgeven en in het bevel van de officier van justitie, dat de preventieve fouilleringsactie uiteindelijk constitueert en tot de daadwerkelijke inbreuk leidt, een beperking in tijd is opgenomen.' Hof Amsterdam, 1 februari 2006, LJN AV1477.

26 Zie ook Hof Amsterdam, 1 februari 2006, LJN AV1477 en zie ook rechtbank Breda 2 maart 2004, Nieuwsbrief 2004, 217 (Traan-gas). Hof Amsterdam 23 september 2005 NJ 2005, 518.

fouilleren sneller in te zetten. Een eerste wijzigingsvoorstel houdt in dat een burgemeester in onvoorzienbare spoedsituaties een eigenstandige bevoegdheid heeft om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen vanwege (de vrees voor) verstoring van de openbare orde. De burgemeester kan dit voor maximaal twaalf uur en eventueel mondeling doen en dient te overleggen met de officier van justitie. Als de situatie dermate spoedeisend is, kan ook worden volstaan met de hulpofficier van justitie. De burgemeester legt hierover achteraf verantwoording af aan de gemeenteraad. Vervolgens geeft de (hulp)officier van justitie (mondeling) een bevel, waarna de politie direct preventief kan fouilleren.

Daarnaast krijgt een burgemeester door het wetsvoorstel ook de bevoegdheid om via een noodverordening een veiligheidsrisicogebied voor preventief fouilleren aan te wijzen. Zoals al eerder in deze paragraaf aangegeven, is dat nu geen basistaak van de burgemeester als dat niet specifiek in de APV geregeld is.²⁷

2.2 Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven

Per 1 februari 2007 is de Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven in werking getreden, die nieuwe en bredere bevoegdheden geeft voor politie en justitie.²⁸ De belangrijkste bevoegdheden zijn de volgende.

Bijzondere opsporingsbevoegdheden

Observatie, infiltratie, pseudokoop en de telefoontap kunnen worden toegepast waar er alleen ‘aanwijzingen’ zijn dat een terroristische aanslag wordt voorbereid. Het criterium op grond waarvan de bevoegdheden kunnen worden ingezet, is verlicht: het dient niet meer te gaan om ‘een redelijk vermoeden’ van een strafbaar feit, nu gaat het om ‘aanwijzingen’ van een strafbaar feit.

27 www.rijksoverheid.nl. Wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 201X (verruiming fouilleerbevoegdheden), concept 6 april 2011.

28 Op 14 november 2006 is het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven door de Eerste Kamer aangenomen, zie *Handelingen II*, 2005-2006, nr. 81, 5007-5008. Zie voorts *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 2. Zie voor een evaluatie het WODC-cahier 2008-9, ‘De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking’.



Figuur 2.1: Veiligheidsrisicogebieden op basis van het Besluit opsporing terroristische misdrijven

Verruiming van de mogelijkheden tot het inwinnen van informatie

De officier van justitie mag tijdens een verkennend onderzoek namen, adressen, woonplaatsen, klantnummers en bankrekeningnummers opvragen en bestanden van private en publieke instellingen met elkaar vergelijken van personen die mogelijk een terroristische aanslag beramen. Ook databanken mogen om deze reden gekoppeld worden.

De veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen in het Besluit opsporing terroristische misdrijven, *Stb.* 2007, 730. In figuur 2.1 (op pagina 37) staan de veiligheidsrisicogebieden weergegeven.

Bij veiligheidsrisicogebieden zoals luchthavens en stations kan de politie zonder voorafgaande toestemming van de officier van justitie preventief fouilleren en voorwerpen onderzoeken. De officier van justitie is bevoegd om vooraf bepaalde gebieden aan te wijzen waarin preventief gefouilleerd mag worden. Met deze wet is het ook mogelijk geworden om semipermanente veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen bij Algemene Maatregel van Bestuur, zoals het gebied van luchthavens, stations, industriegebieden en overheidsgebouwen. Het bevel van de officier van justitie om preventief te fouilleren is niet meer nodig, omdat de wet een zelfstandige bevoegdheid schept voor opsporingsambtenaren.

In het WODC-cahier wordt gesproken over de ontstane verwarring die de wet met zich meebrengt ten aanzien van de uitoefening van de bevoegdheid tot preventief fouilleren. Er is namelijk een aantal situaties mogelijk.

- In situaties waarin er geen sprake is van een veiligheidsrisicogebied, kan niet preventief worden gefouilleerd. Fouilleren geschiedt dan op grond van art. 52 lid 2 WWM, waarbij sprake is van een veiligheidsfouillering of van een verdenking.
- Bij een veiligheidsrisicogebied op grond van de Gemeentewet gelast de officier van justitie tot preventief fouilleren, waarbij geen concrete verdenking tegen personen hoeft te bestaan. Hierbij gaat het ook om opsporing van WWM-overtredingen.
- Permanente veiligheidsrisicogebieden zijn gegrond op de Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven en worden op grond van een AMvB vastgesteld. Een last van de officier van justitie is niet nodig voor opsporingsambtenaren om altijd preventief te fouilleren. Hierbij gaat het niet om de opsporing van strafbare feiten op grond van de WWM, maar om aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf te kunnen onderbouwen.
- Op grond van de Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven kunnen ook tijdelijke veiligheidsrisicogebie-

den worden aangewezen, waarbij de officier van justitie kan gelasten dat voor de periode van maximaal twaalf uur preventief gefouilleerd mag worden, met als uitgangspunt dat dit is ter onderbouwing van de aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

Een gevolg kan zijn dat gebieden elkaar kunnen overlappen in ‘status’: zij kunnen zowel een veiligheidsrisicogebied zijn in de zin van de Gemeentewet/openbare orde, als in de zin van de Wet terroristische misdrijven. Dat zorgt volgens geïnterviewde agenten voor lastige situaties, waarin juridische waarborgen tegenover een dreigings- of crisissituatie staan. Er wordt algemeen beaamd dat zeer terughoudend met deze bevoegdheid moet worden omgegaan. In regio’s met permanente veiligheidsrisicogebieden is een informatiekaartje uitgegeven, waarmee burgers worden geïnformeerd over het doel, de bevoegdheid en over het bestaan van een klachtenregeling.

2.3 Discriminatie en preventief fouilleren

Discriminatieverbod in de wet

Het al in hoofdstuk 1 gememoreerde artikel 1 van de Grondwet stelt dat iedereen gelijk behandeld dient te worden in gelijke gevallen. De wet bepaalt die gevallen waarin dat soms niet het geval is. Verder bepaalt de wetgever welke gevallen als gelijk worden behandeld; hierbij mag geen sprake zijn van onrechtmatige differentiatie op grond van bijvoorbeeld ras of geloofsovertuiging.

In art. 90 quater van het Wetboek van Strafrecht wordt discriminatie als volgt gedefinieerd:

‘Onder discriminatie of discrimineren wordt verstaan elke vorm van onderscheid, elke uitsluiting, beperking of voorkeur, die ten doel heeft of ten gevolge kan hebben dat de erkenning, het genot of de uitoefening op voet van gelijkheid van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel terrein of op andere terreinen van het maatschappelijk leven, wordt teniet gedaan of aangetast.’

De Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) kent een discriminatieverbod op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Het toepassingsbereik van deze wet kent arbeid, onderwijs, gezondheidszorg als vel-

den. De wet gaat ook in op positieve discriminatie en de bevordering van de positie van etnische minderheden en vrouwen, teneinde ongelijkheden op te heffen, dan wel te verminderen.

Ook artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten kent een discriminatieverbod:

‘All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.’²⁹

Directe en indirecte discriminatie

Discriminatie in de letterlijke betekenis van het woord betekent ‘onderscheid maken’. Discriminatie wordt veelal ingedeeld in directe en indirecte discriminatie. Directe discriminatie doet zich voor wanneer iemand in een vergelijkbare situatie slechter wordt behandeld op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap of seksuele geaardheid. Bij indirecte discriminatie gaat het om regelgeving of beleid of eisen die gelden voor iedereen, maar waarbij indirect een bepaalde groep geen toegang krijgt of nadelig wordt behandeld. Een oordeel over de onrechtmatigheid van onderscheid maken, hangt af van de volgende toetsingsmaatstaven: causaliteit en proportionaliteit. Causaliteit vereist dat er een oorzakelijke relatie bestaat tussen de maatregel en het doel. Met proportionaliteit wordt bedoeld dat het middel en doel in verhouding tot elkaar moeten staan.

Discriminatoire handelen en de Wet verruimde opsporing terroristische misdrijven

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij preventief fouilleren op basis van de bovengenoemde wet liggen wezenlijk anders dan bij preventief fouilleren op grond van de Gemeentewet en de WWM. De bevoegdheden zijn ruimer neergelegd en opsporingsambtenaren kunnen fouilleren zonder een last van de officier van justitie. Bij deze vorm van preventief fouilleren gaat het om een

29 Artikel 26 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16-12-1966.

ander doel, namelijk de opsporing van terroristische misdrijven. In de behandeling van het wetsvoorstel stelde de minister dat er niet werd aangesloten bij de procedure zoals in de Gemeentewet, omdat het preventief fouilleren vanuit een wezenlijk andere context geschiedt: namelijk de dreiging van een terroristische activiteit. Het gaat daarbij om landelijk ingewonnen dreigingsinformatie, waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is.

Een juridisch relevante vraag is of de verruimde bevoegdheden kunnen leiden tot een meer reële kans op ongeoorloofde selectie van bepaalde burgers bij preventief-fouilleeracties. De minister stelt bij de parlementaire behandeling daarover het volgende:

‘Niet uitgesloten is, dat hierbij huidskleur en kleding een zekere rol vervullen. Daarmee is nog niet gezegd dat de opsporingsambtenaar zich bij de selectie van personen laat leiden door ongerechtvaardigde vooroordelen of zelfs overwegingen van discriminatoire aard. Immers, specifieke informatie kan tot dergelijke keuzes aanleiding geven.’³⁰

Actuele aandacht voor (ethnic) profiling

Het bepalen van de grens van preventief fouilleren wordt behalve door wettelijke kaders en het eventueel oprekken daarvan ook beïnvloed door ontwikkelingen in de politiepraktijk. Met name (ethnic) profiling wordt in verband gebracht met preventief fouilleren.

Ethnic profiling is omstreden en door Goldston (2005) als volgt gedefinieerd: ‘the use of racial/ethnic stereotypes, rather than individual behaviour, as a basis for making law enforcement and/or investigative decisions about who has been or may be involved in criminal activity’. Profiling op grond van etniciteit, ras of godsdienst is per definitie onrechtmatig volgens het EHRM, omdat discriminatoir handelen niet uit te sluiten valt. Door profiling bestaat de kans dat een bepaalde groep met een religieus en etnisch karakter eerder aan een dreiging van het plegen van terroristische misdrijven gekoppeld wordt. Volgens Blom (2006) bestaat het risico dat de ‘profiler gaat handelen op basis van vooroordelen. Ras, etniciteit, huidskleur of religie worden dan gebruikt als een factor in de opsporing van criminele activiteiten.’

De effectiviteit van ethnic profiling is bovendien niet bewezen. Volgens een

30 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, nummer 30 164.

Soros-rapport (Open Society Justice Initiative, 2009) wijzen diverse onderzoeken uit diverse landen uit dat deze techniek ondoeltreffend is; zij leidt niet tot resultaten in de zin van een strafrechtelijke vervolging of veroordeling.

Profiling is het ontwikkelingsproces van een beschrijving van eigenschappen en kenmerken van onbekende daders. Er twee soorten: het ontwikkelen van een profiel op basis van bekende psychologische kenmerken en de profielschets op basis van kenmerken van de modus operandi en het plaats delict.

Wanneer we de eerste vorm koppelen aan preventief fouilleren is het onderscheid in normaal en afwijkend gedrag relevant. Uit diverse onderzoeken blijkt dat bepaalde stereotiepe gedragingen te koppelen zijn aan burgers die iets te verbergen hebben of willen misleiden (onder andere Vrij, 2000 en De Paulo e.a., 2003). Daarbij is het van belang dat dergelijke afwijkende gedragingen in de praktijk gesignaleerd worden. Volgens Kop en Klerks (2010) kunnen hiervoor technische hulpmiddelen zoals camera's ingezet worden, maar is het ook mogelijk om bijvoorbeeld politiefunctionarissen het signaleren van afwijkend gedrag aan te leren. Met name in uitgaanssettings kan deze vorm volgens een enkele geïnterviewde geschikt zijn.

Voor de tweede vorm, profiling op basis van kenmerken van de modus operandi en het plaats delict, zien enkele door ons geïnterviewde personen vanuit politie en gemeente eveneens mogelijkheden voor preventief fouilleren. Het gaat dan met name om het 'intelligenter' gebruikmaken van informatie uit politieregistraties, vanuit wijkagenten en burgers. Deze vorm van informatievergaring wordt tot op heden gemist bij preventief fouilleren. Een geïnterviewde geeft voor het laatste geval als voorbeeld dat bekend is dat overvallen op scooters in Amsterdam-West met regelmaat door jongeren van Marokkaanse afkomst worden gepleegd. Niet het feit dat het jongeren van Marokkaanse afkomst zijn is dan doorslaggevend, maar het feit dat er criminele activiteiten met behulp van scooters worden gepleegd.

2.4 Jurisprudentie over preventief fouilleren in relatie tot selectie

Tot op heden bestaat er (nog) weinig jurisprudentie over preventief fouilleren in relatie tot selectie.³¹ Zeer recent is er in Engeland een rechtszaak geweest die ook vanuit Nederland met verhoogde aandacht gevolgd wordt.

31 In het volgende hoofdstuk gaan we evenwel dieper in op een Amsterdamse zaak.

Actuele rechtspraak EHRM: *Gillan and Quinton vs. the UK*

Op 12 januari 2010 doet het EHRM uitspraak in de zaak *Gillan and Quinton vs. the United Kingdom*.³² Op weg naar een demonstratie bij een wapenbeurs in Londen worden Gillan en Quinton gefouilleerd door de Britse politie. Zij dienen een klacht in tegen het politieoptreden tijdens de preventief-fouilleeractie en stellen dat er een inbreuk is gemaakt op de artikelen 5, 8 (recht eerbiediging privé-leven), 9, 10 en 11 EVRM.

De getoetste wetgeving betreft de artikelen 44-47 van de Terrorism 2000 Act, waarin politieambtenaren bevoegd zijn iedereen altijd en zonder verdenking te onderwerpen aan een preventief-fouilleeractie. In zijn oordeel gaat het Hof expliciet in op discriminatoir handelen bij politieambtenaren. Het stelt dat het risico van discriminatoire toepassing van de bevoegdheid zeer reëel is, en dat de statistieken ten aanzien van de gehouden preventief-fouilleeracties laten zien dat zwarte en Aziatische personen disproportioneel worden geraakt door de maatregel. De regeling is in het bijzonder in strijd met art. 8 EVRM. Van belang is dat het EHRM preventief fouilleren zonder dat sprake is van enige verdenking onrechtmatig acht. De Britse overheid verweert zich onder andere met de stelling dat de regeling is omkleed met voldoende juridische waarborgen. Het Hof oordeelt echter dat juist die rechtsbescherming ook de beperkingen laat zien.³³

De zaak toegespitst op de Nederlandse situatie

Ten aanzien van de Nederlandse situatie is het criterium dat de politie *aanwijzingen* moet hebben voor een terroristisch misdrijf. Recent zijn door GroenLinks Kamervragen gesteld naar aanleiding van de Britse uitspraak.³⁴ Op 18 februari 2010 antwoordt de minister als volgt:

‘De in het geding zijnde Britse regeling is, op grond van de in de uitspraak gegeven beschrijving, anders ingericht dan de Nederlandse regeling inzake preventief fouilleren in de Gemeentewet in samenhang met de Wet wapens en munitie, die tot doel heeft overlast door de aanwezigheid van wapens in een bepaald gebied te voorkomen of te bestrijden.’³⁵

³² EHRM, *Gillan and Quinton vs. the United Kingdom*, 12 januari 2010, Application no. 4158/05.

³³ Overigens dient de Britse regering als reactie een schadeclaim van €33.850 jegens het tweetal in en laat ze weten in hoger beroep te willen gaan tegen de uitspraak.

³⁴ *Kamervragen II*, 2009-2010, nr. 2010Z00722.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30164, nr. 3, 9.

In zijn antwoord refereert de minister aan de regeling voor fouilleren zoals neergelegd in de Gemeentewet en de WWM, terwijl het juist zou moeten gaan om de Wet verruiming opsporing terroristische misdrijven. Wanneer de preventief-fouilleerbevoegdheid op grond van laatstgenoemde wet wordt beschouwd, wordt een ander criterium dan de verdenkingseis gesteld, namelijk dat er aanwijzingen moeten zijn voor het plegen van een terroristisch misdrijf.

In de memorie van toelichting is voor de aanwijzingseis aangesloten bij de Wet economische delicten (WED) en de WWM: 'Van aanwijzingen is sprake indien de beschikbare informatie feiten en omstandigheden bevat die erop duiden dat daadwerkelijk een terroristisch misdrijf zou zijn of zal worden gepleegd. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij moeilijk verifieerbare geruchten dat een aanslag wordt voorbereid of dat daartoe wordt samengespannen. Ook uitkomsten van dreigingsanalyses van de AIVD kunnen aanwijzingen opleveren.'³⁶

Concluderend kan gesteld worden dat er op grond van de Britse wettelijke regeling geen enkel criterium wordt gehanteerd, wat resulteert in een ongelimiteerde beoordelingsvrijheid van politieambtenaren. De Nederlandse regeling is voorzien van aanwijzingen waarop politieambtenaren zich dienen te baseren. Men kan zich wel afvragen hoe en of dit in de praktijk altijd realiseerbaar is. Ook Van der Torre en Ferwerda (2005) concluderen dat de eis om aselekt te fouilleren in de uitvoeringspraktijk moeilijk haalbaar is. De focus ligt tijdens de acties vooral op mensen die als potentieel verdacht worden gezien. Zij pleiten daarom voor objectieve selectiecriteria, die door de officier van justitie dienen te worden vastgesteld.

2.5 Rechtsbescherming bij preventief fouilleren

Er zijn in de procedure drie momenten en daarbij drie vormen van rechtsbescherming van de burger te onderscheiden:

- tegen een besluit tot aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied op grond van de Algemene wet bestuursrecht;

³⁶ Zie: http://www.minbzk.nl/actueel/@125548/antwoorden-op_6d.

- tegen het feitelijk preventief fouilleren op grond van de klachtenregeling politie;
- tijdens de strafprocedure: hoger beroep bij het gerechtshof en eventueel daarna nog in cassatie bij de Hoge Raad (bijvoorbeeld bij het niet voldoen aan de vordering of wanneer men vervolgd wordt wegens wapenbezit).

Rechtsbescherming tegen het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied

Bestuursorganen zijn op grond van art. 3:45 Awb verplicht om belanghebbenden te wijzen op de mogelijkheden voor bezwaar of beroep. Daarnaast staat op grond van art. 8:81 Awb de mogelijkheid tot het verzoeken om een voorlopige voorziening open. Vereist is dan wel dat het gaat om onverwijlde spoed. Een mogelijkheid tot een versnelde procedure bieden ook art. 8:52 en 8:86 Awb.

In 2003 bepaalt de Alkmaarse voorzieningenrechter dat alleen de officier van justitie belanghebbende is bij de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied.³⁷ De rechter argumenteert dat het enige beoogde rechtsgevolg van het aanwijzingsbesluit van de burgemeester is dat de officier van justitie een bevelsbevoegdheid verkrijgt. Dit betekent dat burgers geen mogelijkheden hebben tot het instellen van bezwaar en beroep.³⁸ De voorzieningenrechter geeft aan dat:

‘het invoeren van de als extra waarborg bedoelde bevelsbevoegdheid van de officier van justitie tot gevolg heeft gehad dat een andere waarborg, de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, is komen te vervallen. Wanneer de wetgever thans nog steeds van mening is dat voor burgers bestuursrechtelijke rechtsbescherming moet openstaan tegen een dergelijk besluit, dan zal de wet op dit punt moeten worden aangepast.’

Ook tegen het bevel van de officier van justitie om te fouilleren konden de burgers in het verleden niet in bezwaar en beroep gaan, omdat dit bevel gericht is tot de opsporingsambtenaren en niet tot de burgers (Tappeiner e.a., 2003). In 2005 bepaalt de Raad van State echter:

37 Rechtbank Alkmaar, 16 juni 2003, LJN: AG1672.

38 Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:2 lid 1 Awb). Alleen een belanghebbende kan bezwaar maken of in beroep gaan (artikel 8:1 lid 1 jo 7:1 lid 1 Awb). Iemand kan als belanghebbende worden aangemerkt wanneer hij door het besluit rechtstreeks in zijn belang wordt geraakt, artikel 1:2 lid 1 Awb. Het moet daarbij gaan om een eigen, persoonlijk, objectief bepaalbaar, actueel, rechtstreeks belang.

‘dat tot daadwerkelijke uitoefening van die bevoegdheden eerst kan worden overgegaan nadat de officier van justitie daartoe bevel heeft gegeven, doet er niet aan af dat de wederpartij reeds door het aanwijzingsbesluit rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen.’³⁹

De Raad van State verwijst verder naar de intenties van de wetgever. Als belanghebbende bij het aanwijzingsbesluit van de burgemeester worden onder meer bewoners, eigenaren van bedrijven, exploitanten en werknemers aangemerkt.⁴⁰ Regelmatige bezoekers en anderen niet.⁴¹ Zij kunnen een onrechtmatige-daadactie instellen bij de burgerlijke rechter of kunnen, als de officier van justitie besluit hen te vervolgen, terecht bij de strafrechter (De Jong, 2006).

Rechtsbescherming na het ondergaan van een preventief-fouilleeractie

Indien iemand zich als gevolg van preventief fouilleren gediscrimineerd voelt, kan hij ten eerste bij de politie zelf een klacht indienen. Op grond van art. 61 t/m 66 Politiewet dient het regionaal college op aangeven van de korpschef regelgeving te maken op het gebied van klachtenafhandeling. De burger kan een klacht indienen bij de korpschef en kan zich vervolgens eventueel tot de onafhankelijke klachtencommissie van de regionale politie richten en/of tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman kan alleen de uitspraak doen dat een betreffende politieambtenaar zich onbehoorlijk heeft gedragen; hij heeft geen sancties tot zijn beschikking. Een scan binnen de databank van de registers en de uitspraken van de Nationale ombudsman levert geen zaken op.

In de Aanwijzing Discriminatie, die uitgegeven is door het College van procureurs-generaal, wordt gesteld dat discriminerend politieoptreden strafbaar is en dat disciplinaire maatregelen kunnen volgen. Het onderzoek heeft enig zicht gekregen op klachten die burgers hebben ingediend (onder andere in Amsterdam, Den Helder, Den Haag en Maastricht), maar op dossierniveau zijn de klachten niet ingezien. Dit komt hoofdzakelijk omdat de klachtzaken voornamelijk bij de startperiode van preventief fouilleren zijn ingediend en niet meer vindbaar zijn.

³⁹ Raad van State, 9 november 2005, LJN: AU 5839.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2000-2001, 26865, nr. 7, 14.

⁴¹ Zie: noot bij vzr. Rb Alkmaar 16 juni 2003, Gemeentestem 2003, 150 met noot Rogier. Later bevestigd in ABRvS 9 maart 2005, AB 2005, 251 met noot Brouwer en Schilder.

Ook kan de strafrechter zich in een strafzaak buigen over vermeend discriminerend politieoptreden. De politie heeft in de eigen organisatie contactpersonen aangewezen, die in verbinding staan met het antidiscriminatiebureau van de betreffende regio. In 2002 is het Landelijk Bureau Discriminatiezaken (LBD) ingesteld door de politie. Dit bureau is inmiddels onder het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (LECD) van de politie gehangen. Dit expertisecentrum houdt zich vooral bezig met het initiëren, stimuleren en coördineren van het multicultureel vakmanschap binnen de politie.

Tijdens de strafprocedure

Tijdens de strafprocedure heeft de burger mogelijkheden om in hoger beroep te gaan bij het gerechtshof of in cassatie te gaan bij de Hoge Raad. Dit kan bijvoorbeeld wanneer iemand niet voldaan heeft aan de vordering van een politieagent of wanneer iemand vervolgd wordt wegens wapenbezit. De volgende casus geeft dit treffend weer.

Een Amsterdamse rechtszaak over preventief fouilleren⁴²

Op 19 februari 2004 weigert een man een controle tijdens een preventief-fouillerenactie. De man wordt aangehouden en voorgeleid (184 Sr.). Hij blijkt geen wapens op zak te hebben en hij wordt, zonder een verklaring af te leggen, na bijna drie uur heengezonden. De Politierechter (Amsterdam, 27 januari 2005) veroordeelt de man tot een geldboete van €150 omdat hij niet heeft voldaan aan een krachtens de artikelen 50, 51 en 52 WWM gegeven bevel. De man gaat in beroep. Het Hof oordeelt anders: het vonnis wordt vernietigd en de verdachte wordt vrijgesproken. Het Hof is van mening dat de motivering in ernstige mate tekortschiet. De aanwijzing is met deze motivering te ruim genomen, zowel naar tijd als naar gebied.

Deze uitspraak heeft consequenties. Kort voor de uitspraak van het Hof heeft de burgemeester van Amsterdam een nieuw aanwijzingsbesluit genomen. Het besluit heeft betrekking op twee veiligheidsrisicogebieden met dezelfde looptijd, en kent een vrijwel identieke motivering.

42 Zie bijlage 3 voor overige gevonden jurisprudentie.

Er wordt geconcludeerd dat in elk geval een meer uitgebreide schriftelijke motivering, als onderdeel van het aanwijzingsbesluit, nodig is om een (her)aanwijzing van de veiligheidsrisicogebieden te motiveren. Bovendien worden consequenties getrokken uit de opmerkingen van het Hof over de ruim genomen aanwijzing, want de looptijd gaat van twee naar één jaar.

2.6 Draagvlak

Het draagvlak voor preventief fouilleren kan worden opgesplitst in politiek-bestuurlijk draagvlak vanuit de gemeenten zelf en maatschappelijk draagvlak onder burgers. We gaan achtereenvolgens op beide vormen in.

Politiek-bestuurlijk draagvlak

Voor het draagvlak bij de lokale politiek wordt grosso modo behalve naar lokale afwegingen ook naar de landelijke politieke lijn gekeken. Zo volgt GroenLinks in de steden het landelijke standpunt. Dat dit voor andere partijen niet altijd geldt, wijst de situatie in Heerlen uit, alwaar de SP in 2002 voor preventief fouilleren stemt. De landelijke SP is tegen deze maatregel, maar vanwege alle problemen in de gemeente is de lokale partij overtuigd van de noodzaak van het instrument.⁴³

Er zijn ook gemeenten waarin preventief fouilleren niet zonder slag of stoot wordt doorgevoerd. Regelmatig gaat er een stevig politiek debat vooraf aan de start van preventief fouilleren. In sommige steden, waaronder Amsterdam, blijven de politieke partijen dan ook nauw betrokken bij de ontwikkelingen. Centraal staan daarbij de vragen wat de burger ervan vindt en wat de effectiviteit van het middel is.

In andere steden wordt preventief fouilleren positief ontvangen, ook omdat burgers soms sterk voorstander zijn van een steviger veiligheidsbeleid (inclusief preventief fouilleren). Enerzijds blijft een deel van die steden preventief fouilleren, ook omdat de lokale situatie daarom vraagt (bijvoorbeeld Heerlen). Ander-

43 www.sp.nl.

zijds zijn er steden, zoals Rotterdam en Utrecht, waar vanuit de politiek steeds kritischer naar het middel gekeken wordt, omdat bijvoorbeeld wapenincidenten lastig uit de systemen zijn te filteren en de politie-inzet fors blijkt te zijn.⁴⁴

Interessant is dat de mening van de burger, waar we het verderop in deze paragraaf over zullen hebben, regelmatig door het bestuur en de politiek gebruikt is om preventief fouilleren ingezet te krijgen. Daarvoor hebben diverse steden (waaronder Tilburg, Maastricht, Amsterdam en Eindhoven) in ieder geval in de beginfase een onderzoek onder burgers uitgevoerd, juist omdat het middel vanuit sommige politieke partijen ervaren wordt als een inperking van burgerlijke vrijheden.

Maatschappelijk draagvlak

De mate waarin gemeenten op de hoogte zijn van het maatschappelijk draagvlak onder de burgers verschilt. Dit verschil is grotendeels terug te voeren op twee oorzaken. Ten eerste verschilt de noodzaak tot preventief fouilleren per gemeente. Aan de ene kant van het spectrum staan gemeenten die het op basis van (wapengerelateerde) incidenten of politieke overwegingen noodzakelijk achten. Aan de andere kant van het spectrum staan gemeenten die preventief fouilleren in het geheel niet overwegen. Daartussen zitten gemeenten die het in verschillende verschijningsvormen (her)overwegen.⁴⁵

In het kielzog daarvan hechten enkele gemeenten waarde aan de mening van de burger. Zo is de burger in Amsterdam, Rotterdam, Haarlemmermeer, Heerlen, Maastricht, Tilburg, Den Helder en Eindhoven al dan niet periodiek gevraagd naar zijn mening over preventief fouilleren. De intensiteit verschilt per gemeente. Zo blijft Amsterdam de mening van burgers jaarlijks peilen in de zogenaamde Omnibusenquête,⁴⁶ maar hebben de meeste van voornoemde gemeenten een eenmalig onderzoek laten uitvoeren.

Onder burgers wordt veelal naar de bekendheid met en de acceptatie van het middel preventief fouilleren gevraagd. Zo wijst de laatste enquête in Amsterdam (Greven, 2009) uit dat acht van de tien Amsterdammers op de hoogte zijn van wapencontroles en dat 72 procent hier voorstander van is. Ook in Rotterdam is

⁴⁴ Interessant is dat in beide steden afzonderlijke evaluaties zijn uitgevoerd, die leiden tot verschillende conclusies rond de inzet van preventief fouilleren. We gaan hier in hoofdstuk 3 verder op in.

⁴⁵ Zie hoofdstuk 3 voor een overzicht van alle gemeenten.

⁴⁶ In 2009 is de zesde enquête onder burgers gehouden.

de acceptatiegraad bij burgers hoog: de veiligheidsindex 2007 (Gemeente Rotterdam, 2007) bevat enkele vragen over preventief fouilleren. Daaruit blijkt onder meer dat 87 procent van de Rotterdammers denkt dat preventief fouilleren een bijdrage levert aan veiligheid. Voor zover de ondervraagden zijn gecontroleerd, is 78 procent tevreden over de wijze waarop dit gebeurde. Ook het maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren op Schiphol blijkt hoog. Naar aanleiding van de halfjaarlijkse evaluaties, zoals vastgesteld door de gemeenteraad, heeft de gemeente Haarlemmermeer een opinieonderzoek laten uitvoeren. Daaruit bleek dat driekwart van de bezoekers preventief fouilleren op Schiphol noodzakelijk acht.

Positieve signalen komen ook van anderen, bijvoorbeeld horecaondernemers. In Maastricht en Den Helder staan zij positief tegenover preventief fouilleren, omdat ze negatieve ervaringen hebben met wapengerelateerde incidenten tijdens het uitgaan.

De acceptatiegraad van burgers voor preventief fouilleren wordt ook beïnvloed door de bejegening van de politie en de informatie die voorafgaand aan de actie gegeven wordt. In het algemeen hoort de politie gedurende de acties weinig of geen negatieve geluiden van de gefouilleerde personen. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat iedereen het vervolgens met de actie eens is, maar het netjes benaderen en informeren van burgers draagt in ieder geval volgens de politie bij aan het vrijwillig eraan willen meewerken. Enkele geïnterviewden geven in dit kader aan te twijfelen aan de interpretatie van het draagvlak onder burgers voor preventief fouilleren; het zou meer zeggen over het vertrouwen van de burger in de politie dan in het middel preventief fouilleren. Bovendien is volgens de respondenten niet uit te sluiten dat burgers die wat te verbergen hebben toch positief zullen reageren, vanwege de vrees de aandacht op zich te vestigen. Dit alles kan afbreuk doen aan het maatschappelijk draagvlak als bron voor de legitimiteit van preventief fouilleren.

Een voor burgers belangrijk aspect is ook het veiligheidsgevoel. Zo denkt tweederde van de Amsterdammers dat de stad veiliger wordt door wapencontroles (Greven, 2009). Dit geldt voor de helft van de Rotterdammers (Gemeente Rotterdam, 2007). Ook in Heerlen en Eindhoven voelen burgers zich veiliger door de inzet van het middel. Veelal betreft het in steden buiten Amsterdam en Rotterdam eenmalige evaluaties.

2.7 Resumé

De bevoegdheid tot preventief fouilleren is neergelegd in art. 151b Gemeentewet en de artikelen 50, 51 en 52 WWM en ligt bij de gemeenteraad, de burgemeester en de officier van justitie. In de totstandkoming van de wet is veel gesproken over de bestuurlijke bevoegdheden en controle, en over de proportionaliteit van de wettelijke regeling, mede in relatie tot de artikelen 5 en 8 EVRM. Er was tijdens de beraadslaging over het wetsvoorstel weinig aandacht voor het mogelijk ongunstige bijeffect van ongeoorloofd selectief handelen, dat kan leiden tot discriminatoire toepassing. Overigens is in april 2011 een conceptwetsvoorstel opgesteld om preventief fouilleren in meer situaties (onder andere op basis van een noodverordening en zonder raadplegen van de gemeenteraad vooraf) mogelijk te maken.

Discriminatie is bij wet verboden en neergelegd in art. 1 Gw, alsmede de Wet gelijke behandeling. Directe discriminatie op grond van religie, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook is verboden. In de uitvoeringspraktijk blijkt dat de politie tijdens de briefings voorafgaand aan de actie benadrukt dat er aselekt gefouilleerd dient te worden, en dat niet geselecteerd mag worden op grond van etniciteit/ras.

Tijdens de acties zelf is het soms moeilijk realiseerbaar om aan het aselekt criterium vast te houden. Dit betekent nog niet dat er ongeoorloofd selectief wordt gefouilleerd in de praktijk. Eerder betekent dit dat de keuzevrijheid en onderbouwing van die keuze een grote mate van vrijheid kent voor politieambtenaren. Dit wordt versterkt door de gekozen methode van preventief fouilleren.

Bij preventief fouilleren wordt regelmatig de link gelegd met (ethnic) profiling: het op basis van ras, etniciteit of religie oordelen tijdens de opsporing van criminele activiteiten. Dit is volgens het EHRM onrechtmatig vanwege mogelijk discriminatoir handelen. Bovendien is de effectiviteit van (ethnic) profiling niet bewezen.

Door enkele geïnterviewden wordt gesuggereerd om gebruik te maken van profiling in de preventief-fouilleerpraktijk. Met name het focussen op afwijkend gedrag in mensenmassa's (bijvoorbeeld uitgaansgebieden) en het gebruik van informatie over modus operandi rond veelvoorkomende plaatsen delict worden genoemd als een aanvulling op de praktische invulling van preventief fouilleren.

Onderzoek naar vermeend selectief handelen als ongunstig bijeffect van preventief fouilleren, is nog niet eerder uitgevoerd. Wel blijkt uit de rapportage

van Van der Torre en Ferwerda (2005) dat bij voorkeur het OM objectieve selectiecriteria moet opstellen. Klachten naar aanleiding van preventief-fouilleeracties zijn schaars. De rechtspraak heeft zich niet eerder uitgelaten over discriminatie in relatie tot preventief fouilleren.

Dit betekent tegelijkertijd niet dat we ervan uit moeten gaan dat dergelijke klachten niet bestaan. De stap naar de rechter kan te groot zijn, en de aanwezige klachtenregeling bij de politie zelf kan in dit verband gevoelig liggen. Omdat preventief fouilleren een grote inbreuk vormt op fundamentele rechten, lijkt het, mede vanwege de uitvoeringspraktijk, zinvol om een neutrale toezicht-commissie samen te stellen, die eveneens fungeert als laagdrempelige klachten-commissie. Dit geldt des te meer voor preventief fouilleren op grond van de Wet verruiming terroristische misdrijven. Deze randvoorwaarden voor controle tijdens en na een preventief-fouilleeractie zijn essentieel voor bescherming van de burger.

Vanuit internationaal perspectief heeft een recente uitspraak van het EHRM over een preventief-fouilleeractie in Engeland mogelijk ook invloed op de Nederlandse situatie. De speerpunt in de uitspraak is dat preventief fouilleren op grond van de Terrorism Act, zonder dat sprake is van enige verdenking, onrechtmatig wordt geacht. Mede omdat tegen het vonnis beroep is aangetekend en het een zaak in Engeland betreft, is de politieke reactie in Nederland vooralsnog terughoudend.

Het draagvlak onder burgers voor preventief fouilleren ligt hoog, zo wijzen de onderzoeken in diverse steden uit. Daarbij speelt het persoonlijk gevoel van veiligheid een belangrijke rol, maar het is de vraag of draagvlakonderzoek niet vooral een indicatie voor het vertrouwen in de politie is. Voor de lokale politiek en het bestuur is de mening van de burger, naast lokale (wapen)incidenten, in ieder geval een belangrijke bron om het beleid rond preventief fouilleren op te bepalen.

Ontwikkelingen op gemeenteniveau

De ontwikkelingen rond preventief fouilleren sinds 2005 zijn in kaart gebracht bij in totaal 34 gemeenten. Dit betreft de G30 (de dertig grootste gemeenten in Nederland) en vier extra gemeenten die ook in het voorgaande onderzoek van Van der Torre en Ferwerda (2005) voorkomen. De informatie is verzameld via interviews, enquêtes en beleidsdocumenten bij gemeenten en de politie (zie ook de literatuurlijst voor een overzicht).

In dit hoofdstuk zal specifiek gekeken worden naar de ontwikkelingen op vier verschillende niveaus, namelijk:

- bestuurlijk niveau: besluitvorming rond het opstarten, continueren of stopzetten van preventief fouilleren;
- de lokale driehoek (bestuurlijk en tactisch niveau): keuze van veiligheidsrisicogebieden;
- operationeel niveau: keuze voor actiemethoden;
- evalueren: effecten van preventief fouilleren.

Deze vier niveaus komen overeen met die van de trechterfiguur uit hoofdstuk 1. Het juridisch niveau is hier buiten beschouwing gelaten aangezien dit in het vorige hoofdstuk is besproken. De keuze om in dit hoofdstuk het bestuurlijk (gemeente en burgemeester) en tactisch (OM) niveau samen te nemen komt voort uit de praktijk. Bij de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden voeren de burgemeester, de politie en het Openbaar Ministerie (in de gedaante van de officier van justitie) immers uitgebreid overleg.

De vier niveaus belichten ook de verschillende stappen die een gemeenteraad, lokale driehoek, het bestuur en de politie moeten nemen voordat ze over kunnen gaan tot preventief fouilleren. Eerst moet een gemeenteraad besluiten om het instrument in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te nemen. Vervolgens kan een burgemeester een veiligheidsrisicogebied aanwijzen en wordt er door een officier van justitie een last afgegeven. Vervolgens wordt er door de politie gekozen voor bepaalde actiemethoden. Uiteindelijk kan de werking van het instrument worden geëvalueerd binnen de driehoek en de gemeenteraad. Aan de hand hiervan kan een gemeenteraad en/of de lokale drie-

hoek besluiten om preventief fouilleren te continueren of te stoppen. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke keuzes de onderzochte gemeenten hebben gemaakt, hoe ze tot deze keuze zijn gekomen en welke veranderingen daarin hebben plaatsgevonden.

3.1 Politiek-bestuurlijke besluitvorming: opstarten, continueren of stopzetten

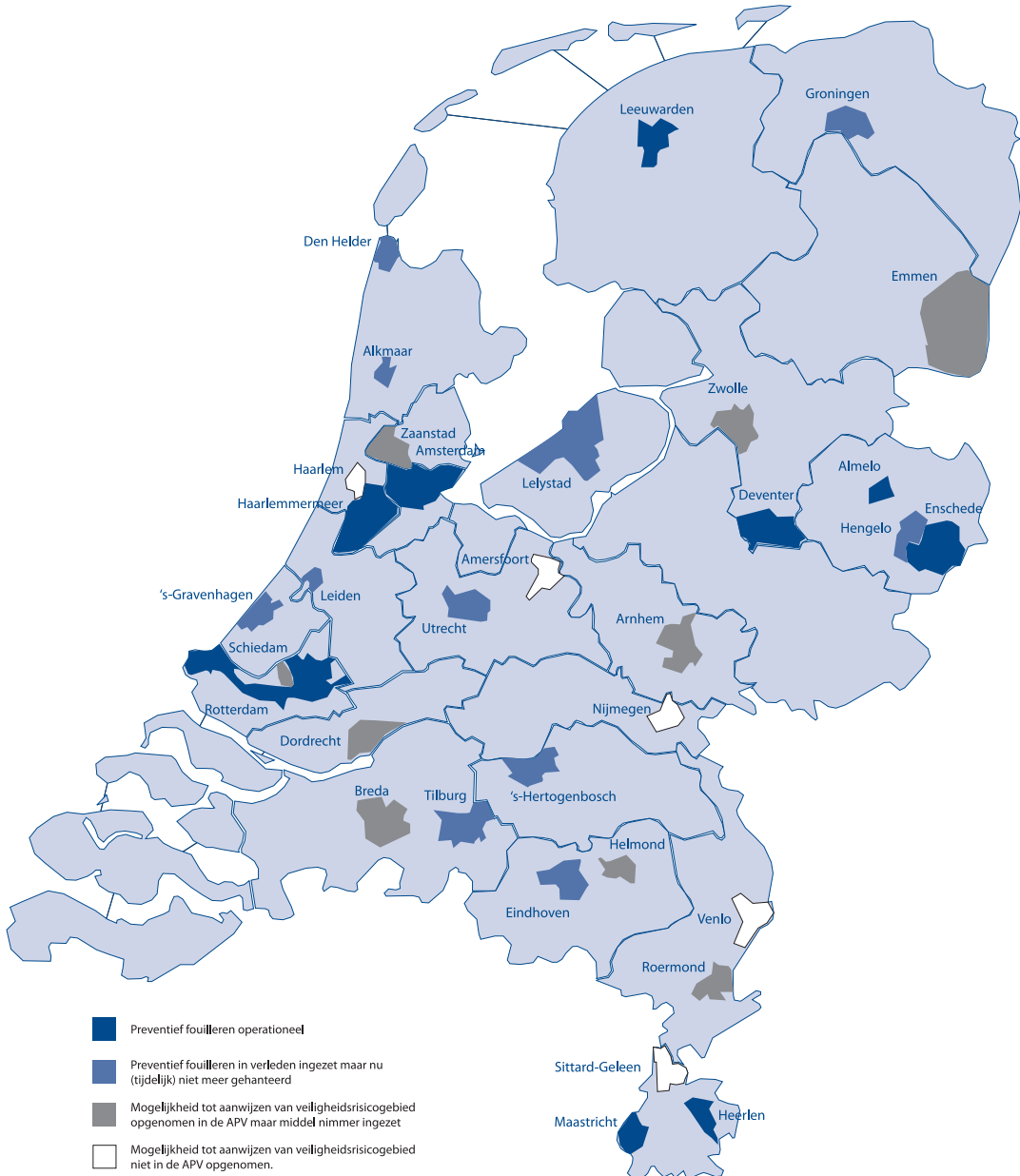
Deze paragraaf richt zich op de politiek-bestuurlijke besluitvorming rondom het opstarten, het continueren en het stoppen van preventief fouilleren. Uit de interviews en enquêtes blijkt dat hierin vier soorten gemeenten kunnen worden onderscheiden (zie ook figuur 3.1).

- 1 Gemeenten die de mogelijkheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied niet in de APV hebben opgenomen.
- 2 Gemeenten die de mogelijkheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied hebben opgenomen in de APV, maar het middel nooit hebben ingezet.
- 3 Gemeenten die preventief fouilleren in het verleden hebben ingezet maar het middel nu (tijdelijk) niet meer hanteren.
- 4 Gemeenten waarin preventief fouilleren momenteel nog operationeel is.

De besluitvorming bij elk van deze groepen wisselt. Per groep zal besproken worden hoe de besluitvorming tot stand is gekomen. Ook zal er een aantal opvallende zaken uitgelicht worden.

3.1.1 Preventief fouilleren niet in APV opgenomen

Van de 34 door ons onderzochte gemeenten heeft een vijftal de mogelijkheid tot preventief fouilleren niet opgenomen in de APV. Het gaat om Nijmegen, Sittard, Venlo, Haarlem en Amersfoort. Zij zien daarvoor geen aanleiding, omdat ze geen wapengerelateerde problematiek kennen of andere instrumenten nog voldoende mogelijkheden bieden (de volgende paragrafen gaan hier dieper op in). In enkele steden is wel overwogen om preventief fouilleren op te nemen in de APV, maar zij kwamen vervolgens tot de conclusie dat de cijfers van wapenincidenten hiervoor geen aanleiding gaven.



Figuur 3.1: Overzicht vier groepen gemeenten

Gemeente	Reden waarom niet opgenomen in de APV
Nijmegen	Er zijn geen specifieke gebieden waarbij wapengeweld en wapenbezit problemen opleveren. De noodzaak voor de inzet van preventief fouilleren ontbreekt.
Sittard	De huidige veiligheidssituatie geeft geen aanleiding tot preventief fouilleren. De gemeente zou preventief fouilleren wel eerder overwegen als men, behalve naar wapens, ook specifiek naar drugs en andere verboden middelen mag zoeken.
Venlo	Tot nu toe is er geen aanleiding voor preventief fouilleren geweest. De politie kan goed uit de voeten met de mogelijkheden die ze nu hebben.
Haarlem	Geen aanleiding voor het inzetten van preventief fouilleren.
Amersfoort	Tot nu toe geen directe aanleiding voor geweest. Wel is het middel een keer overwogen bij een demonstratie, maar ook hierbij bleek de noodzaak niet aanwezig.

3.1.2 Preventief fouilleren wel in APV opgenomen, maar niet gebruikt

Ruim een kwart van de 34 onderzochte gemeenten (negen stuks) heeft de mogelijkheid tot preventief fouilleren opgenomen in de APV, maar is (nog) niet overgegaan tot het houden van preventief-fouilleeracties. Het betreft de gemeenten Arnhem, Breda, Dordrecht, Emmen, Helmond, Roermond, Schiedam, Zaanstad en Zwolle.

Er zijn drie verschillende redenen waarom deze gemeenten nog niet zijn overgegaan tot preventief fouilleren. De meest voorkomende reden luidt dat er geen sprake van wapengeweld is. Ook wordt gesteld dat alternatieve maatregelen voldoende werken of dat het bestuur (of de burgemeester) hierin terughoudend optreedt. Deze redenen worden hieronder verder toegelicht.

Geen wapengeweld

De meeste gemeenten geven aan dat op dit moment het aantal wapenincidenten nog geen aanleiding geeft om preventief fouilleren toe te passen. Het artikel is in deze gemeenten wel alvast opgenomen in de APV, zodat preventief fouilleren snel kan worden ingezet wanneer daar wel aanleiding toe bestaat. In deze gemeenten is dus sprake van ‘slapende wetgeving’.

Alternatieve maatregelen

Een aantal andere gemeenten heeft wel te maken (gehad) met wapengeweld, maar laat weten dat alternatieve maatregelen nog voldoende werken. Zij zien verschillende andere mogelijkheden om wapengeweld aan te pakken, bijvoor-

beeld het opstellen van een coherent uitgaansbeleid waarbij onder meer maatregelen als detectiepoortjes en wapenkluizen worden gebruikt. Eén gemeente laat weten de voorkeur te geven aan een dader- of persoonsgerichte aanpak boven een middel als preventief fouilleren. Preventief fouilleren richt zich in de optiek van die gemeente namelijk op een grote populatie: men vindt dat het in principe alle burgers binnen een bepaald gebied ‘verdacht’ maakt. Een dader- of persoonsgerichte aanpak daarentegen kijkt meer specifiek naar de daders van wapengeweld. Voorbeelden hiervan zijn een pleinverbod of weekendarrangement, waarbij daders een weekend lang worden vastgehouden. Deze gemeente geeft aan dat preventief fouilleren hooguit een laatste redmiddel is. Een andere gemeente heeft de afweging gemaakt tussen preventief fouilleren en het inzetten van alternatieve maatregelen bij een demonstratie van extreem rechts, waarbij ook extreem links aanwezig was. De politie meldt dat bij dergelijke demonstraties een goede informatiepositie, zichtbare aanwezigheid, duidelijke afspraken binnen de driehoek en vroegtijdig ingrijpen (het aanspreken van potentiële daders) goede middelen zijn om wapengeweld of, in dit geval, confrontaties tussen de beide partijen te voorkomen. Toch wordt preventief fouilleren ook in dit geval achter de hand gehouden, omdat het een aanvullende bevoegdheid is die ingezet kan worden als de reguliere handhaving niet effectief is.

Bestuurlijke invloed

In sommige gemeenten worden geen preventief-fouilleeracties gehouden, omdat de burgemeester en/of de politie hier terughoudend tegenover staan. Volgens de geïnterviewden komt deze terughoudendheid voort uit een groot aantal bestuurswisselingen en het gevoel dat preventief-fouilleeracties de wijk stigmatiseren.⁴⁷

Zo benadrukt één gemeente dat de burgemeester voorzichtig is geweest met het gebruik van preventief fouilleren. Ter verklaring wordt aangegeven dat een groot aantal bestuurswisselingen heeft plaatsgevonden. De gemeente geeft als reactie:

‘Sinds 2004 zijn er zes wisselingen van burgemeesters geweest. Dit gebrek aan continuïteit is van invloed geweest op het gebruik van het instrument preventief fouilleren. Een interim-burgemeester zal niet snel een dergelijk

47 In hoofdstuk 4 wordt een illustratieve ‘practice’ besproken.

middel inzetten. Sinds twee jaar kent de gemeente een vaste burgemeester die de achterstand in het veiligheidsbeleid wil wegwerken en zijn stempel erop wil drukken. Op dit moment is er nog geen coherent veiligheidsbeleid. Bij het vormgeven van het veiligheidsbeleid kan het preventief fouilleren een prominentere rol gaan spelen binnen de gemeente. Dergelijke acties staan momenteel nog in de ijskast. Maar de gemeente benadrukt dat de huidige situatie in feite slechts een momentopname is.'

Hieronder volgt een schematisch overzicht van de belangrijkste bevindingen per gemeente.

Gemeente	Opgenomen in de APV	Waarom geen veiligheidsrisicogebied aangewezen?
Arnhem	01-01-2004	Onvoldoende aanwijzingen voor het OM om preventief fouilleren in te zetten.
Breda	06-11-2003	Geen aanleiding voor aanwijzing geweest.
Zwolle	Najaar 2006	De gemeente is terughoudend: eerst wordt naar alternatieven gekeken. Deze blijken tot op heden voldoende.
Helmond	2008	Geen aanleiding voor aanwijzing geweest.
Dordrecht	2003	De gemeente wil het artikel in de APV opnemen zodat zij niet te laat is indien het nodig is. Er is echter nooit gebruik van gemaakt. Na een aantal incidenten in 2008 blijkt op basis van een politieanalyse geen noodzaak voor de inzet van preventief fouilleren.
Emmen	24-04-2003	Gemeente zou het in de toekomst eventueel in kunnen zetten met het doel om overlast en geweld van voetbalsupporters te beteugelen. Tot op heden niet voldoende overlast voor aanwijzing van een gebied.
Schiedam	24-09-2004	Preventief fouilleren wordt overwogen, maar de gemeente ziet alternatieven, zoals een dadergerichte of persoonsgerichte aanpak. Het middel zal nadelig zijn voor de hele wijk en dat wil de gemeente voorkomen.
Zaansstad	30-01-2003	Op dit moment is er volgens de gemeente nog geen coherent veiligheidsbeleid, ook vanwege veel bestuurswisselingen. Bij het vormgeven van het veiligheidsbeleid kan het preventief fouilleren een prominentere rol gaan spelen.
Roermond	10-04-2003	Preventief fouilleren is niet geschikt voor de aard van het huidige geweld (familie/vriendenruzies). Ook is er geen sterke stijging van geweld, werken alternatieve instrumenten nog voldoende en bestaat vrees voor imagoschade van de wijk.

3.1.3 (Tijdelijk) gestopt met preventief fouilleren

Deze deelparagraaf is gewijd aan gemeenten waarin preventief fouilleren in het verleden is ingezet, maar waar het middel op dit moment (tijdelijk) niet meer gebruikt wordt. Het betreft elf gemeenten: Utrecht, Tilburg, Den Helder, Eindhoven, Groningen, Den Bosch, Leiden, Lelystad, Alkmaar, Hengelo en recentelijk ook Den Haag. Deze gemeenten zijn om verschillende redenen (tijdelijk) gestopt met preventief fouilleren. De meest voorkomende reden is dat er een daling van het wapengeweld heeft plaatsgevonden, waardoor het instrument niet langer nodig is. Daarnaast geven gemeenten aan dat preventief fouilleren een te grote belasting vormt op de capaciteit in verhouding met de wapenopbrengsten die de acties opleveren. Ook worden lage wapenopbrengsten sowieso aangevoerd als reden om met preventief fouilleren te stoppen.

Daling wapengeweld

Een deel van de gemeenten geeft aan dat het wapengeweld in de aangewezen veiligheidsrisicogebieden is gedaald. Zij hebben aan de hand van cijferanalyses van de wapengerelateerde incidenten geconstateerd dat preventief fouilleren niet langer nodig is, omdat de gestelde doelen zijn bereikt. Mocht het wapengeweld in de toekomst weer oplaaien, dan zullen deze gemeenten volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers niet aarzelen om het instrument nogmaals in te zetten. Per situatie zal dan worden bekeken hoe daar het best op ingezet kan worden. Enkele gemeenten gebruiken cijfermatige analyses, andere maken daarnaast ook gebruik van sfeerbeelden met informatie over de horeca en bewoners en informatie die is verkregen door middel van reguliere controles door de politie. In de interviews noemen de meeste van deze gemeenten preventief fouilleren een *ultimum remedium*. Dat houdt in dat het instrument alleen wordt ingezet wanneer al gebruik is gemaakt van alternatieve maatregelen.

Belasting capaciteit en wapenopbrengsten

Uit verschillende interviews komt naar voren dat de daling van het aantal gevonden wapens (gedeeltelijk) van invloed was op het besluit om te stoppen met preventief fouilleren. Eén gemeente gaf aan dat de preventief-fouilleeracties te weinig wapens opbrengen. Een andere gemeente wijt de daling van de wapenopbrengsten aan het preventieve effect van de acties: mensen laten hun

Gemeente	Datum APV	Gestopt in	N acties	Waarom nu geen veiligheidsrisicogebied en/of preventief fouilleren?
Utrecht	02-2003	2007	43	Daling wapenopbrengsten en belasting capaciteit en tijd.
Den Helder	01-09-2002	2004	Onbekend	Daling van het wapengeweld, weinig opbrengst omdat de acties vooraf in de media aangekondigd worden. Het benoemen van veiligheidsrisicogebieden heeft een negatieve invloed op het imago van een gebied.
Eindhoven	10-03-2003	2005	Onbekend	Het aanwijzen van een gebied als veiligheidsrisicogebied zorgt voor een slecht imago. Daarnaast werd het toentertijd ingezet omdat het een nieuw instrument was.
Groningen	01-01-2003	2004	1	Na evaluatie (onderdeel van procedurele voorwaarden) was de conclusie dat preventief fouilleren werkt (verbetering veiligheidsbeleving en preventieve werking), maar te veel politiecapaciteit in relatie tot geringe opbrengsten vergt.
Tilburg	20-01-2003	2007	ca. 30 acties	Na interne evaluatie blijken de doelstellingen behaald en het middel niet meer noodzakelijk. Dit wordt regelmatig opnieuw geëvalueerd.
Den Bosch	08-07-2003	2006	5	Er zijn geen signalen meer geweest dat sprake is van omstandigheden zoals omschreven in artikel 151b Gw.
Lelystad	06-02-2009	2009	4	Effect van de acties neemt af (steeds minder wapens in relatie tot inspanning en capaciteit). Ook is er onvoldoende aanleiding om te continueren.
Den Haag	24-06-2004	2010	35	Wapengeweld daalt en het middel werkt imagoverlagend voor de betreffende wijk.
Alkmaar	2004	2010	Onbekend	Na evaluatie is geconstateerd dat preventief fouilleren niet langer noodzakelijk is (sterke afname in het aantal meldingen wapenbezit/geweld).
Leiden	01-2003	Onbekend	Onbekend	Onbekend.
Hengelo	16-05-2006	2009	2	De laatste keer ingezet rondom de voetbalwedstrijd Nederland-Japan.

wapen thuis. Doordat de acties vooraf in de media waren aangekondigd, lieten, volgens de politie, veel mensen hun wapens thuis.

Een deel van de onderzochte gemeenten geeft te kennen dat preventief fouilleren een zware wissel trekt op de capaciteit en beschikbare tijd van de politie. Met name bij grootschalige preventief-fouilleeracties wordt een groot aantal agenten ingezet. Volgens een geïnterviewde beleidsmedewerker is het niet erg dat de acties veel capaciteit kosten wanneer preventief-fouilleeracties

een (groot) effect sorteren. Wanneer de acties daarentegen weinig wapens opleveren, is dat voor een aantal gemeenten een reden om te stoppen met de acties.

Eén gemeente geeft aan dat het besluit om door te gaan met preventief fouilleren een afweging is tussen de wapenopbrengsten van een actie en de politie-inzet. Omdat acties weinig resultaat opleverden, is deze gemeente gestopt met preventief fouilleren. In een andere gemeente is men om dezelfde reden gestopt met preventief fouilleren. In deze stad is één preventief-fouilleeractie gehouden in de nacht van 17 op 18 april 2004. Er waren daarbij twee gebieden als veiligheidsrisicogebied aangewezen. De gemeente zag dat deze actie een aantal positieve effecten gaf, zoals de verbetering van de veiligheidsbeleving en de preventieve werking die van het middel uitgaat, waardoor mensen hun wapens thuis zouden laten. Deze positieve effecten wogen voor de gemeente echter niet op tegen de belasting die het legde op de capaciteit van de politie en justitie. Ook viel de vangst nogal tegen: twaalf wapens, een werpster en een laserpen. Het is dan ook bij deze ene actie gebleven en het artikel is vervolgens, op aandringen van de PvdA, in juni 2004 geschrapt.

Negatief imago veiligheidsrisicogebied

Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied kan een negatief effect hebben op het imago van dat gebied. Zo heeft een inwoner van Den Helder bezwaar aangetekend tegen de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied in verband met een mogelijke waardevermindering van zijn woning. Ook blijkt dat sommige gemeenten bepaalde gebieden niet willen stigmatiseren.

Alternatieve maatregelen

Een aantal gemeenten benadrukt tijdens de interviews dat preventief fouilleren een laatste redmiddel is en dat er ook gekeken moet worden naar alternatieve maatregelen. Ook sommige politiekorpsen prefereren andere maatregelen boven preventief fouilleren. Het 'permanente karakter' van de maatregel is volgens de politie een negatief aspect.

In één gemeente is men daarom andere maatregelen gaan inzetten, zoals detectiepoorten in de horeca, meer zichtbaarheid van politie en dadergerichte opsporing. In een andere stad zijn er wapenkluizen in de horeca geïnstalleerd. Ook voert deze gemeente een 'veilig uitgaan'-beleid; dit houdt in dat er onder andere extra politieposten en camera's ingezet worden in de uitgaansgebieden.

Daarnaast wordt er gebruikgemaakt van verblijfs- en horecaverboden. In weer een andere gemeente wordt door de gemeente en politie vooral ingezet op maatregelen om veelplegers aan te pakken. De wijkagent en -consulent houden in de gaten wat er speelt en zij hebben de verschillende typen jeugdgroepen in kaart gebracht. Hierdoor is een aanpak ontwikkeld die, volgens hen, afdoende is om wapengeweld tegen te gaan. In weer een andere gemeente zijn fysieke aanpassingen verricht aan de inrichting van de buitenruimte. Ook zijn extra surveillances door politie ingezet, wordt de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) toegepast en is er cameratoezicht.

3.1.4 Preventief fouilleren blijft operationeel

Negen van de 34 onderzochte gemeenten passen nog steeds preventief fouilleren toe. Het gaat om de gemeenten Almelo, Amsterdam, Deventer, Enschede, Heerlen, Leeuwarden, Maastricht, Rotterdam en Schiphol (Haarlemmermeer). In enkele gemeenten worden wapengerelateerde incidenten in politieregistraties periodiek geanalyseerd, aan de hand waarvan besloten wordt om preventief fouilleren te continueren.

Besluitvorming structureel verankerd

In een aantal gemeenten, waaronder Amsterdam en Rotterdam, is de besluitvorming rondom preventief fouilleren structureel verankerd in het bestuur. Zo kent men in Amsterdam de subdriehoek wapens. Het Rotterdamse ambtelijke voorportaal van de besluitvorming in de driehoek (de evenknie dus van de Amsterdamse subdriehoek wapens) is de zogenoemde toetsgroep. Deze groep telt leden van bestuur, justitie en politie. De groep heeft een regionale functie gekregen, omdat hij andere gemeenten in de regio ondersteunt bij (overwegin- gen rond) preventief fouilleren. Een districtschef kan, na overleg met in het bijzonder het bestuur (deelgemeente), een voorstel tot preventief fouilleren ter beoordeling voorleggen aan de toetsgroep. Het voorstel bevat onder meer scores van de veiligheidsindex, gegevens over (wapen)delicten, een sfeerrapportage en een omschrijving van het gevoerde veiligheidsbeleid. In andere gemeenten vindt de besluitvorming rondom preventief fouilleren plaats tijdens het reguliere driehoeksoverleg.

3.2 Keuze veiligheidsrisicogebieden

Deze paragraaf gaat in op de besluitvorming rondom veiligheidsrisicogebieden: hoe wordt een bepaald gebied aangewezen als veiligheidsrisicogebied? Voordat een preventief-fouilleeractie gehouden kan worden binnen een gemeente moet de burgemeester een of meerdere veiligheidsrisicogebieden aanwijzen. Hierbinnen mag de politie mensen fouilleren, daarbuiten is dit niet toegestaan. Bij het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied moeten er verschillende keuzes gemaakt worden. Zo moet besloten worden welk gebied aangewezen wordt, voor hoe lang en waar de grenzen van het gebied precies liggen. Deze besluitvorming vindt plaats in overleg tussen de burgemeester, de politie en de officier van justitie.

Uit de interviews en enquêtes zijn drie soorten veiligheidsrisicogebieden te onderscheiden. Hieruit blijkt ook dat de besluitvorming rondom deze gebieden op verschillende manieren tot stand komt.

- Gebieden met structureel wapengeweld; daarbij wordt de besluitvorming gekenmerkt door cijfermatige analyses, monitoring en invloed van de gemeenteraad.
- Gebieden waar een hoog risico is op wapengeweld door bijvoorbeeld festiviteiten of voetbalwedstrijden. De besluitvorming wordt gebaseerd op voorinformatie van de politie.
- Gebieden waar zich wapenincidenten hebben voorgedaan waardoor veel maatschappelijke onrust is ontstaan, bijvoorbeeld de steekincidenten in Lelystad van ‘Jack de Prikker’. Het is een symbolische maatregel die wordt genomen op basis van emoties.⁴⁸

Hoe de gemeentelijke besluitvorming tot stand komt, zal per type veiligheidsrisicogebied worden besproken.

3.2.1 Preventief fouilleren bij structureel wapengeweld

In een aantal gemeenten komen bepaalde, onveilige gebieden voor waar structureel veel wapengeweld plaatsvindt. Om dit wapengeweld tegen te gaan wordt preventief fouilleren regelmatig ingezet. De keuze voor een veiligheidsrisicoge-

48 In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid op deze casus ingegaan.

bied wordt in deze gemeenten meestal genomen op basis van een analyse van de politiecijfers over het wapengeweld. In deze gebieden wordt het wapengeweld continu gemonitord. Aan de hand van die analyses wordt besloten om al dan niet over te gaan tot preventief-fouilleeracties. Van een deel van de onderzochte gemeenten zijn de analyses van de wapenincidenten binnen de veiligheidsrisicogebieden voorhanden. Hieruit blijkt dat het wapengeweld binnen de veiligheidsrisicogebieden voornamelijk gerelateerd is aan uitgaansgeweld en drugsgeweld. Zo heeft een aantal gemeenten vooral te maken met wapengeweld tijdens het uitgaan. In de grensgemeenten heeft men veelal te kampen met een gecombineerde drugs- en uitgaansproblematiek, evenals in de grote steden.

Bij een structurele inzet van preventief fouilleren worden er ook vaker eisen gesteld aan de aanwijzing van een gebied door de gemeenteraad. Met name in de G4 hebben de gemeenteraden een aantal eisen gesteld aan de keuze van veiligheidsrisicogebieden. De gemeenteraad kan namelijk bepaalde (procedurele) voorwaarden stellen aan preventief fouilleren. Zo is in Amsterdam een politiek debat voorafgegaan aan de start van preventief fouilleren in november 2002. Dit resulteerde in blijvende, politieke betrokkenheid bij het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De burgemeester overlegt met de raad over het (her)aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. In materiële zin wijst de meerderheid van de raad de veiligheidsrisicogebieden aan. Van meet af aan zijn GroenLinks en de SP tegen preventief fouilleren (met Amsterdam Anders). De PvdA stemt in, maar zet de toon en een norm door zeven politieke voorwaarden te formuleren.

- 1 De burgemeester zal er nauw op toezien dat de fouilleringen steeds op zorgvuldige wijze en vanuit een basis van respect voor onschuldige burgers worden uitgevoerd.
- 2 De burgemeester zegt toe dat er in de komende periode geen nieuwe risicogebieden zullen worden aangewezen dan na voorafgaand overleg met de raad. Deze heeft op dat moment de keuze om desgewenst de bevoegdheid weer in te trekken.
- 3 De burgemeester draagt er zorg voor dat de resultaten, effecten en waardering van het middel preventief fouilleren tijdens de komende periode worden vastgesteld en gerapporteerd aan de raad.
- 4 De burgemeester zal de raad via de commissie Algemene Zaken steeds zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen één week – in beslotenheid – op de hoogte stellen van iedere actie waarbij preventief fouilleren is toegepast, inclusief eventuele onregelmatigheden die zich daarbij hebben voorgedaan.⁴⁹

- 5 De burgemeester heeft benadrukt dat deze bevoegdheid niet wordt ingezet bij manifestaties met een politiek karakter, tenzij er sprake is van aanwijsbare indicaties van vuurwapenbezit of middelen van vergelijkbare zwaarte.
- 6 De burgemeester draagt er zorg voor dat aan gefouilleerde personen kenbaar wordt gemaakt waarom de foullering plaatsvindt, en op welke wijze men gebruik kan maken van de bestaande klachtenregelingen.
- 7 De burgemeester besteedt aandacht aan een zorgvuldige publiekscommunicatie, waarin het doel van preventief fouilleren en de waarborgen waarmee de toepassing ervan is omgeven, worden uitgelegd.

Structureel preventief fouilleren?

Een aantal gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam, houden al gedurende een aantal jaren preventief-fouilleeracties in bepaalde veiligheidsrisicogebieden. Preventief fouilleren krijgt daardoor bijna een permanente status. Hierdoor rijzen de vragen of het instrument wel werkt – het is immers nog steeds noodzakelijk – en of het passend is om een dergelijk zwaar instrument gedurende een lange tijd in te zetten.

In Amsterdam wordt in de veiligheidsrisicogebieden binnenstad en Zuidoost sinds 2002 preventief gefouilleerd. Na bijna acht jaar preventief fouilleren doemt de politieke vraag op of het passend is dat er non-stop gebruik wordt gemaakt van dit instrument, temeer omdat hier de wapenincidenten afnemen (Van der Torre e.a., 2006; Van der Torre en Dijk, 2007; Van der Torre e.a., 2008). Daar staan wel weer zorgelijke (en deels niet geregistreerde) ontwikkelingen tegenover: wapenbezit onder jongeren en hevig geweld tussen jongeren, inclusief wapengeweld. Het antwoord vanuit Amsterdam luidt tot op heden dat de omvang van de wapenincidenten preventief fouilleren rechtvaardigt. De vraag is of er zo geen permanent veiligheidsrisicogebied wordt gecreëerd, hetgeen niet de bedoeling was van de wetgever. Juridisch luidt het antwoord dat het geen permanent veiligheidsrisicogebied is, omdat er op basis van nieuwe cijfers steeds opnieuw wordt overwogen of het opportuun is om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen.

In sommige steden blijft preventief fouilleren onderwerp van politiek debat. Desondanks worden toch extra veiligheidsrisicogebieden benoemd. Zo is recentelijk door de gemeenteraad in Amsterdam besloten om in Amsterdam

49 Inmiddels is preventief fouilleren in Amsterdam dusdanig ingeburgerd dat de noodzaak van informatievervalsing aan de commissie c.q. de gemeenteraad over de gehouden acties minder zwaarwegend is.

stadsdeel West uit te roepen tot veiligheidsrisicogebied.⁵⁰ Dit terwijl stadsdeelraad West zelf een motie heeft aangenomen waarin preventief fouilleren niet als het juiste middel voor het gebied is bestempeld, ook omdat het aantal wapenincidenten een dalende trend vertoont en de stadsdeelraad alternatieven voor preventief fouilleren ziet.

3.2.2 Preventief fouilleren bij vermoedens van wapengeweld

Preventief fouilleren wordt ook ingezet bij vermoedens van mogelijk wapengeweld, zoals bij risico-evenementen en -voetbalwedstrijden. Preventief fouilleren wordt dan in het bijzonder gericht op evenementen met vrije toegang of op gebieden met vrij sociaal verkeer, dus zonder controle ‘aan de poort’. Hierbij wordt niet zozeer gekeken naar de wapenincidenten in een gebied, maar meer naar politie-informatie over mogelijke gevaren en wapenbezit.

Wanneer sprake is van mogelijk wapengeweld, maakt de lokale driehoek een analyse van de mogelijke risico's. Dit gebeurt meestal aan de hand van politie-informatie over potentiële gevaren. Op basis van deze analyse wordt besloten waar en wanneer preventief-fouilleeracties gehouden worden. Preventief fouilleren op basis van vermoedens van wapengeweld lijkt voornamelijk gebruikt te worden bij risicowedstrijden. Voetbalsupporters die op weg zijn naar het stadion of zich ophouden in de binnenstad worden dan gefouilleerd. Vaak zijn er ook aanwijzingen dat supporters zich gewelddadig zullen gaan gedragen. In één gemeente bestond vooraf informatie dat circa honderd supporters van een andere club de confrontatie wilden zoeken, waarop besloten werd om preventief te fouilleren.⁵¹

3.2.3 Preventief fouilleren als reactie op incidenten

Preventief fouilleren wordt niet altijd structureel ingezet, maar ook wanneer een gemeente te maken heeft met een of enkele wapenincidenten. Veiligheidsrisicogebieden worden dan gekozen door een soort *sense of urgency*. Het gaat hier om gebieden waar zich normaal gesproken geen of weinig wapengeweld voordoet, maar waar zich (tijdelijk) een wapenincident, of een reeks incidenten,

⁵⁰ www.nrc.nl, 21 oktober 2010.

⁵¹ Gemeente Leeuwarden. Aanwijzingsbesluit veiligheidsrisicogebied, 3 december 2009.

heeft voorgedaan. Kenmerkend voor dergelijke incidenten is dat de bewoners zich hierdoor tijdelijk heel onveilig voelen. Recente voorbeelden hiervan zijn het gebruik van preventief fouilleren bij de brandstichtingen door een pyromaan in Veendam, bij de rellen tussen Molukkers en Marokkanen in Culemborg en bij de steekincidenten in Lelystad door 'Jack de Prikker'.⁵²

De inzet van preventief fouilleren bij dergelijke incidenten vraagt vaak om een snel besluit van de driehoek over de maatregelen die ingezet zullen worden. Er is dan minder tijd voor een gedegen analyse van de incidenten. Daarnaast is er veelal sprake van begrijpelijke, hoog oplopende emoties en onrust onder de bevolking, die de politiek dwingen om een vuist te maken tegen het wapengeweld. Een gemeente moet dan in vrij korte tijd besluiten om het instrument in te zetten, waardoor de zorgvuldigheid van de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden in gevaar kan komen.⁵³

Veelal ziet de gemeente preventief fouilleren als een manier om tijdelijk de zichtbaarheid van de politie te vergroten en een statement te maken naar (potentiële) daders. Preventief fouilleren wordt dan ingezet als symbolische maatregel en alleen gebruikt om de onveiligheidsgevoelens in een buurt te verminderen en de rust (tijdelijk) te laten terugkeren. Het middel geeft een krachtig signaal naar de bevolking. Het grote aantal politieagenten dat doorgaans bij een actie op de been is, laat aan de burger zien dat er kordaat wordt opgetreden tegen crimineel gedrag. Hierdoor voelt de bevolking zich veiliger en kan de onrust worden weggenomen. Preventief fouilleren is echter een zwaar middel dat inbreuk maakt op de privacy en de persoonlijke integriteit van burgers. Een gemeente zou zich daarom altijd moeten afvragen of er geen alternatieven beschikbaar zijn die ook de onrust van de bevolking wegnemen. Aan de andere kant is preventief fouilleren een instrument dat een krachtige boodschap afgeeft naar het publiek.

3.3 Bestaande en nieuwe actiemethoden in de steden

Preventief-fouilleeracties kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd. Voor elke actie moet de politie besluiten welke methoden zij zullen hanteren. Van der Torre en Ferwerda (2005) onderscheiden de volgende actiemethoden.

⁵² Zie 'practice'-beschrijving in hoofdstuk 4.

⁵³ Dit blijft dan een bestuurlijk hiaat dat nog weinig zegt over de mogelijke inzet van preventief fouilleren.

- *Gebiedsafsluiting of -insluiting*
Bij deze variant wordt een aanzienlijk gebied van een veiligheidsrisico-gebied afgesloten, waarna – voor zover mogelijk – iedereen binnen het afgezette gebied wordt gefouilleerd.
- *Mini-insluiting*
Bij een mini-insluiting sluit de politie een klein gebied af. Het gaat hier vaak om een straat of plein waar alle mensen die zich daar op dat moment bevinden, gefouilleerd worden.
- *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.
- *Statische voertuigcontrole*
De politie laat bij deze methode voertuigen in een fuik rijden en controleert zo veel mogelijk auto's. Als het politiepersoneel bezet is, laat het de auto's passeren totdat er voldoende personeel is om het volgende voertuig te controleren.
- *Dynamische voertuigcontrole*
Bij deze voertuigcontrole worden steeds enkele voertuigen door de politie al rijdend naar de kant gedirigeerd. Aan de kant van de weg fouilleert een aantal politieagenten de inzittenden en zij doorzoeken de auto.
- *Passantencontrole*
Een groep politiemensen zet, net als bij de statische voertuigcontrole, een fuik op waarbij de passanten worden gefouilleerd.
- *Horecacontrole*
De politie controleert bij deze acties bezoekers van horecagelegenheden.
- *Openbaarvervoercontrole*
De politie heeft de mogelijkheid reizigers in het openbaar vervoer te fouilleren, mits het vervoermiddel zich binnen het veiligheidsrisicogebied bevindt.

Aanpassingen

In de volgende tabel staat een overzicht van de veranderingen in actiemethoden bij preventief fouilleren die zich sinds 2005 hebben voorgedaan. Zo kan per gemeente bekeken worden welke bestaande en nieuwe methoden de onderzochte gemeenten inzetten. In het overzicht staan alle gemeenten die voor en na 2005 preventief-fouilleeracties hebben gehouden.

De tabel laat een trend zien, namelijk de overstap van grootschalige naar kleinschalige en meer dynamische acties. Daarnaast is het combineren van actie-methoden bij een actie een nieuw verschijnsel.

Gemeente	N acties	Gestopt?	Eerdere methoden	Aangepaste methoden sinds 2005
Amsterdam	217	Nee	Gebiedssurveillances, gebiedsafzetting, mini-insluiting, dynamische/statische voertuigcontrole.	Dynamischer (meerdere plekken achter elkaar tijdens één actie).
Rotterdam	389	Nee	Grootschalige acties.	Kleinschaliger acties en gecombineerde acties.
Utrecht	43	In 2006	Gebiedsafsluiting en grootschalige acties.	Kleinschaliger acties (mini-insluiting, statische voertuigcontrole en passantencontrole).
Den Haag	35	Sinds 2010	Grootschalige acties en door elkaar: dynamische voertuigcontrole, ov-controle, passantencontrole, horecacontrole.	Nu aparte acties en kleinschaliger.
Maastricht	39	Nee	Grootschalige acties.	Vliegende brigades en weer terug naar grootschalige acties.
Heerlen	7	Nee	Dynamische voertuigcontrole (vliegende brigades) en gebiedssurveillance (mobiele brigades).	Niet gewijzigd.
Tilburg	30	In 2007	Grootschalige acties.	Kleinschaliger acties.

Kleinschalige en dynamische acties

In de uitvoering van preventief fouilleren is sinds 2005 een aantal veranderingen opgetreden. De preventief-fouilleeracties zijn in de meeste gemeenten kleinschaliger en dynamischer geworden. De acties worden nu uitgevoerd met minder agenten en op wisselende plaatsen. Dit heeft als voordeel dat het instrument minder belastend is voor de politiecapaciteit. Een ander voordeel is dat door steeds van locatie te wisselen de preventief-fouilleeracties minder snel bekend raken

onder het publiek, waardoor de kans dat burgers de actie omzeilen wordt verminderd. Een nadeel van dergelijke acties is het feit dat er dan meer selectie op straat plaats kan vinden. Het is dan lastiger te controleren of er volgens een bepaald selectiecriterium (bijvoorbeeld steeds de eerste of de vijfde) wordt geopeerd. Hier wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan.

De enige gemeenten die niet zijn overgestapt op kleinschalige en dynamische preventief-fouilleeracties zijn Heerlen en Maastricht. In Heerlen waren de acties al kleinschalig en dynamisch, hier is dus niets veranderd. Maastricht is als enige teruggegaan naar het houden van grootschalige acties. In eerste instantie is de politie in die gemeente in 2009 overgestapt naar kleinschaliger acties met vliegende brigades. Dit besluit is echter kort daarna teruggedraaid vanwege een gebrek aan zichtbaarheid van de politie en de hoge arbeidsintensiteit bij kleine acties met weinig resultaat. Daarom worden er nu weer grootschalige acties gehouden. Hier staat tegenover dat andere gemeenten juist van mening zijn dat kleinere acties de zichtbaarheid van de politie op straat vergroten.

Gecombineerde acties

Een ander opkomend verschijnsel rondom preventief fouilleren is het combineren van acties. Preventief fouilleren is daarbij een aspect van een breder opgezette politieactie, zoals de 'blauwe avond' in Utrecht (een combinatie van snelheidscontrole, alcoholcontrole en preventief fouilleren) en de combinatie van de zogenoemde 'patseraanpak' met preventief fouilleren in Rotterdam (zie hoofdstuk 4). In Maastricht worden preventief-fouilleeracties gecombineerd met verkeerscontroles, controles op drugs met speurhonden en controles van de belastingdienst en de marechaussee.

3.4 Effecten van preventief fouilleren in de steden

De effectiviteit van preventief fouilleren heeft de laatste jaren veel aandacht gekregen. Zo zijn er onder andere door het COT verschillende effectevaluaties in Amsterdam uitgevoerd (Van der Torre, 2006; 2007; 2008). Ook heeft Buro Jansen en Janssen de effectiviteit van preventief fouilleren kritisch tegen het licht gehouden.⁵⁴ In deze paragraaf wordt ingegaan op de effecten van preventief fouilleren en de mogelijkheden tot het meten van deze effecten.

3.4.1 Effectiviteit van preventief fouilleren gemeten

Preventief fouilleren is een effectief instrument wanneer de vooraf bepaalde doelstellingen worden behaald. De doelstellingen van preventief fouilleren luiden over het algemeen (Van der Torre en Ferwerda, 2005):

- het terugdringen van wapenbezit/het vinden van wapens;
- het vergroten van het veiligheidsgevoel van bezoekers van het veiligheidsrisicogebied;
- het voorkomen dat mensen wapens meenemen naar het veiligheidsrisicogebied.

De effecten van preventief fouilleren zullen per doelstelling besproken worden. Ook wordt hierin meegenomen hoe deze effecten gemeten worden.

Terugdringen wapenbezit

Deze doelstelling is lastig te meten. De politiecijfers van geweldsincidenten met wapens geven wel een indicatie van het wapenbezit, maar de causale relatie met preventief fouilleren is niet hard vast te stellen. Een daling zou verklaard kunnen worden door het afschrikkeffect dat van preventief-fouilleeracties uitgaat. Het kan echter ook verklaard worden door externe factoren, zoals een daling van het aantal jonge mannen, of door bijvoorbeeld ander uitgaansbeleid. Bovendien worden de cijfers die betrekking hebben op preventief fouilleren en wapengeweld in veel van de onderzochte gemeenten niet goed geregistreerd.

In de meeste onderzochte gemeenten waarin de politiecijfers bekend zijn, worden ook de wapenopbrengsten van de preventief-fouilleeracties meegenomen. Deze cijfers zijn echter ook lastig te duiden. Een hoge wapenopbrengst bij een actie kan immers worden uitgelegd als een geslaagde actie, omdat er veel wapens zijn gevonden. Een lage wapenopbrengst kan daarnaast ook worden gezien als de uitkomst van een geslaagde preventief-fouilleeractie, omdat er schijnbaar een preventief effect is uitgegaan van de actie of een eerdere actie. Hierdoor heeft men de wapens thuisgelaten.

Over de focus op wapenopbrengsten wordt regelmatig kritisch geoordeeld, vooral in het politieke debat. De voorstanders van preventief fouilleren wijzen dan op de opbrengsten in aantallen wapens, terwijl de tegenstanders benadruk-

ken dat dit op basis van zeer veel politiecapaciteit tot stand is gekomen. Capaciteit die volgens de tegenstanders effectiever ingezet had kunnen worden.

In hoofdstuk 2 is al opgemerkt dat de politie volgens critici alle wapengerelateerde incidenten op een hoop gooit. Betoogd is dat wapengerelateerde incidenten in het uitgaanscircuit anders zijn dan wapengerelateerde vermogensdelicten op scooters. Een extra voorbeeld dat het verschil volgens enkele geïnterviewden weergeeft, zijn wapengerelateerde huiselijkgeweldincidenten. Deze drie voorbeelden verschillen dermate sterk van elkaar dat het terugdringen van wapenbezit volgens geïnterviewden niet alleen met behulp van preventief fouilleren bewerkstelligd kan worden; daar zijn vaak beter op de situatie gerichte methoden voor.⁵⁵

Vergroten van veiligheidsgevoelens

Van der Torre en Ferwerda (2005) hebben al eerder vastgesteld dat meer dan de helft van het publiek in een veiligheidsrisicogebied zich veiliger voelt na een preventief-fouilleeractie. Ook staan de meeste burgers positief tegenover het instrument. Dit weerspiegelt de resultaten van veel onderzoeken die zijn uitgevoerd door gemeenten.

Voorkomen van het meebrengen van wapens in een veiligheidsrisicogebied

Het preventieve effect van preventief fouilleren is moeilijk vast te stellen. Of mensen hun wapens thuislaten door preventief-fouilleeracties kan niet uit de politiecijfers gehaald worden. Hier geldt hetzelfde als voor het meten van wapenbezit: wanneer er weinig wapens worden gevonden, kan dit gelden als een preventief effect, maar dit is geen zekerheid.

3.4.2 Registratieproblemen

Uit de inventarisatie onder de gemeenten blijkt dat veel gemeenten op twee gebieden met registratieproblemen kampen: het opleveren van wapengerelateerde incidenten in het bedrijfsprocessensysteem en het registreren van datamateriaal rond preventief-fouilleeracties.

⁵⁵ Uit het onderzoek is niet te herleiden of gemeenten de door Van der Torre en Ferwerda (2005) voorgestelde telmethode hebben gebruikt.

Wat het eerste betreft: tot op heden is de term ‘wapengeweld’ nog niet eenduidig geoperationaliseerd. Zo zijn in Amsterdam aanvankelijk wapengerelateerde huiselijkgeweldincidenten in de aantallen meegenomen, vervolgens niet en sinds 2009 weer wel. Dit maakt een vergelijking tussen de cijfers voor en na 2009 niet meer mogelijk.⁵⁶ Daarbij komt dat landelijk gezien de registratiebronnen bij de gemeente en politie ook nog niet uniform zijn.

Daarnaast worden preventief-fouilleeracties ook lang niet altijd (goed) geregistreerd door politiekorpsen en gemeenten. Met name in gemeenten waar niet zeer regelmatig preventief-fouilleeracties worden gehouden, blijkt het lastig om cijfers met betrekking tot preventief fouilleren op te vragen. Men weet vaak niet hoeveel manuren het de politie heeft gekost, welke actiemethoden er zijn gebruikt en hoeveel mensen er zijn gefouilleerd. Het aantal acties en de opbrengsten daarvan worden vaker geregistreerd, maar ook dit verloopt niet altijd goed. Het is in sommige gemeenten niet eens bekend of er wel of niet preventief-fouilleeracties zijn gehouden. Die omissies maken het valide vaststellen van de effecten van preventief fouilleren of trends daarin onmogelijk.

3.5 Resumé

Bestuurlijke ontwikkelingen

Met betrekking tot het opstarten, continueren of stopzetten van preventief fouilleren kunnen vier verschillende groepen gemeenten worden onderscheiden.

- 1 Gemeenten die de mogelijkheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied niet in de APV hebben opgenomen. Deze gemeenten hebben niet te maken met wapengeweld, dus zien geen aanleiding om deze mogelijkheid op te nemen in de APV.
- 2 Gemeenten die de mogelijkheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied hebben opgenomen in de APV, maar het middel nooit hebben ingezet. Deze gemeenten geven hiervoor drie redenen op. Ten eerste, de gemeente heeft niet te maken met wapengeweld, maar heeft het instrument in de APV opgenomen ‘voor het geval dat’. Ten tweede, alternatieve maatregelen, zoals een coherent uitgaansbeleid of een goede informatiepositie van de politie, zijn afdoende om het wapengeweld tegen te gaan. Ten derde, de burgemeester of de driehoek is terughoudend met het gebruik van preventief

fouilleren, omdat er veel bestuurswisselingen zijn geweest of doordat het gevoel leeft dat preventief fouilleren de wijk zal stigmatiseren.

- 3 Gemeenten die preventief fouilleren in het verleden hebben ingezet maar het middel nu (tijdelijk) niet meer hanteren. Deze gemeenten zien een daling van het wapengeweld, al dan niet door de inzet van preventief fouilleren, waardoor het instrument niet langer nodig is.
- 4 Gemeenten waarin preventief fouilleren momenteel nog operationeel is. Zij hebben volgens cijfermatige analyses nog steeds te maken met wapengeweld.

Tactische ontwikkelingen

De besluitvorming rondom veiligheidsrisicogebieden komt op verschillende manieren tot stand. Die is afhankelijk van het soort veiligheidsrisicogebied waar een gemeente mee te maken heeft. Over het algemeen kunnen drie soorten veiligheidsrisicogebieden onderscheiden worden.

- 1 Gebieden met structureel wapengeweld; daarbij wordt de besluitvorming gekenmerkt door cijfermatige analyses, monitoren en invloed van de gemeenteraad. Het gevaar bij dergelijke gebieden is dat ze structureel een veiligheidsrisicogebied blijven, waarbij niet meer kritisch wordt gekeken naar de inzet van het instrument.
- 2 Gebieden waar een hoog risico is op wapengeweld door bijvoorbeeld festiviteiten of voetbalwedstrijden. De besluitvorming wordt gebaseerd op voorinformatie van de politie.
- 3 Gebieden waar zich wapenincidenten hebben voorgedaan waardoor veel maatschappelijke onrust is ontstaan, bijvoorbeeld de steekincidenten in Lelystad met 'Jack de Prikker'. Het is een symbolische maatregel die wordt genomen op basis van emoties. Het gevaar hiervan is dat een te zwaar middel wordt ingezet enkel om de onrust in een wijk weg te nemen.

Operationele ontwikkelingen

Sinds 2005 is er een verandering gaande inzake de actiemethoden bij preventief-fouilleeracties. De acties zijn steeds dynamischer en kleinschaliger geworden. Acties met minder agenten en op wisselende plaatsen, mede ingegeven door capaciteitsoverwegingen en het verrassingselement richting het publiek, komen veelvuldiger voor. Daarnaast wordt ook vaker een combinatie gezocht met andere soorten controles, zoals alcoholcontroles, of met andere instanties, zoals de belastingdienst en de marechaussee.

Een andere ontwikkeling is het combineren van actiemethoden, zoals het betrekken van meerdere instanties bij een controle, waarin preventief fouilleren door de politie een onderdeel van een groter geheel vormt.

Effectiviteit van preventief fouilleren

Het is lastig om de effectiviteit van preventief fouilleren vast te stellen vanwege twee soorten registratieproblemen: het aanleveren van wapengerelateerde incidenten vanuit de politieregistratie en het opleveren van cijfermateriaal rond preventief-fouilleeracties. Daarbij komt dat de definitie van wapengerelateerde incidenten per gemeente en in de tijd verschilt, waardoor een trendmatige vergelijking van cijfers onmogelijk is.

Ook een directe causale relatie tussen preventief fouilleren en de ontwikkeling in wapengerelateerde incidenten is moeilijk aantoonbaar. Preventief fouilleren vindt plaats in een steeds veranderend krachtenveld dat onderhevig is aan diverse factoren. De gevolgen van plotseling opspelende incidenten in een wijk, stringenter toegangsbeleid door horecaondernemers (bijvoorbeeld het plaatsen van detectiepoortjes aan de deur) en veranderende prioriteitstelling door de politie zijn daar enkele voorbeelden van.

Regelmatig wijzen critici op de in hun ogen summiere wapenopbrengsten in relatie tot de handhavingscapaciteit. Vanuit capaciteitsoogpunt komt uit het onderzoek naar voren dat de preventief-fouilleeracties efficiënter ingericht kunnen worden door niet alleen op basis van cijfers, maar soms ook tactisch te kiezen voor bepaalde veiligheidsrisicogebieden. Ook het tijdstip van de acties, de actiemethoden en de keuze om burgers vooraf wel of niet te informeren kunnen bijdragen aan efficiëntere inzet van capaciteit.

Selectie in de praktijk (practices)

Dit hoofdstuk zoomt in op enkele practices die de ontwikkelingen rond preventief fouilleren treffend weergeven. Deze bevatten opvallende zaken en beschrijvingen van concrete acties die inzicht bieden in de (a)selectie toepassing van preventief fouilleren in de praktijk.

Deze practices worden beschreven aan de hand van de niveaus die in hoofdstuk 1 zijn gepresenteerd. Per niveau (juridisch, bestuurlijk, tactisch en operationeel) volgt een introductie waarin besproken wordt waarom juist deze specifieke practices belangrijk zijn.

4.1 Practices binnen het juridisch kader

De wetgeving bepaalt onder welke voorwaarden en op welke wijze preventief gefouilleerd mag worden. In hoofdstuk 2 is vanuit een juridisch perspectief naar de normering van preventief fouilleren als bevoegdheid en de mogelijke gevolgen voor (ongeoorloofde) selectie gekeken. In deze paragraaf illustreren we dit aan de hand van twee casussen.

De eerste casus betreft een beschrijving van de maatregelen die de gemeente Culemborg, het Openbaar Ministerie en de politie hebben genomen om hier de openbare orde te handhaven. Juridisch is deze casus interessant vanwege het gebruik van verschillende noodbevoegdheden (noodverordening: 176 lid 2 Gemeentewet; noodbevel: artikel 175 Gemeentewet) in combinatie met preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet), die in hun samenhang de veiligheid moeten garanderen. In de beschrijving van de casus wordt dieper ingegaan op hoe deze zich tot elkaar verhouden.

De tweede juridische casus beschrijft de praktijk rondom de Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven, die uitgebreid besproken is in hoofdstuk 2. In deze paragraaf wordt ingezoomd op één van de permanente veiligheidsrisicogebieden: het Mediapark in Hilversum.

4.1.1 Alle instrumenten uit de kast

In de vroege uren van 1 januari 2010 ontstaat er in Culemborg onrust tussen groepen jongeren vanwege een in brand gestoken auto. Na optreden van de politie worden agenten bekogeld met vuurwerk en stenen. Later, rond vijf uur 's ochtends, rijdt een 20-jarige automobilist in op een groepje Molukse buurtbewoners die in een voortuin aan de Van Diepenbrockstraat staan. Daarbij valt een aantal gewonden. Omstanders mishandelen daarna de Marokkaanse inzittenden, die vervolgens in het ziekenhuis behandeld moeten worden.⁵⁷ Op zondagavond 3 januari trekt een groep van ongeveer veertig Marokkaanse jongeren door de Van Diepenbrockstraat, waar veel Molukkers wonen.⁵⁸ Daarbij worden bij vijf woningen in de wijk de ruiten ingegooid waardoor twee personen lichtgewond raken.⁵⁹

Noodverordening (artikel 176 lid 2 van de Gemeentewet)

Volgens de gemeente voelen bewoners en bezoekers zich onveilig in hun buurt, vaak al door de aanwezigheid van (groepen) jongeren op straat. Ook stelt de gemeente dat er een 'harde kern' van jongeren is die verantwoordelijk is voor een groot deel van de overlast en de gepleegde strafbare feiten. Deze selecte groep trekt veel meelopers en randfiguren aan in hun overlast gevende en criminele gedrag.⁶⁰

Naar aanleiding van deze bevindingen en bovenstaande incidenten vaardigt de burgemeester op zondag 3 januari een noodverordening uit. Deze noodverordening geldt voor twee weken van 4 januari tot 18 januari en is hierna nog een keer verlengd tot 25 januari.

In deze periode houdt de ME controles op basis van de bevoegdheden van de noodverordening. Dit betekent dat iedereen die toegang wil tot de wijk wordt gecontroleerd. Volgens de gemeente heeft deze maatregel tot 38 aanhoudingen geleid vanwege het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs, het niet voldoen aan een bevel of het voorhanden hebben van een wapen.⁶¹ Op 25

57 *De Gelderlander*. 'Onrust in Culemborg: auto rijdt op mensen in'. 1 januari 2010.

58 M. Visser (2010). 'Weer rellen in probleemwijk Culemborg: ME paraat'. In: *Elsevier*, 04-01, www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/254801/Weer-rellen-in-probleemwijk-Culemborg-ME-paraat.htm.

59 *De Pers*. 'Terweijde al jarenlang zorgenkind'. 4 januari 2010.

60 Gemeente Culemborg. Handhavingsbeleid samenscholing Culemborg, 2010.

61 Gemeente Culemborg. Noodverordening en ME, 2010.

januari is de noodverordening ingetrokken. Wel geldt er nog steeds een samscholingsverbod op grond van artikel 2:1 van de Algemene Plaatselijke Verordening 2009 en is besloten het gebied aan te wijzen voor een verblijfsontzegging. Deze twee maatregelen gelden vanaf 25 januari voor zes maanden.⁶²

Preventief fouilleren (artikel 151b van de Gemeentewet)

Naast de uitvaardiging van de noodverordening heeft de gemeente Culemborg de wijk Terweijde ook aangewezen als veiligheidsrisicogebied zodat er preventief gefouilleerd kan worden. Deze periode loopt van 31 december 2009 tot en met 1 januari 2010. In de voorgaande jaren hebben zich namelijk rondom nieuwjaarsnacht ook ongeregelde heden voorgedaan, waardoor de burgemeester het nodig acht om eventueel preventief in te grijpen en de wijk als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Na de incidenten tijdens nieuwjaarsnacht heeft de burgemeester op 1 januari besloten om de aanwijzing te verlengen tot en met 4 januari. Op 4 januari is de aanwijzing wederom verlengd tot en met 17 januari 2010, aangezien de onrust aanhoudt.

Volgens de politie en de gemeente zijn de acties uitgevoerd door patrouilles te voet en op de fiets. Dit vindt plaats in Terweijde zelf maar ook in de directe omgeving van de wijk. Daarnaast zijn er rijdende controles uitgevoerd op de toegangswegen naar Culemborg die ook als veiligheidsrisicogebied aangewezen zijn. Er zijn meerdere personen aangehouden met slag- en stootwapens. Een aantal van deze personen is inmiddels veroordeeld en heeft taakstraffen gekregen.

Combinatie van instrumenten

In feite heeft de gemeente twee maatregelen (noodverordening en preventief fouilleren) gebruikt om elkaar te ondersteunen en zo het openbare-ordeprobleem te beteugelen. Zo stelt de gemeente dat preventief fouilleren gecombineerd is met de mogelijkheid om mensen die zonder redelijk doel richting de betreffende wijk wilden reizen (noodverordening) te verwijderen of de toegang te ontzeggen. Volgens de gemeente is er in de wijk vooral gekeken naar groepen en individuele jongeren en rond de toegangswegen is vooral gekeken naar auto's met meerdere jonge inzittenden.

Principieel juridisch uitgangspunt is dat een noodverordening nooit gebruikt mag worden om preventief te fouilleren, want de bevoegdheid tot preventief fouilleren is wettelijk verankerd in art. 151b Gemeentewet en de WWM. Indien de burgemeester een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen en ook een noodverordening heeft uitgevaardigd (zoals hier het geval is), is het de vraag op welke wettelijke grondslag er gefouilleerd wordt. Het valt niet uit te sluiten, maar het wordt op basis van de aangeleverde informatie ook niet geheel duidelijk, dat auto's met meerdere jonge inzittenden staande zijn gehouden en gecontroleerd zijn op basis van de noodverordening en vervolgens gefouilleerd zijn via de bevoegdheid die de politie heeft bij de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. De mogelijkheid bestaat dat op die manier via de noodverordening de voorwaarde van aselect fouilleren is omzeild, omdat men al een inschatting van de inzittenden heeft gemaakt en pas daarna tot fouilleren overgaat.

In het nieuwe conceptwetsvoorstel van april 2011 wordt specifiek verwezen naar bovenstaande casus. In Culemborg heeft de burgemeester, naast de noodverordening, dankzij de APV de mogelijkheid gehad om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. In het nieuwe voorstel wil men de burgemeester echter niet afhankelijk laten zijn van de mogelijkheden van de APV. Om deze reden wordt het voorstel gedaan om artikel 176 Gemeentewet te wijzigen: wanneer de burgemeester een noodverordening uitvaardigt, kan hij tevens een gebied als veiligheidsrisicogebied aanwijzen. In de noodverordening zelf wijst de burgemeester dus tegelijkertijd een veiligheidsrisicogebied aan. De onduidelijkheid rondom het gebruik en de inzet van de verschillende instrumenten wordt hiermee weggenomen.

Voordat de burgemeester in een noodverordening een veiligheidsrisicogebied aanwijst, moet hij overleggen met de officier van justitie. De gemeenteraad dient de noodverordening in de eerstvolgende vergadering te bekrachtigen, zoals op grond van artikel 176 lid 3 van de Gemeentewet is vastgelegd.⁶³

Noodbevelen in buurgemeenten (artikel 175 van de Gemeentewet)

Op verzoek van de gemeente Culemborg hebben de gemeenten Buren en Geldermalsen besloten om ook gebruik te maken van hun noodbevoegdheden, zodat de politie de mogelijkheid krijgt om daadkrachtiger op te treden.⁶⁴ Beide

⁶³ www.rijksoverheid.nl. Wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 201x (verruiming fouilleerbevoegdheden), concept 6 april 2011.

⁶⁴ Gemeente Geldermalsen. Noodbevel verwijdering/aanwijzingsbesluit preventief fouilleren Geldermalsen, 4 januari 2010.

gemeenten hebben hiervoor noodbevelen afgegeven. De gemeenten sluiten niet uit dat er in Culemborg nog meer openbare-ordeverstoringen volgen waarbij de daders gebruikmaken van de toegangswegen in de buurgemeenten die naar Culemborg lopen. Mensen die over de toegangswegen gaan, kunnen op basis van dit noodbevel heen worden gezonden. Deze personen mogen dan ook niet meer terugkeren tot de volgende dag negen uur 's ochtends. Deze noodbevelen gelden exclusief voor degene aan wie ze worden opgelegd. Daarnaast heeft men in de gemeente Geldermalsen de toegangswegen ook als veiligheidsrisicogebied aangewezen om hier preventief fouilleren toe te kunnen passen. Net zoals in Culemborg worden hier beide maatregelen toegepast om de politie meer bevoegdheden te geven.

4.1.2 Preventief fouilleren bij opsporing terroristische misdrijven

Vanaf 1 februari 2007 kent Nederland een aantal permanente veiligheidsrisicogebieden. In deze gebieden mogen opsporingsambtenaren personen fouilleren en voertuigen onderzoeken zonder bevel van de officier van justitie. Vanaf deze datum is namelijk de Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven in werking getreden, en deze kent nieuwe en bredere bevoegdheden toe aan politie en justitie.⁶⁵ De minister heeft over de uitvoering van de wet overleg gevoerd met het Openbaar Ministerie en de gemeenten. Volgens het toenmalige ministerie van Justitie is sprake van een 'lichte bevoegdheid die beperkt blijft tot het aftasten van de kleding en zo nodig het onderzoeken van aparte kledingstukken'.⁶⁶ Bij de toepassing moet er sprake zijn van aanwijzingen dat er een terroristische aanslag wordt voorbereid. Een andere voorwaarde is dat de toepassing van de bevoegdheid het belang van het onderzoek moet dienen.

Volgens het ministerie van Justitie lopen de permanent aangewezen veiligheidsrisicogebieden een verhoogd risico. Om direct gevaar af te wenden moeten opsporingsambtenaren hier direct kunnen optreden. Om deze reden heeft

⁶⁵ Op 14 november 2006 is het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven door de Eerste Kamer aangenomen, zie *Handelingen II*, 2005-2006, nr. 81, 5007-5008. Zie voorts *Kamerstukken II*, 2004-2005, 30 164, nr. 2. Zie voor een evaluatie het WODC Cahier 2008-9, 'De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking'.

⁶⁶ Ministerie van Justitie. Persbericht: 'Kabinet wijst veiligheidsrisicogebieden aan'. 20 december 2006.

de regering deze veiligheidsrisicogebieden permanent aangewezen, zodat een last van de officier van justitie of een aanwijzingsbesluit door de burgemeester niet nodig is, aangezien dit te veel tijd zou kosten.

Mediapark onder jurisdictie van politie Gooi en Vechtstreek

Het Mediapark in de gemeente Hilversum is een van de permanente veiligheidsrisicogebieden. Het gebied valt onder de politieregio Gooi en Vechtstreek. Op 1 juni 2007 heeft de politie samen met een aantal partners zoals de gemeente Hilversum, TCN Mediapark, NPO/NOS, NET-3-partners, Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid en het Openbaar Ministerie het Veiligheidsconvenant Mediapark ondertekend, waarin afspraken zijn gemaakt over de veiligheid van het gebied.

De politie van de regio Gooi en Vechtstreek is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid op het terrein. Door het Bureau Conflict- en Crisisbeheersing (CCB) worden beveiligingsadviezen opgesteld. Op het terrein komen immers vele politici en hoogwaardigheidsbekleders. In het jaar 2007 hebben de adviezen van het CCB in 51 gevallen geleid tot extra inzet van politiepersoneel. Preventief fouilleren is, volgens de politie, echter nog nooit ingezet.⁶⁷ De politie stelt wel dat rond de wijze van toepassing, communicatie richting burgers, informatie-uitwisseling, de wijze van verbalisering en besluitvorming goede afspraken gemaakt zijn met het Openbaar Ministerie, indien de inzet wel nodig zou zijn.

Besluitvorming en selectie in permanente veiligheidsrisicogebieden

Pas als de korpsleiding toestemming geeft, worden de bevoegdheden toegepast in het permanente veiligheidsrisicogebied. De toepassing moet altijd in het belang van het onderzoek zijn. Ook wordt er pas overgegaan tot fouilleren als er aanwijzingen voor een terroristisch misdrijf bestaan. In het protocol wordt omschreven dat er sprake is van een aanwijzing indien er feiten en omstandigheden zijn die erop duiden dat er daadwerkelijk een terroristisch misdrijf plaatsvindt of zal worden gepleegd.⁶⁸ Deze concrete aanwijzingen bepalen de keuze van de opsporingsambtenaar welke personen te controleren. Dit zal naar

⁶⁷ Politiejaarverslag 2007, district Hilversum.

⁶⁸ Notitie Afspraken Openbaar Ministerie en Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 2007.

eigen inzicht gebeuren, zo staat in de notitie van de politie Gooi en Vechtstreek: 'De opsporingsambtenaar zal naar zijn eigen vakbekwaam inzicht de voorwerpen, vervoermiddelen of personen moeten selecteren die in aanmerking komen voor onderzoek.'⁶⁹

4.2 Practices op bestuurlijk niveau

Op bestuurlijk niveau beslist de gemeenteraad om de mogelijkheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) op te nemen. Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven, hebben niet alle gemeenten deze mogelijkheid in de APV opgenomen, omdat sommige ervoor hebben gekozen om andere middelen in te zetten. Andere gemeenten vinden dat er überhaupt geen aanleiding voor is. Daarnaast is er ook een aantal gemeenten dat deze mogelijkheid wel in de APV heeft opgenomen, maar nooit een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen. In §4.2.1 wordt dit laatste type gemeente beschreven aan de hand van de casus Roermond, waar men ondanks forse problematiek en overlast de voorkeur geeft aan andere middelen.

De burgemeester is degene die daadwerkelijk een veiligheidsrisicogebied aanwijst. De keuze voor een veiligheidsrisicogebied wordt meestal genomen op basis van een door de politie uitgevoerde wapenincidentenanalyse. Daarnaast worden veiligheidsrisicogebieden aangewezen bij vermoedens of dreiging van mogelijk wapengeweld. Een bijzondere vorm van aanwijzing betreft de aanwijzing door een soort *sense of urgency*. Het gaat hier om gebieden waar zich normaal gesproken geen of weinig wapengeweld voordoet, maar waar zich (tijdelijk) een wapenincident of een reeks incidenten of een specifieke dreiging voordoet. In §4.2.2 wordt de situatie rond 5 september 2009 in Enschede beschreven. Op deze datum speelde Nederland een interland tegen Japan en was er dreiging van wapengeweld. Om de openbare orde te handhaven trof de burgemeester maatregelen.

69 Notitie Afspraken Openbaar Ministerie en Politiekorps Gooi en Vechtstreek, 2007.

4.2.1 Overwegen, maar ervan afzien in een probleemwijk

In de Roermondse wijk De Donderberg wonen ongeveer 8000 mensen, waaronder 4500 niet-Nederlanders. De wijk is in te delen in vier kwadranten, die gescheiden worden door twee elkaar kruisende wegen. Twee van deze kwadranten zijn te betitelen als achterstandswijk. In 2009 haalde de wijk verschillende keren de regionale en nationale media door overlastproblemen en verschillende wapenincidenten. Zo hebben de PVV en de VVD in oktober 2009 Kamervragen gesteld over de situatie in De Donderberg.

In 2008 is er binnen de gemeenteraad al flink gediscussieerd over het plan van aanpak rond de criminaliteit in de wijk. Toen er tijdens het laatste kwartaal van 2008 meerdere straatroven en overvallen plaatsvonden, is meerdere malen door raadsleden geopperd om het middel preventief fouilleren in te zetten.

Preventief fouilleren of niet?

Naar aanleiding van deze discussie heeft de burgemeester de chef van de politiebasiseenheid verzocht om een cijfermatige analyse van wapenincidenten in de wijk uit te voeren. De wijkagent van De Donderberg heeft deze taak op zich genomen en is tot de conclusie gekomen dat er een aantal wapengerelateerde incidenten heeft plaatsgevonden in de wijk, maar dat er geen sprake is van een concentratie binnen een van de vier kwadranten. Na overleg in de lokale driehoek heeft de burgemeester besloten om het middel preventief fouilleren daarom niet in te zetten.

Voor de burgemeester heeft het feit dat de wapengerelateerde incidenten niet binnen een geconcentreerd gebied hebben plaatsgevonden de doorslag gegeven om het middel preventief fouilleren niet in te zetten. Daarnaast is hij, maar ook de wijkagent, van mening dat de wijk mogelijk gestigmatiseerd wordt door deze aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. De subjectieve onveiligheidsgevoelens kunnen door de aanwijzing 'onnodig worden aangewakkerd en blijven vaak lang hangen, ook als objectieve cijfers aantonen dat hier geen aanleiding meer voor is'.⁷⁰ De voordelen zouden om deze redenen niet opwegen tegen de negatieve beeldvorming van de buurt.

70 Brief burgemeester Roermond, 05-02-2009.

Alternatieven voor preventief fouilleren

De politie en de gemeente Roermond hebben besloten om het middel preventief fouilleren niet in te zetten. Zij maken onderscheid tussen de ongerichte en gerichte repressie van het middel. Het verschil met ongerichte repressie is dat gerichte repressie de nadruk legt op extra inzet op opsporing door individuen aan te pakken. De politie spant zich dan in om groepen en individuen in kaart te brengen die voor overlast zorgen en/of crimineel gedrag vertonen.

Wel is er gekozen om andere (minder zware) preventieve middelen in te zetten om de veiligheid binnen de wijk te vergroten. Zo is er extra toezicht in de wijk en is door politie en gemeente een actieplan opgesteld om de overvallen en straatroven terug te dringen. Dit actieplan omvat onder andere extra particulier toezicht, tv-spots over het voorkomen van misdrijven, informatiefolders, een winkelverbodproject en overleg met de ondernemers van De Donderberg.

4.2.2 Een zo groot mogelijk veiligheidsrisicogebied

Op zaterdag 5 september 2009 vindt de voetbalwedstrijd Nederland-Japan plaats in het voetbalstadion de Grolsch Veste in Enschede. Voorafgaand aan deze wedstrijd blijkt uit betrouwbare informatie van de politie dat supporters van verschillende Nederlandse clubs uit zijn op confrontaties met elkaar in en rond de binnenstad, waarbij de verwachting bestaat dat er wapens bij aanwezig zijn. Het risico op rellen wordt daarbij vergroot door de extra drukte in de binnenstad vanwege het evenement 'Proef Eet' en de wekelijkse markt op deze dag. Daarnaast spelen de toentertijd recente rellen in Hoek van Holland mogelijk een rol bij de aanpak van de gemeente en de politie.

Een geschiedenis van rellen

Enschede heeft al eerder te maken gehad met rellen rondom een voetbalwedstrijd. Op 26 februari 2009 komt het bij de wedstrijd FC Twente-Olympique Marseille tot gewelddadige confrontaties tussen supporters. Ook hebben grote groepen supporters wapens bij zich. Daarvoor, in februari 2008, zijn al wapens aangetroffen bij supporters. Een supporter heeft zelfs een vuurwapen op zak. Deze geschiedenis, in combinatie met de aanwijzingen voor nieuwe rellen, is voor de burgemeester aanleiding om gebruik te maken van preventief fouilleren. De burgemeester heeft daarom besloten het gehele gemeentelijke grondge-

bied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied voor de periode van 4 september 2009 18.00 uur tot en met 6 september 18.00 uur. Niet alleen in Enschede is preventief fouilleren ingezet, ook in het stationsgebied van de gemeente Hengelo en bij de toegangswegen naar Enschede (ter hoogte van Rijssen-Holten) gebeurt dit.⁷¹

De gehele gemeente als veiligheidsrisicogebied

Het is uitzonderlijk dat een hele gemeente tot veiligheidsrisicogebied wordt verklaard. Meestal worden bepaalde plekken of buurten in een wijk aangewezen, omdat het risico op wapenincidenten daar het hoogst is. De reden dat Enschede besluit om de hele gemeente aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied is dat de politie en de gemeente vooral de invalswegen willen controleren. De politie heeft namelijk aanwijzingen dat de gewelddadige supporters met de auto en de trein naar de voetbalwedstrijd komen. Daarom zijn de preventief-fouilleeracties gepland bij de binnenring. In totaal zijn 150 auto's gecontroleerd en twintig inzittenden gefouilleerd langs de A1. De politie verrichtte dertien aanhoudingen voor protest tegen het preventief fouilleren.⁷²

4.3 Practices op tactisch niveau

Het Openbaar Ministerie heeft in de praktijk betrekkelijk veel invloed. De officier van justitie geeft een last af en bepaalt het tijdsframe (van twaalf uur) waarin gefouilleerd mag worden. Acties moeten dus zorgvuldig worden gepland op bepaalde tijdstippen en binnen bepaalde gebieden waar men de grootste vangst kan genereren. Bij dit alles houdt men vanzelfsprekend rekening met welk type publiek zich op dat moment in het gebied bevindt. Deze indirecte vorm van selectie is geoorloofd zolang men niet selectief binnen het begrensde gebied fouilleert. Hierna wordt de rol van het Openbaar Ministerie verduidelijkt aan de hand van een bijzondere situatie in Lelystad.

71 'Noodverordening in Enschede rond voetbalduel Nederland-Japan'. Gepubliceerd op www.blikopnieuws, 3 september 2009.

72 *Dagblad van het Noorden*. 'Noodverordening in Twente heeft geholpen'. 5 september 2009.

4.3.1 Meerdere steekincidenten als aanjager

Eind 2008 en begin 2009 vindt in Lelystad, zonder aanwijsbare redenen, een reeks van identieke steekincidenten plaats, met in totaal vier slachtoffers. De steekincidenten, met een voetganger als dader, zorgen voor veel onrust onder de inwoners. Sommigen proberen zichzelf te beschermen door wapens mee te nemen, zoals een stok.⁷³ Veel buurtbewoners vermoeden dat het om dezelfde dader gaat, vandaar dat deze de bijnaam ‘Jack de Prikker’ heeft gekregen. Twee buurtbewoners richten een website op: www.jackdeprikker.nl.⁷⁴ De politie durft echter niet met zekerheid te zeggen dat een en dezelfde dader verantwoordelijk is voor de steekpartijen.⁷⁵

Tactische afwegingen

Na de dood van een van de vier slachtoffers op 3 februari 2009 is de lokale driehoek bij elkaar gekomen voor overleg, met als hoofddoelen de rust terug te laten keren en meer aanwijzingen te krijgen om de dader te arresteren.

De driehoek in Lelystad heeft een aantal afwegingen gemaakt bij het besluit om preventief fouilleren in te zetten, waarbij het OM een tactisch doorslaggevende rol speelt. De politie acht een uitbreiding van de bevoegdheden noodzakelijk om de steekincidenten beter te kunnen aanpakken. In eerste instantie wordt daarvoor een noodverordening overwogen. Het OM acht daarvoor onvoldoende juridische grond aanwezig, omdat er namelijk geen sprake is van een verstoring van de openbare orde, maar alleen van onrust en onveiligheidsgevoelens onder burgers. Volgens het OM is preventief fouilleren daarom een beter alternatief dan een noodverordening, omdat daarvoor wel voldoende juridische grond bestaat, namelijk een stijging van het aantal wapenincidenten. In zoverre is Lelystad dus een voorbeeld van het tactisch inzetten van preventief fouilleren: de stijging van het aantal wapenincidenten wordt gebruikt om het middel in te zetten en daarmee onrust onder bewoners te verminderen.

Een bijkomend effect waarop wordt gehoopt, is het inperken van het aantal wapenincidenten. Uit een geweldsanalyse van de politie blijkt namelijk dat, naast de bekende steekincidenten, het aantal wapenincidenten in Lelystad in

73 B. Olmer (2009). ‘Wie is Jack de Prikker?’. In: *De Telegraaf*, 31 maart.

74 H. Stegenga (2009). ‘Website over “Jack de Prikker”’. In: *De Stentor*, 20 maart.

75 www.sevendays.nl/artikel/17930924/03: Spanning om Jack de Prikker (2009).

2008 is gestegen. Daarmee wordt een in andere steden oorspronkelijk gesteld doel, het tegengaan van wapenincidenten, in Lelystad meer een bijkomend resultaat van tactische inzet op basis van juridische afwegingen. Daarnaast is volgens het OM een extra tactische meerwaarde van het instrument dat de politie op die manier veel bewoners kan spreken en mogelijk tips over de steekincidenten kan bemachtigen.

Juridische inkadering

In de APV staat op het moment van de steekincidenten niet de bevoegdheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Dit is twee dagen na het dodelijke steekincident aangepast, na een brief van de korpschef aan de burgemeester van Lelystad. Hierin verzoekt de korpschef om de invoering van preventief fouilleren. Na een raadsvergadering is vervolgens unaniem besloten om preventief fouilleren in de APV op te nemen. Ook zijn onmiddellijk veiligheidsrisicogebieden aangewezen en preventief-fouilleeracties gehouden.

De preventief-fouilleeracties

Een dag na de aanpassing in de APV heeft de burgemeester een gedeelte van Lelystad aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De Boswijk en de Waterwijk (Zuigerplasdreef, Larserdreef, Larservaart, de roeibaan en Kamp) zijn daarvoor een maand lang een veiligheidsrisicogebied. De keuze voor deze gebieden is simpel: in de Boswijk en de Waterwijk vonden de eerste drie steekincidenten plaats.

Direct daarna is door het OM een last afgegeven en zijn er in totaal vier preventief-fouilleeracties gehouden tussen 6 en 11 februari. Deze acties zijn steeds tussen 15.00 en 23.00 uur gehouden en met name gericht op de uitvalswegen (de dreven) en voetpaden in de wijken.

Bij het fouilleren is volgens de politie iedereen gefouilleerd, dus niet alleen voetgangers, maar ook bestuurders van fietsen, invalidenvoertuigen en auto's. Hierbij worden politie te voet en motorrijders ingezet. Alle politieagenten dragen een veiligheidsvestje. Na de fouillering worden flyers uitgedeeld, waarin men wordt bedankt voor de medewerking en waarin bovendien uitleg wordt gegeven over de actie(s).

In totaal zijn 21 wapens aangetroffen, waaronder veel aardappelschilmesjes en schroevendraaiers. Daarnaast hebben twaalf burgers een proces-verbaal gekregen voor belediging.⁷⁶

Overwegingen binnen de driehoek: stoppen met preventief fouilleren

De preventief-fouilleeracties stoppen na het vierde steekincident. Dit heeft volgens de politie en het OM een aantal redenen. Ten eerste vindt het vierde steekincident niet plaats binnen het aangewezen veiligheidsrisicogebied. Dat betekent dat de politie op die locatie geen nieuwe preventief-fouilleeracties kan starten zonder een nieuwe aanwijzing van de burgemeester. Daarnaast merkt de politie dat het effect van de acties afneemt, omdat er steeds minder wapens worden gevonden. Ook het OM is van mening dat de acties naar verhouding te weinig opleveren. Doordat er weinig wapens zijn gevonden en er geen aanwijzingen zijn dat er zich meer incidenten zullen voordoen, ontbreekt het volgens het OM ook aan voldoende juridische grond om de preventief-fouilleeracties te continueren. Niettemin lijkt een doel, het tegengaan van onrust bij bewoners, deels bereikt, want uit interviews blijkt dat de politie van bewoners positieve signalen over de acties heeft ontvangen.

4.4 Practices op operationeel niveau: geobserveerde acties

Een leidinggevende politiefunctionaris/teamchef maakt de afwegingen rond de inzet en gehanteerde methodiek op straat. Een centrale vraag daarbij is wat het risico van ongeoorloofde selectie per methode is. Voor wat betreft de verschillende methoden geldt namelijk dat de beoordelingsvrijheid van de politiefunctionarissen op operationeel niveau varieert. In de volgende twee deelparagrafen wordt een beeld geschetst van twee practices waarin de keuzevrijheid van een agent op straat, dus het meest basale selectieniveau, wordt uitgediept. Beide voorbeelden komen voort uit observaties van preventief-fouilleeracties die in verschillende steden zijn uitgevoerd.

4.4.1 De patseraanpak en preventief fouilleren: een selectieve combinatie?

In Rotterdam worden drie soorten preventief fouilleren onderscheiden:

- reguliere aanwijzing (langere periode, wat groter gebied, analyse ter onderbouwing);
- incidentele aanwijzing (bijvoorbeeld voor een evenement of voor een demonstratie);

- spoedaanwijzing (bij urgente omstandigheden, voor kortere periode, kan eventueel mondeling).

Binnen een veiligheidsrisicogebied worden verschillende operationele tactieken gevolgd bij het uitoefenen van de bevoegdheid tot fouilleren en doorzoeken van voertuigen. Net na de invoering van preventief fouilleren gebeurde dat vaak met grootschalige acties met veel inzet van politie. In de afgelopen jaren heeft er een verschuiving plaatsgevonden naar kleinschalige acties op hot-spots. Dit kan bijvoorbeeld een horecagelegenheid zijn binnen een veiligheidsrisicogebied of meerdere wisselende locaties op een avond. Bij het zoeken naar effectieve methodes om preventief fouilleren toe te passen is het instrument ook gekoppeld aan grootschalige controleacties, zoals integrale ANPR-acties (*Automatic Number Plate Recognition*) of acties in het kader van de patseraanpak.

Het gaat bij de patseraanpak in feite om het selecteren van mensen op basis van uiterlijke kenmerken, zoals het rijden in dure auto's, het dragen van bepaalde kleding, sieraden, enzovoort. In feite staat deze aanpak haaks op het idee van preventief fouilleren, waarbij mensen aselekt worden benaderd. Hierdoor rijst de vraag of het combineren van beide maatregelen leidt tot (meer) selectie bij de preventief-fouilleeracties. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn observaties verricht bij een combinatie van preventief fouilleren en de patseraanpak.

Patseraanpak in Rotterdam

ANPR is een systeem waarbij kentekens gescand kunnen worden op bepaalde 'hits'. Een auto levert een hit op wanneer in een gekoppelde database informatie is vastgelegd over de auto of de eigenaar. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de eigenaar boetes heeft uitstaan, een belastingschuld heeft, signaleerd is voor rijden onder invloed of omdat de auto gestolen is. Alle informatie die gekoppeld is aan een kenteken in het computersysteem levert een hit op.

De kentekens worden gescand door middel van een camera op het dashboard van een surveillancewagen. Wanneer het systeem een hit registreert, wordt een foto van het kenteken weergegeven, het type auto, de eigenaar en de reden waarom het kenteken in het bestand is opgeslagen.⁷⁷

77 Politie Rotterdam-Rijnmond (2005). 'Automatische kentekenherkenning: vissen in een volle vijver' via http://www.politie-rijmond.nl/home/Artikelen/2005/20050510_anpr.htm.

Preventief fouilleren in combinatie met de patseraanpak

In Rotterdam wordt de patseraanpak gecombineerd met preventief fouilleren van voertuigen door tijdens de preventief-fouilleeracties gebruik te maken van het ANPR-systeem. De politie Rotterdam-Rijnmond benadrukt dat ‘tijdens controles geen selecties worden gemaakt op basis van bijvoorbeeld leeftijd, geslacht of etnische afkomst’.⁷⁸

Bij de standaardpreventief-fouilleeracties van voertuigen worden de voertuigen doorzocht en de inzittenden gefouilleerd. Wanneer geen wapens gevonden worden, zijn de gefouilleerde personen vrij om met het voertuig te vertrekken. Bij een gecombineerde actie in Rotterdam worden de auto's niet alleen door agenten geselecteerd, maar ook op basis van ANPR-hits. De verhouding tussen door agenten gekozen auto's en ANPR-hitauto's is ongeveer 3 staat tot 1.

De database die gekoppeld is aan het ANPR-systeem bevat gegevens van voertuigen die in verband staan met WWM-antecedenten, ernstige feiten als overvallen en drugshandel, veredelde Meld Misdaad Anoniem-tips, Criminele Inlichtingen Eenheid-tips en gesignaleerd staande verdachten.

Zo worden de auto's dus mede geselecteerd aan de hand van de hits uit ANPR, waarna de inzittenden aan de kant gezet worden. Nadat een voertuig is doorzocht en de inzittenden zijn gefouilleerd, worden zij ook gecontroleerd door de aanwezige ketenpartners. Medewerkers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid checken bijvoorbeeld of men een uitkering heeft en toch in een dure auto rijdt. Daarnaast controleert de belastingdienst of men openstaande schulden heeft.

Observaties van een gecombineerde actie

Bij een gecombineerde actie zijn observaties verricht.⁷⁹ Tijdens de briefing wordt er nadrukkelijk op gewezen dat het preventief fouilleren geheel aselectief moet worden uitgevoerd. De actie vindt plaats op de Kruisstraat, tussen De Doelen en Holland Casino. Dit is een straat zonder doorgaand verkeer met veel parkeerplekken, waardoor hij geschikt is voor een dergelijke actie. De preventief-fouilleeractie is door in totaal negen politieagenten uitgevoerd.

De preventief-fouilleeractie vindt aan het begin van de Kruisstraat plaats. Op de hoek van deze straat staat een agent opgesteld. Deze selecteert auto's die over

⁷⁸ Politie Rotterdam-Rijnmond (2010). *Doorzoeken voertuigen in VRG middels gebruikmaking van ANPR*.

⁷⁹ Deze actie is gehouden op 18 december 2009 van 17.00 uur tot 22.30 uur.

de Mauritsweg aan komen rijden, door deze via signalen de Kruisstraat in te sturen. De agent op de hoek van de Kruisstraat geeft vervolgens aan alle betrokken ketenpartners via de portofoon het autokenteken door. Zo kunnen de ketenpartners vooraf uitzoeken of het kenteken voorkomt in het ANPR-systeem.

Na een korte uitleg over preventief fouilleren, worden de inzittenden gefouilleerd door de politieagenten. Vervolgens doorzoeken zij de gehele auto, inclusief de kofferbak. Wanneer de systemen een hit geven of andere informatie hier aanleiding toe geeft, loodsen de daarvoor aanwezige stadswachten de auto door naar de patsercontrole. De auto's moeten dan langs de andere posten rijden van onder andere de belastingdienst en de sociale dienst. Ook bij andere, mogelijk interessante auto's die niet in het systeem bekend zijn, wordt dezelfde procedure gevolgd. Wanneer er geen auto's zijn die op basis van een ANPR-hit kunnen worden geselecteerd, kiest de agent aan het begin van de straat zelf auto's uit. Hierbij maakt de agent veelal een keus voor auto's die volgens zijn ervaring binnen een risicocategorie vallen, voornamelijk grote, opvallende dan wel dure auto's met daarin voornamelijk jonge bestuurders. Wanneer er weer ruimte is in de Kruisstraat, kiest de agent steeds een auto binnen de eerstvolgende vijf tot zes auto's uit. Omdat het aantal ANPR-hits vanaf ongeveer 19.00 uur stijgt, worden vanaf dat moment alleen nog deze auto's binnengeloodst.

Gedurende de actie zijn er vrijwel geen door de WWM verboden attributen gevonden, op een paar stukken bestek na.

Een selectieve combinatie

De observatie leidt tot de constatering dat de combinatie van preventief fouilleren en de patseraanpak enige mate van selectie toelaat. Van strikt aselechte controle is geen sprake wanneer auto's op basis van een ANPR-hit worden geselecteerd. Personen die geregistreerd staan in het ANPR-systeem worden op deze wijze eerder geselecteerd. Een ANPR-hit hoeft echter niet wapengerelateerd te zijn en kan toch het gevolg hebben dat er preventief wordt gefouilleerd.

Daarnaast selecteert ook de agent aan het begin van de straat op auto's waarin mogelijk sprake is van personen die onder de definitie van 'patser' vallen. Dit is geen selectie op basis van verdacht gedrag of eerdere overtredingen, maar op basis van uiterlijke kenmerken van in ieder geval de auto. Hoewel de politie is geïnstrueerd om aselechte auto's te kiezen voor de controle wanneer er niet voldoende auto's op basis van de ANPR-hits binnenkomen, wordt door de nadruk op de patsercontrole veelal gekozen voor typische 'patserbakken'.

4.4.2 Methodiek en beoordelingsvrijheid bij een actie in Heerlen

Passart is een probleemwijk in Heerlen waar sinds 2007 verschillende projecten opgestart zijn om de leefbaarheid te vergroten. Volgens enkele geïnterviewde politieagenten kampt Hoensbroek/Heerlen Noord met een fors wapenprobleem, met diverse wapenincidenten als gevolg.⁸⁰ In het betreffende veiligheidsrisicogebied zijn in 2007, 2008 en 2009 in totaal 131 wapens in beslag genomen bij preventief-fouilleeracties. Deze cijfers hebben geleid tot verlenging van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied. Het wapengerelateerd geweld heeft volgens de teamchef van de politie mogelijk te maken met de sociaal zwakke status van het gebied en de drugscriminaliteit die in deze grensregio in grote mate aanwezig is.

Ook tijdens de observatie komt via de portofoon een melding binnen van een gewapende overval enkele kilometers verderop. Enkele motoragenten die bij de preventief-fouilleeractie betrokken zijn, worden erop afgestuurd.

Werkwijze en verloop van de actie

Bij deze actie maakt de politie gebruik van een voertuigcontrole waarbij ook inzittenden worden gefouilleerd. Zes motoragenten (drie teams in koppels) leveren de voertuigen bij een post in de wijk Passart aan. De post bestaat uit twee teams van ongeveer zes agenten die elk een voertuig inclusief inzittenden controleren. Het merendeel van de gefouilleerde personen werkt vriendelijk mee met de actie. Van enkele personen is uit de lichaamshouding duidelijk af te lezen dat zij geen zin hebben in de fouilleeractie, maar ook deze personen werken mee.

Er worden geen wapens gevonden bij de actie. Wel wordt er een auto van een drugsrunner in beslag genomen en worden diverse bekeuringen uitgeschreven voor verkeersovertredingen. De teamchef en tevens portefeuillehouder Preventief Fouilleren Heerlen geeft aan dat het aantal wapens dat tijdens de acties gevonden wordt, steeds meer afneemt. Dit terwijl hij de indruk heeft dat de incidenten waar wapens bij betrokken zijn, toenemen.

80 Bijvoorbeeld: 'Gewonde bij schietpartij in coffeeshop Heerlen'. In: *Trouw*, 16 augustus 2009.

Individuele keuze

Tijdens de briefing wordt de aselechte uitvoering van de actie benadrukt. Na de briefing geeft de leidinggevende de motoragenten echter een kaartje mee met daarop een aantal kentekens van auto's. De motoragenten krijgen niet de opdracht om gericht naar deze auto's te zoeken, maar moeten deze aan de kant zetten voor preventief fouilleren als zij de auto's tegenkomen.

Ondanks de nadruk op de aselechte keuze van voertuigen benutten de motoragenten hun beoordelingsvrijheid om op basis van eigen inzichten een keuze te maken wie zij willen fouilleren. De keuzes van de motoragenten worden op de fouilleerplek inzichtelijk: de populatie aangehouden personen bestaat voor ongeveer 90 procent uit mannen. Bovendien zijn veel mannen tussen 18 en 30 jaar oud, waarvan het merendeel jonger is dan 25 jaar.

4.5 Beschouwing van de practices

In voorgaande paragrafen is een aantal praktijkvoorbeelden binnen het proces van preventief fouilleren beschreven. Per niveau (juridisch, bestuurlijk, tactisch en operationeel) is toegelicht waarom juist deze specifieke voorbeelden belangrijk zijn. In deze paragraaf komt een aantal opvallende zaken uit de voorbeelden aan bod.

De eerste constatering is dat het doel van de preventief-fouilleeractie kan verschillen. Voor sommige gemeenten is het een mogelijke oplossing voor een concreet en afgebakend probleem (vaak incidenten) in een bepaalde wijk. In andere gemeenten wordt preventief fouilleren regelmatig ingezet om te tonen dat er aandacht is voor het onttrekken van wapens in de openbare ruimte, mede om eventuele onrust hierover bij burgers te verminderen. Ook wordt preventief fouilleren ingezet in combinatie met andere acties die op specifieke doelgroepen mikken.

Een andere bevinding is dat sommige politiekorpsen en gemeenten meer bekend zijn met het middel en het ook 'slim' gebruiken. Uit een aantal casussen (bijvoorbeeld Culemborg en Rotterdam) blijkt dat er maatregelen aan preventief fouilleren gekoppeld worden om de bevoegdheden optimaal te benutten. De driehoek en met name het Openbaar Ministerie speelt hierbij een belangrijke rol. De officier van justitie is degene die toetst of er voldoende gronden zijn voor een actie en adviseert met betrekking tot de inzet van verschillende maatregelen. Uit de casussen blijkt wel dat het 'slimme' gebruik ook een kritische

blik op de aselechte toepassing vereist. Door bijvoorbeeld bepaalde personen op basis van een noodverordening of ANPR-registratie staande te houden en vervolgens te fouilleren, kan de voorwaarde van aselechte fouilleren onder druk komen te staan.

Voor wat betreft de verschillende actiemethoden geldt dat per methode de beoordelingsvrijheid van de politieambtenaren die op operationeel niveau acteren, varieert. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de gebiedsafsluiting wordt iedereen gefouilleerd en zal in theorie geen selectie van personen mogelijk zijn. Die beoordelingsvrijheid is al anders bij een voertuigcontrole, waarbij auto's worden geselecteerd. Het komt voor dat politiefunctionarissen op basis van eigen inzichten auto's met een bepaalde 'reputatie' eruit pikken, waarbij strikt genomen sprake is van selectie, maar het twijfelachtig is of dit ook de persoon betreft. Dit neemt niet weg dat selectie in het kader van professioneel optreden van een politiefunctionaris is toegestaan, zolang het gefundeerd is.

Wat dit laatste betreft, is een belangrijke vraag waar de grens ligt bij selectie. Wanneer we de verschillende praktijkvoorbeelden beschouwen, wordt de legitimiteit van selectie mede bepaald door de aanleiding voor preventief fouilleren. In steden zoals Culemborg en Heerlen is deze aanleiding (reeds aanwezige onrust en incidenten in een wijk) 'laagdrempelig': de wijk en de potentiële doelgroep(en) die incidenten veroorzaken zijn bekend. Die laagdrempeligheid van Culemborg en Heerlen brengt met zich mee dat de plaats- en tijdkeuze van preventief fouilleren al voldoende selectie oplevert, waardoor verdere selectie van burgers tijdens preventief-fouilleeracties niet noodzakelijk, maar ook niet toegestaan lijkt. Dat Roermond heeft besloten om vanwege stigmatisering van (burgers in) een wijk niet over te gaan tot het middel, vormt een bevestiging van die grens.

Hoewel in Rotterdam een observatie bij slechts een van de drie soorten preventief fouilleren is uitgevoerd, bieden de drie soorten preventief fouilleren in die plaats de mogelijkheid tot reflectie op de grenzen van selectiviteit. Bij speciale evenementen fouilleert de politie het publiek dat op het evenement afkomt, en rond het uitgaanscentrum op gezette tijden en regelmatig terugkerende plaatsen. Daardoor is in beide gevallen sprake van tijd- en plaatsselectie, zodat meer selectie van burgers ook niet noodzakelijk lijkt. Toch kan daarbinnen, vanwege de mensenmassa voornamelijk op grond van profiling op afwijkend gedrag, overwogen worden om nog onbekende potentiële kwaadwillenden uit de anonimiteit te halen.

De derde vorm van preventief fouilleren, in combinatie met ANPR, is van een andere orde, ook omdat door de data op persoonsniveau geen sprake is van

een onbekende dader. Daar waar selectie via ANPR plaatsvindt op basis van de door de politie van Rotterdam-Rijnmond vastgestelde criteria,⁸¹ lijkt de grens van het toelaatbare niet overschreden, maar slechts zolang deze criteria wapengerelateerd zijn. Daar waar namelijk sprake is van niet-wapengerelateerde, nevenschikkende feiten (bijvoorbeeld een belastingschuld) als primaire bron voor preventief fouilleren, staat de grens van het toelaatbare onder druk.

Wanneer agenten in Rotterdam op basis van de patseraanpak selecteren op dure auto's, staat de grens van selectiviteit eveneens onder druk, tenzij op basis van eerder voorgekomen *modus operandi* kan worden aangetoond dat dergelijke dure auto's een directe link met wapengerelateerde feiten hebben. Anders kan niet worden uitgesloten dat ook kenmerken van de bestuurder bij de selectie worden meegenomen.

Uit het voorbeeld van Lelystad komt naar voren dat preventief fouilleren ook wordt gebruikt om onveiligheidsgevoelens onder burgers te verminderen. De 'reguliere' fouillering rond het centrumgebied van Rotterdam ligt, zoals eerder aangegeven, in het verlengde hiervan. Gezien de vaak voor de hand liggende plaats en tijd van preventief fouilleren, heeft dit meer het doel van een signaal richting de bevolking dat wapens in de openbare ruimte niet gewenst zijn. De preventief-fouilleeracties laten in dat geval aan de burger zien dat er kordaat wordt opgetreden tegen crimineel gedrag. De gedachte is dat de bevolking zich hierdoor mogelijk veiliger voelt.

Preventief fouilleren in een permanent veiligheidsrisicogebied neemt een aparte plek in. Het gaat hier niet om concrete incidenten die achteraf in het besluit tot een aanwijzing worden meegenomen, maar om aanwijzingen voor een mogelijk toekomstig terroristisch misdrijf. Daarmee is de grondslag voor preventief fouilleren in deze gebieden anders dan in de overige praktijkvoorbeelden.

81 Zoals eerder aangegeven, gaat het dan om WWM-antecedenten, ernstige feiten als overvallen en drugshandel, veredelde MMA-tips, CIE-tips en gesignaleerd staande verdachten.

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de onderzoeksresultaten op basis van de onderzoeksvragen. Vervolgens geven we een reflectie op de onderzoeksresultaten. Het hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen.

5.1 Conclusies

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, die achtereenvolgens beantwoord worden.

- Wat is het juridische oordeel over de toepassing van preventief fouilleren?
- Welke afwegingen spelen op juridisch, bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau een rol bij de besluitvorming over het inzetten van preventief fouilleren?
- Wat zijn de ervaringen in de gemeenten waar de afgelopen jaren is gewerkt met preventief fouilleren?
- Wat valt er te zeggen over het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren?
- Hoe gaat de politie in de praktijk om met het middel? Op basis waarvan maken politiefunctionarissen selecties en welke succesfactoren en aandachtspunten benoemen politiefunctionarissen bij de uitvoering?
- Hoe verhoudt zich het niet-discriminatiebeginsel tot preventief fouilleren? Is er een verschil tussen de oorspronkelijke bedoeling (het middel mag niet selectief uitgevoerd worden) en de praktijk op straat?
- Zijn er alternatieven voor preventief fouilleren, en zo ja: welke en waarom?

Wat is het juridische oordeel over de toepassing van preventief fouilleren?

De basis van preventief fouilleren is dat een rechter op grond van de Algemene wet bestuursrecht het besluit tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied kan toetsen. Daarnaast stelt artikel 8 EVRM criteria ten aanzien van de inbreuk op de privacy vast. In 2006 heeft het Hof bepaald dat preventief fouilleren op

basis van deze criteria proportioneel is en voorziet in voldoende waarborgen. Dit alles wel met de centrale doelstelling om wapens te vinden, want hoewel dit regelmatig 'bijvangst' is, is het opsporen van drugs via preventief fouilleren niet toegestaan.

Een sinds 2007 nieuwe, maar strikt genomen afzonderlijke vorm van preventief fouilleren is via de Wet verruiming bevoegdheden bij opsporing en vervolging terroristische misdrijven geregeld. Deze wet staat los van hetgeen in de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie voor 'regulier' preventief fouilleren is geregeld, en kent de officier van justitie verregaander bevoegdheden toe.

Tegen preventief fouilleren staan drie rechtsmiddelen open: belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden en werknemers/eigenaren van omliggende bedrijven) tegen de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied via de Awb, burgers tegen het feitelijk preventief fouilleren via de klachtenregeling van de politie en burgers tijdens de strafprocedure (als ze bijvoorbeeld vervolgd worden wegens wapenbezit). Een scan op jurisprudentie levert het inzicht op dat de laatste jaren weinig zaken zijn geregistreerd. Toch ontstaan er ook rimpelingen aan het oppervlak van preventief fouilleren. De nieuwste ontwikkeling is dat een zaak rond preventief fouilleren in Engeland, waarbij geen sprake was van een concrete verdenking, als onrechtmatig is beschouwd. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de ontwikkeling daarin zal zijn. Daarnaast blijven sommige burgers in het verweer komen als een actie in hun ogen rechtsgrond mist, hoewel dit voornamelijk in de beginperiode van preventief fouilleren is gebeurd.

Welke afwegingen spelen op juridisch, bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau een rol bij de besluitvorming over het inzetten van preventief fouilleren?

Wat betreft het juridisch niveau is onderscheid te maken tussen 'theoretisch' en 'praktisch' juridisch niveau. In theoretische zin speelt de toelaatbaarheid van (ethnic) profiling een rol. Dit is het op basis van ras, etniciteit of religie oordelen tijdens de opsporing van criminele activiteiten. Het is volgens het EHRM onrechtmatig en bovendien is het niet effectief gebleken. Daarentegen biedt profiling, het focussen op eigenschappen en kenmerken van onbekende daders, volgens sommigen mogelijkheden om slimmer, maar ook non-discriminatoire te werk te gaan bij het benaderen van te fouilleren burgers. Dit door te focussen op afwijkend gedrag in vaak grotere menigten (onder bijvoorbeeld uitgaanspubliek) en op modus operandi rond wapengerelateerde delicten (in bijvoorbeeld bepaalde wijken).

Op praktisch juridisch niveau was de combinatie tussen noodverordening en preventief fouilleren die zich in Culemborg heeft voorgedaan een unicum. Zoals beide regelingen zich op het moment voordoen, is het onduidelijk waar de juridische bevoegdheden van beide middelen beginnen en eindigen. Vandaar ook dat een nieuw conceptwetsvoorstel hier meer aandacht aan besteedt.

Er heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan op het gebied van preventief fouilleren, namelijk de juridische aanzet en uitvoering richting de permanente veiligheidsrisicogebieden (bijvoorbeeld enkele stations, luchthavens en het Mediapark in Hilversum).

Een steeds terugkerende afweging op bestuurlijk niveau is de grootte van het veiligheidsrisicogebied en de wijziging in de gebieden. Er is al aangegeven dat gemeenten die preventief fouilleren veeleer kiezen voor extra veiligheidsrisicogebieden dan voor het afbouwen van het aantal gebieden; in een enkel geval heeft een gemeente er bewust voor gekozen om vanwege stigmatisering niet over te gaan tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. In enkele gemeenten is op bestuurlijk niveau besloten om niet meer preventief te fouilleren, vaak vanwege de geringe resultaten die het middel boekte.

Op tactisch niveau komt het voor dat niet alleen het onttrekken van wapens aan het publieke leven centraal staat bij preventief fouilleren; ook (het weg nemen van) onrust onder burgers is een belangrijk motief. In Lelystad blijkt het tactisch niveau nog verder te reiken, aangezien preventief fouilleren daar ook als middel is ingezet om daderinformatie bij burgers in te winnen.

Strikt genomen is de gebieds- en tijdsbepaling van preventief fouilleren een tactische vorm van toegestane selectie; voor het tegengaan van uitgaansgerelateerde wapenincidenten hoeft immers niet tussen de middag in een horecavrij gebied gefouilleerd te worden.

Op operationeel niveau, ten slotte, levert het onderzoek onder de gemeenten het inzicht van een verbijzondering van preventief fouilleren op. Dit resulteert in de volgende specifieke toepassingen.

- *Kleinschalige actiemethoden*, waarin het onderscheid tussen actiemethoden vervaagt. In veel gevallen is gebiedssurveillance de grondvorm: kleine groepjes agenten surveilleren door (een deel van een) veiligheidsrisicogebied en controleren personen en/of voertuigen.
- *Preventief fouilleren bij risico-evenementen*, uiteenlopend van zomercarnaval tot een risicowedstrijd in het betaald voetbal. Preventief fouilleren wordt in het bijzonder gericht op evenementen met vrije toegang of op gebieden met vrij sociaal verkeer, dus zonder of voorafgaand aan controle 'aan de poort' (zie de practice Enschede).

- Preventief fouilleren onder bijzondere omstandigheden, zoals in een periode vol spanning na een (wapen)incident (bijvoorbeeld de practice Lelystad) of in het kader van ordehandhaving bij mogelijke ongeregeldeheden (bijvoorbeeld de practice Culemborg).
- Preventief fouilleren als onderdeel van een breder opgezette politieactie, zoals de combinatie met de zogenoemde patseraanpak (zie de practice Rotterdam).
- Preventief fouilleren als strikt preventief en ‘gecommuniceerd’ instrument, in bijvoorbeeld een uitgaansgebied. We doelen hiermee op preventief fouilleren in het kader van de boodschap naar uitgaanspubliek dat wapens niet zijn toegestaan, inclusief duidelijke vooraankondigingen van preventief fouilleren. Dit is de vorm die enerzijds gericht is op wapenreductie via communicatie en anderzijds op het verminderen van eventuele negatieve meningen over preventief fouilleren, dan wel het verhogen van het draagvlak.

Een algemene operationele afweging heeft te maken met de dalende wapenopbrengsten tijdens preventief-fouilleeracties. Dit gegeven wringt steeds vaker, omdat de ingezette politiecapaciteit een factor is die steeds mee wordt genomen. Opbrengsten van preventief fouilleren worden mede daarom ook niet alleen uitgedrukt in het aantal gevonden wapens, maar ook in meer subjectieve termen, zoals preventieve werking of een verandering in veiligheidsbeleving bij de burger.

Ondanks het feit dat de effecten van preventief fouilleren lastig te duiden zijn, blijkt dat het streven naar een efficiëntere inzet van de politiecapaciteit bij preventief fouilleren in belang toeneemt. Een groot deel van de onderzochte gemeenten geeft aan dat preventief-fouilleeracties veel tijd en capaciteit kosten. Daarom zoekt de politie naar een optimum: hoe kunnen de effecten worden vastgehouden of worden verbeterd en blijft tegelijkertijd de inzet van de politie binnen de perken? De hiervoor beschreven specifieke toepassingen van preventief fouilleren zijn hiervan het resultaat.

Wat zijn de ervaringen in de gemeenten waar de afgelopen jaren is gewerkt met preventief fouilleren?

Preventief fouilleren heeft na de introductie in 2002 niet ‘om zich heen gegrepen’. Er heeft een snelle overgang plaatsgevonden van grootschalige acties naar kleinschaliger controles in gemeenten die het instrument toepasten of toepassen. Daarna is de frequentie van de acties veelal afgenomen en is de toepassing in veel gevallen verbijzonderd. Die verbijzondering komt neer op een ontwikkeling van frequent (grootschalig) gebruik van preventief fouilleren als een gene-

riek instrument naar benutting van preventief fouilleren onder meer specifieke omstandigheden en met specifieke bedoelingen. Er zijn op dit moment, op hoofdlijnen, vier verschijningsvormen van preventief fouilleren:

- grootstedelijk preventief fouilleren;
- preventief fouilleren in de grensstreek (vooral Limburg);
- preventief fouilleren onder specifieke (bijzondere) omstandigheden;
- preventief fouilleren in het kader van terrorismepreventie (onder andere Schiphol).

Een inventarisatie van in totaal 34 gemeenten levert het volgende overzicht op. In 2008 wordt in negen gemeenten gebruikgemaakt van preventief fouilleren. In elf gemeenten is ooit wel preventief gefouilleerd, maar is dat voor of sinds 2008 stopgezet. In de resterende veertien gemeenten is nog nooit gebruikgemaakt van preventief fouilleren. Van deze veertien gemeenten hebben er negen wel de APV aangepast, zodat de burgemeester een veiligheidsrisicogebied zou kunnen aanwijzen.

Onder de gemeenten waar preventief wordt gefouilleerd zijn er die veiligheidsrisicogebieden periodiek 'herijken', dat wil zeggen dat er periodiek beargumenteerd moet worden op welke basis de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied verlengd dient te worden. In de praktijk betekent dit dat gemeenten die blijven preventief fouilleren vaker veiligheidsrisicogebieden toevoegen dan minderen in het aantal gebieden.

Wat valt er te zeggen over het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren?

Het maatschappelijk draagvlak van preventief fouilleren is overal waar het wordt toegepast ronduit groot. Dit houdt mede verband met de professionele bejegening door de politie van gecontroleerde personen. Burgers waarderen het ook dat de politie door preventief fouilleren zichtbaar aanwezig is en een elementaire norm stelt: geen wapens op zak. Deze symbolische boodschap lijkt mede te wortelen in alledaags ongenoegen onder burgers over het gebrek aan 'blauw op straat' en de wens tot meer veiligheid in de buurt. Critici wijzen er daarentegen op dat een groot draagvlak voor preventief fouilleren louter een politiek-bestuurlijk argument is om het middel in veiligheidsrisicogebieden te kunnen inzetten. Bovendien zegt het niets over de mening van 'kwaadwillenden', want mensen met wapens op zak zullen zich niet openlijk negatief uiten over preventief fouilleren.

Het politiek-bestuurlijke draagvlak voor preventief fouilleren verschilt per gemeente en heeft vaak een voorwaardelijk karakter. De voorwaarden hebben met name betrekking op de bejegening door de politie, en kritiek houdt verband met bezorgdheid over mogelijke willekeur of discriminatie. Wat dit laatste betreft, zijn er politieke scheidslijnen: de zorgen zijn groter bij linkse politieke partijen en het grootst bij GroenLinks. Er vindt in bredere politiek-bestuurlijke kring een afweging plaats tussen aan de ene kant de kosten die zijn verbonden aan de politie-inzet en aan de andere kant de opbrengsten en effecten van preventief fouilleren.

Het weloverwogen (al dan niet tijdelijk) stoppen of doorgaan met preventief fouilleren in veiligheidsrisicogebieden kan in bijna alle gevallen rekenen op politiek-bestuurlijke en maatschappelijke steun. Vanuit politiek-bestuurlijke kant is de mening van de burger belangrijk: als de acceptatie voor preventief fouilleren bij de burger wegvalt, doet dit afbreuk aan de publieke steun voor politie en bestuur.

Hoe gaat de politie in de praktijk om met het middel? Op basis waarvan maken politiefunctionarissen selecties en welke succesfactoren en aandachtspunten benoemen politiefunctionarissen bij de uitvoering?

De politie (op straat) is zich bewust van het belang van een zorgvuldige bejegening van de burgers die worden gecontroleerd, zo komt ook uit de observaties naar voren. In briefings wordt hierop ook gehamerd. Het politieoptreden tijdens het preventief fouilleren is veelal rustig en netjes, ook om medewerking van de burger te bevorderen. De politie laat het bijzondere gegeven dat ze burgers en geen verdachten controleert, doorwerken in haar stijl van optreden. Dit blijkt onder meer uit het gunstige oordeel van gefouilleerde burgers over de controle.

Er is van meet af aan als het ware een soort basisvoorwaarde uitgesproken over de toepassing van preventief fouilleren: het is toelaatbaar als het aselekt gebeurt. Toch is dat niet bij alle methoden het geval; daar waar de individuele politieambtenaar de meeste keuzevrijheid heeft, is het lastig om te bezien in hoeverre er sprake is van (ongeoorloofde) selectie van bepaalde personen. In het aan de kant zetten van auto's door politiefunctionarissen zie je veelal een voorkeur voor bepaalde typen, al dan niet op basis van de professionele ervaring van de functionaris. In tegenstelling tot de meer aselekte controle van bijvoorbeeld voetgangers (het fouilleren van de eerstvolgende passerende als de vorige fouillering is afgerond), wordt vaak niet de eerstvolgende auto aan de kant gezet. Salet (2009) stelt in zijn artikel over preventief fouilleren dat de

kleinschalige acties hebben geleid tot vrees voor selectie, omdat er een zeer grote mate van beoordelingsvrijheid voor agenten is.

Ook bij dynamische voertuigcontroles wordt, wanneer gebruik wordt gemaakt van ANPR, strikt genomen geen aselect fouilleren toegepast. Dit hoeft niet te betekenen dat dit tot ongeoorloofde selectie leidt, want niet alle selectiemethoden zijn verboden. De toegestane selectiecriteria kunnen in dit geval zijn: een nadere analyse van het gebied, (afwijkende) gedragspatronen en aanvullende politie-informatie (op persoonsniveau).⁸² Enkele geïnterviewden geven ook aan dat een betere informatiehuishouding van de politie kan bijdragen aan ‘slimmer’ preventief fouilleren in bijvoorbeeld wijken waar specifieke wapengerelateerde incidenten voorkomen.

De nadruk op aselecte controles is op de werkvloer uitgelegd als ‘netjes fouilleren’, waarbij ook personen die ogenschijnlijk niet in verband worden gebracht met wapenbezit gecontroleerd worden. Het gaat dan om oude mensen, kinderen of de bijna spreekwoordelijke vrouw met kinderwagen.

De nadruk op aselect optreden (zonder verdere uitleg of discussie) leidt er in eerste instantie toe dat legalistisch wordt opgetreden; tegen elke wapenvondst wordt opgetreden, ook al is het een schroevendraaier in de laadbak van een auto. Deze legalistische stijl heeft, na overleg tussen met name politie en justitie, na verloop van tijd plaatsgemaakt voor een meer rechterlijke (en gebruikelijke) politiestijl. Agenten maken dan op basis van een inschatting een afweging van de concrete situatie en bepalen of er proces-verbaal wordt opgemaakt, wordt aangehouden, louter wordt ingenomen of dat de persoon ermee wegstompt.

Hoe verhoudt zich het niet-discriminatiebeginsel tot preventief fouilleren? Is er een verschil tussen de oorspronkelijke bedoeling (het middel mag niet selectief uitgevoerd worden) en de praktijk op straat?

De observaties leveren het beeld op dat tijdens briefings het aselecte karakter van preventief fouilleren vooropstaat. Tijdens enkele observaties van fouilleeracties komt echter naar voren dat dit niet altijd lukt, hetgeen voornamelijk veroorzaakt wordt door de methodiek van de selectie van burgers. Wanneer een

82 De tweede zinsnede van de wet eindigt met de formulering ‘op welke grond dan ook’. De wetgever heeft deze open formulering in het artikel opgenomen opdat het discriminatieverbod niet alleen geldt voor de expliciet genoemde gronden, maar ook voor andere gronden zou kunnen gelden.

politiefunctionaris binnen een bepaalde marge de vrijheid krijgt om te selecteren – dit is vooral het geval bij het binnensluizen van auto's –, dan treedt vaak een vorm van selectie op.

De persoonlijke ervaring van een agent hoeft echter niet de werkelijke situatie weer te geven. Daarom is het volgens enkele geïnterviewden van belang dat op basis van bredere informatie aan onderbouwde selectie voor preventief fouilleren gedaan wordt. Er is in dit kader gesuggereerd om gebruik te maken van profiling in de preventief-fouilleerpraktijk. Met name het focussen op afwijkend gedrag in mensenmassa's⁸³ (bijvoorbeeld uitgaansgebieden) en het gebruik van informatie over modus operandi rond veelvoorkomende plaatsen delict worden gezien als een aanvulling. Daarmee komen gedragskenmerken en modus operandi in plaats van daderkenmerken en wordt invulling gegeven aan de bezwaren die aan ethnic profiling, en daarmee impliciet ook aan discriminatie, kleven.

Zijn er alternatieven voor preventief fouilleren, en zo ja: welke en waarom?

Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat de efficiëntie van preventief fouilleren via diverse kanalen verhoogd kan worden.

- Betere informatiehuishouding als basis voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De definities van wapengerelateerde incidenten verschillen en willen periodiek nog wel eens wisselen, bijvoorbeeld in het geval van opname van wapengerelateerde huiselijkgeweldincidenten. Bovendien is de aard van het wapengeweld evenzeer belangrijk als de (ontwikkeling in de) omvang ervan.
- Keuze van de actiemethode. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat kleinschaliger en dynamischer acties meer wapens opleveren. Een voorbeeld van de overstap naar kortere en kleinschaligere preventief-fouilleeracties is Rotterdam. De doelmatigheid kan daardoor toenemen, maar daarmee is niet gezegd dat ook het aantal arrestanten en het aantal aangetroffen wapens, in relatie tot de politie-inzet, groeit. De politie constateert dat de opbrengst in een bepaald veiligheidsrisicogebied na verloop van tijd afneemt, hetgeen hooguit wordt gecompenseerd door heel flexibel te opereren (bijvoorbeeld snel van locatie wisselen bij de controleacties). Dit is een indicatie voor een preventief effect van de controleacties: personen worden alert op de pakkans door preventief fouilleren.

83 Bijvoorbeeld personen die bij het zien van politiefunctionarissen in uniform rechtsomkeert maken.

- Vooraf informeren van burgers over preventief-fouilleeracties. De vraag is dan alleen of er geen verschuiving van het probleem naar andere gebieden ontstaat. Capaciteitsproblemen bij de politie zijn een belangrijke rem op preventief fouilleren. Dit is deels rationeel en een verstandige afweging, maar het kan er, in combinatie met politiek-bestuurlijke terughoudendheid of weerstand, ook toe leiden dat het instrument niet of in geringe mate wordt ingezet.

Daarnaast wordt in verschillende gemeenten gegrepen naar (beoogde) functionele alternatieven voor (of naast) het preventief fouilleren, zoals:

- een informatiegestuurde bestuurlijke en politieke aanpak van horeca- en winkelpanden;
- toezichtvormen, zoals stadstoezicht, cameratoezicht of toezicht door particuliere beveiligers;
- gecombineerde vormen, bijvoorbeeld samen met de belastingdienst en de marechaussee;
- vormen van *hotspot policing* (bijvoorbeeld herhaaldelijk surveilleren in een specifiek gebied);
- proactieve signalering, het signaleren en aanspreken van afwijkende of verdachte personen en groepen.

5.2 Reflectie op de onderzoeksresultaten

De oorspronkelijke doelstelling van preventief fouilleren is het terugdringen van het aantal wapenincidenten, maar onderhavig onderzoek levert het inzicht op dat juist deze doelstelling meer op de achtergrond raakt naarmate preventief fouilleren langer gebruikt wordt. Daarentegen nemen subdoelstellingen zoals het verbeteren van het veiligheidsgevoel van burgers en het tegengaan van onrust onder burgers in belang toe. Ook worden de wapenopbrengsten steeds vaker in het kritische licht van de ingezette politiecapaciteit beschouwd.

Daar waar preventief fouilleren in strikt aselechte vorm wordt uitgevoerd, lijkt het middel vooral een politiek-bestuurlijk instrument te zijn geworden: aselechte optreden blijft daarin het centrale thema. In deze context worden de boodschap naar en de mening van de burger ook belangrijk gevonden.

Ondanks de aselechte focus is de uitvoeringspraktijk van preventief fouilleren gaan verschuiven richting vaak kleinschaliger subvormen waarin enige mate van selectie optreedt. Dit hoeft niet problematisch te zijn, zolang de selectie

professioneel en transparant is. Dit alles stelt echter wel eisen aan de nieuwe vormen van preventief fouilleren, waar nog niet in voorzien is.

Preventief fouilleren heeft een in omvang beperkte ontwikkeling doorgemaakt. Dit heeft te maken met een combinatie van factoren; met name de beperkte politiecapaciteit, de ‘zwaarte’ van het instrument (er worden burgers, geen verdachten gecontroleerd), politieke voorkeuren en mogelijke imago-effecten spelen hierbij een rol. Ook de onbekendheid met mogelijkheden om het instrument onder specifieke omstandigheden (in aanleg) doeltreffend en doelmatig in te zetten is van invloed op het bescheiden gebruik van preventief fouilleren. Verstandige terughoudendheid bij de inzet van een zwaar middel en onderbenutting vallen soms moeilijk te onderscheiden, maar komen beide voor. De verbijzondering van het gebruik van preventief fouilleren is te zien als een zoektocht om het instrument ‘slimmer’ te benutten. Voor zover er onderbenutting is, heeft dit vooral te maken met onvoldoende landelijke bekendheid met de mogelijkheden om preventief fouilleren te verbijzonderen.

De effectiviteit van preventief fouilleren wordt voornamelijk uitgedrukt in cijfers. De mate waarin dit gebeurt is aan verandering onderhevig. Immers, steeds meer gemeenten overwegen na enkele (ernstige) incidenten een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, al dan niet gecombineerd met een noodverordening. Het gevaar van het vooraf kwantificeren van de wapenincidenten is dat registraties de werkelijkheid moeten weergeven. Dit is een wankelende basis, zeker nu zich bij de politie problemen met het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) voordoen.

Daarnaast is voor veel gemeenten de wapenopbrengst na de acties een belangrijk legitimerend gegeven. De tendens is dat de wapenopbrengsten dalen. De vraag blijft staan of met deze tendens sprake is van verlaagde effectiviteit of dat de afnemende aantallen gevonden wapens juist wijzen op het meenemen van minder wapens door burgers. Doordat in sommige gemeenten sprake is van steeds meer veiligheidsrisicogebieden valt ook te betogen dat er door preventief fouilleren kennelijk sprake is van een ‘waterbedeffect’. Maar ook deze hypothese is lastig toetsbaar. Een andere gedachte is dat dalende aantallen wapengerelateerde registraties op een verbetering duiden, maar dat de zwaarte van de incidenten kan toenemen.

Het louter cijfermatig benaderen van preventief fouilleren lijkt in ieder geval in beide stadia, zowel vooraf als achteraf, achterhaald. Dit laatste wordt versterkt doordat de politie regelmatig wijst op de capaciteit die de acties kosten. Bovendien is het voor de politie soms ook onduidelijk wat nu de precieze omvang is van het wapenbezit, want geregeld zijn de aard en de omvang van de wapenincidenten niet (precies) bekend.

Dat het aantal gevonden wapens afneemt, wijst in ieder geval uit dat preventief fouilleren ‘slimmer’ moet, zeker gezien die soms schaarse politiecapaciteit. Daarbij is het van belang om naar het doel van preventief fouilleren te kijken: gaat het daadwerkelijk om het terugdringen van het aantal wapens onder burgers, om het wegnemen van concrete onrust onder burgers of om het verhogen van het draagvlak onder burgers? Gezien het mogelijke ‘waterbedeffect’ in de eerste situatie is slimmere inzet van politiecapaciteit vooral in dit geval relevant. Dit wijzen de ontwikkelingen ook uit, omdat veel preventief-fouilleeracties steeds ‘doelgerichter’ worden, al dan niet in combinatie met extra politie-informatie en hulpmiddelen zoals ANPR. Toch blijven er ook gemeenten preventief fouilleren om onrust onder burgers weg te nemen of het draagvlak te vergroten. Wanneer dat de doelstelling is, biedt juist zichtbare handhaving volgens de congruentiehypothese van Eysink Smeets (2010) mogelijkheden om een hoog probleembesef onder burgers aan te pakken. In het geval van concrete onrust, vaak naar aanleiding van een incident, lijkt dit doeltreffend. Het vergroten van draagvlak onder burgers, wanneer er dus geen sprake is van een hoog probleembesef, lijkt de inzet van politiecapaciteit echter niet te rechtvaardigen.

Er bestaan bedreigingen van de openbare orde (mede door wapenbezit en wapengebruik) waarvoor geen goede alternatieven voorhanden zijn. Het gaat dan met name om een terugdringend effect van preventief fouilleren op defensief wapenbezit en op routinematig wapenbezit. Het is de vraag of het middel werkt tegen deze ernstiger vormen, waarbinnen gecriminaliseerde en ouder geworden jeugdgroepen (inmiddels twintigers), drugshandelaren en drugsrunners op straat en drugsrunners in de grensstreek opereren. Justitie stelt zulke hoge eisen aan de strafrechtelijke vervolging van (wapendragende) drugsdealers dat ze op veel locaties een geringe pakkans hebben, ook op locaties met een hoge concentratie van dit soort dealers. Bovendien is juist deze groep vaak behendig in het omzeilen van de controles.

De nadruk op aselectie kan in de praktijk werken wanneer dit leidt tot behoedzaamheid en een nette bejegening door de politie. Bovendien drukt het, met gebruikmaking van de maatschappelijke steun, discussies over willekeur of discriminatie de kop in. Het voorgaande punt brengt wel met zich mee dat de voorwaarde van aselectie eraan bijdraagt dat er mondesmaat een professionele en politieke discussie op gang is gekomen over wenselijke toepassingen van preventief fouilleren, inclusief ‘geschikte’ groeperingen en omstandigheden. De vooraf gestelde voorwaarde van aselectie pakt echter in menig opzicht niet goed uit.

- Het is mogelijk om bij preventief fouilleren ‘iedereen’ te controleren, maar bijvoorbeeld in een groot en druk gebied is dat ondoelmatig; bepaalde selecties zijn dan onvermijdelijk. Een keuze voor strikt aselect preventief fouilleren zou dus neerkomen op een keuze voor een (te) ondoelmatig middel.
- Het is onuitvoerbaar om aan politiemensen te vragen om in het geheel niet te selecteren, want dat gaat volstrekt in tegen de politieroutine om interventies af te stemmen op typificaties die stoelen op intuïtie en opgedane ervaringen (vanuit de professionaliteit van de functionaris zelf, voortkomend uit relevante feiten en omstandigheden).⁸⁴
- De voorwaarde van aselecte controles resulteert in krampachtige formuleringen en selectieve verslaglegging, want de schijn van aselecte controle moet worden opgehouden of er wordt over gezwegen.
- Er is onterecht een idee ontstaan dat selecties juridisch niet toegestaan zouden zijn bij preventief fouilleren, alsof elke selectie in strijd zou zijn met het non-discriminatiebeginsel of het verbod op willekeur. Sterker, de *legal opinion* (Mul, 2003) benadrukt juist dat selectiecriteria nodig zijn om sturing te geven aan onvermijdelijke selecties.
- Het afzien van selecties heeft paradoxaal genoeg ook juist ongewenste effecten: niemand wordt ontzien en het laat geen ruimte aan een ‘rechterlijke’ beoordeling van aangetroffen wapens.

In het onderzoek is meerdere keren aangegeven dat de grenzen van aselectie bij preventief fouilleren op bepaalde terreinen verschuiven ten gunste van selectie en dat dit binnen bepaalde marges toelaatbaar is. Het is evenwel belangrijk om de grenzen nader te duiden, aangezien anders niet uit te sluiten is dat onduidelijkheid leidt tot vormen van preventief fouilleren die in strijd zijn met de wet. In het volgende schema vatten we de grenzen voor de vormen waarbij sprake is van selectie samen.

In essentie gaat het erom dat het gemeenten nog steeds vrijstaat om strikt aselect te blijven fouilleren. Maar wanneer een bepaalde vorm van selectie wordt doorgevoerd, moet kritisch gekeken worden of er een bepaalde ‘onderlegger’ aan ten grondslag ligt. Politie-informatie is daarin een hardere bron dan

84 We doelen hiermee op bij de politie bekende situaties rond wapengerelateerde incidenten of analyses van *modus operandi*.

Dit vereist enerzijds vertrouwen in het optreden van de politiefunctionaris en anderzijds de noodzaak tot het aanleveren van relevante informatie. Zie de ‘trechter’ in §1.2 voor de personen/instanties die informatie kunnen aanleveren.

Tabel 5.1: Een eerste aanzet tot objectieve selectiecriteria

Selectie op basis van:	Toelichting	Is selectie een optie?
Afwijkend gedrag	Binnen de openbare-ordehandhaving doen aan vroegsignalering van probleemschetsen en probleemgroepen op basis van afwijkend gedrag	Ja
Relevante harde politie-informatie via ANPR	Onherroepelijke veroordelingen WWM en geweld	Ja
Zachte politie-informatie via ANPR	Registraties in BVH, CIE-informatie en tips Meld Misdaad Anoniem	Ja
Informatie over modus operandi	Op basis van analyse en casusonderzoek naar de aard van wapengerelateerde criminaliteit in een bepaald gebied	Hooguit als modus operandi niet aan individuele daderkenmerken (bijvoorbeeld ras, religie of etniciteit) te linken zijn
Niet-politie-informatie	Informatie vanuit bijvoorbeeld de Belastingdienst	Hooguit in combinatie met wapengerelateerd feit
Individuele beoordeling politiefunctionaris	Bij het aan de kant zetten van auto's	Hooguit als individuele kenmerken van autobestuurders niet worden meegenomen
Individuele beoordeling politiefunctionaris	Bij het selecteren van personen (niet bij een aselecte fouilleeractie)	Hooguit als eerdere wapengerelateerde feiten op persoonsniveau bekend zijn

de individuele beoordeling van een politiefunctionaris; hoewel het kennisniveau van de politiefunctionaris niet onderschat mag worden, moet voorkomen worden dat op basis van individuele kenmerken wordt geselecteerd. Informatie waarvan de bron niet afkomstig is van de politie mag in het verlengde hiervan op zichzelf eveneens nooit leiden tot een selectie van personen.

Op basis van de onderzoeksresultaten pleiten we afsluitend voor een gedifferentieerde invulling van preventief fouilleren. Preventief fouilleren kan nuttig zijn, maar de verantwoordelijke instanties zullen kritisch moeten kijken naar de vorm waarin het middel wordt gegoten in relatie tot het doel dat beoogd wordt.

5.3 Aanbevelingen

Aan het eind van deze rapportage resteren enkele aanbevelingen die op basis van de resultaten uit het onderzoek zijn te abstraheren. De aanbevelingen hebben betrekking op de niveaus in de trechter: tactisch, operationeel, bestuurlijk en op de opbrengsten en evaluaties.

Aanbevelingen op tactisch en operationeel niveau

1 Verbeter de informatiehuishouding bij de politie

Het benoemen van veiligheidsrisicogebieden gebeurt grosso modo ofwel op basis van politieregistraties ofwel op basis van enkele incidenten. Beide bronnen kunnen worden aangevuld door informatie die bij wijkagenten en burgers voorhanden is. Vervolgens is het van belang de wapengerelateerde informatie te duiden: met welk soort incidenten heeft een gemeente in een bepaalde wijk te maken? 'Wapengerelateerde incidenten' is namelijk een containerbegrip dat gedifferentieerd kan worden. Pas daarna moet gekozen worden voor een specifieke aanpak, waarbij preventief fouilleren er een van de vele is.

2 Werk de opgestelde selectiecriteria voor preventief fouilleren nader uit

Een bepaalde vorm van selectie is niet verboden, maar selectie op grond van ras, religie of etniciteit is onrechtmatig. De wetgever heeft niet de intentie gehad om selectief fouilleren toe te passen en in de praktijk wordt vooraf aangestuurd op aselekt fouilleren. Dit is echter niet of niet altijd realiseerbaar. De eerste aanzet tot selectiecriteria in tabel 5.1 kunnen als opstap tot een verdere uitwerking van de selectiecriteria gelden.

3 Onderbouw de verschillende fouilleermethoden en kies per situatie zorgvuldig

Preventief fouilleren kent verschillende vormen, of methoden. Het is zaak om de verschillende fouilleermethoden zorgvuldig te kiezen, in relatie tot de situatie (uitgaansgebied, voetbalwedstrijd, woonwijk) en het doel. Daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat bij sommige fouilleermethoden meer keuzevrijheid aan de politieambtenaar wordt overgelaten dan bij andere.

4 Transformeer preventief-fouilleeracties richting flexibele instrumenten met een verrassingselement

Uit het onderzoek blijkt dat preventief fouilleren de laatste jaren in diverse gemeenten is aangepast van grootschalig optreden naar meer kleinere vormen van toepassing. De redenen hiervoor waren zowel praktisch (beperkte politie-inzetmogelijkheden), beleidsmatig (de overtuiging van het nut en de noodzaak bij de wettelijk verantwoordelijken ontbreekt) als effectgericht (burgers die mogelijk in het bezit zijn van wapens blijken via diverse kanalen op de hoogte van een actie).

Daarom adviseren we om preventief fouilleren flexibel in te zetten door binnen het veiligheidsrisicogebied te bewegen door middel van patrouilles of door de statische fouilleerposten te verplaatsen. Van diverse agenten hebben wij vernomen dat in het begin van de actie het aantal wapenvondsten het grootst is en dat het afneemt naarmate de tijd vordert.

Om dit gegeven te controleren, adviseren wij om primair niet alleen het aantal wapenvondsten per actie bij te houden, maar bijvoorbeeld ook de tijdstippen van wapenvondsten, zodat de effectiviteit van (vooral statische) preventief-fouilleeracties in kaart kan worden gebracht.

In de tweede plaats lijkt het dan zinvol om preventief-fouilleeracties op basis van afwijkend gedrag voornamelijk te richten op grotere gebieden met veel publiek, bijvoorbeeld uitgaansgebieden. Om niet in de neerwaartse spiraal van capaciteitsvretende generieke inspanningen terecht te komen, is het daarbij wel zaak om de preventieve effecten voorop te plaatsen en dit ook naar externen uit te dragen.

Vervolgens kunnen de meer kleinschalige preventief-fouilleeracties ingezet worden nadat vanuit diverse kennisbronnen (bijvoorbeeld wijkagenten, CIE, maar ook burgers) informatie is ingewonnen over *modus operandi*, eventueel aangevuld met specifieke *daderinformatie* in ANPR.

5 *Verbreed de capaciteit van de politie*

Niet alleen agenten op straat, maar ook andere politieonderdelen kunnen ingezet worden bij wapengerelateerde incidenten. Een koppeling tussen de inzet van preventief fouilleren en andere politiemethoden kan interessant zijn om wapengebruik terug te dringen:

- meer aandacht van rechercheonderdelen voor wapenbezit en wapenhandel;
- meer aandacht binnen districten en basiseenheden/wijkteams voor criminele jeugdgroepen en drugsdealers die op straat wapens bezitten en gebruiken.

Aanbevelingen op bestuursniveau

6 *Wissel best practices uit*

Uit de enquêtes en interviews met verschillende gemeenten blijkt dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een rol speelt bij de uitwisseling van ervaringen met preventief fouilleren. De gemeenten kunnen hier kennis opdoen door te spreken met of advies te vragen aan gemeenten die de maatregel al langer toepassen. De VNG zou nog meer als een platform voor het uitwisselen van best practices kunnen dienen. We zien namelijk dat verschillende gemeenten verschillende oplossingen kiezen voor een probleem waarbij preventief fouilleren tot de oplossingsmogelijkheden behoort. Een landelijk platform zou daarbij ook bijdragen aan de uniformiteit van de praktische uitvoering van preventief-fouilleeracties.

Preventief fouilleren moet niet worden onderschat: het kan inbreuk maken op de privacy en de persoonlijke integriteit van burgers. Het moet beschouwd worden als een *ultimatum remedium*. Een gemeente zou zich daarom altijd moeten afvragen of er geen alternatieven beschikbaar zijn: alternatieve maatregelen die hetzelfde doel bereiken, de onrust van de bevolking wegnemen, maar een minder ernstige inbreuk maken op de persoonlijke integriteit en privacy dan preventief fouilleren. Het onderzoek wijst uit dat sommige gemeenten alternatieven laten prevaleren boven de inzet van preventief fouilleren.

7 *Zorg voor uniformiteit in evaluaties, beoordelings- en verlengingsadviezen*

De interne evaluaties van preventief fouilleren die in de driehoek plaatsvinden, zouden moeten werken met een beoordelingsprotocol, zodat de noodzaak van het al dan niet verlengen van een aanwijzing tot veiligheidsrisicogebied en het houden van acties duidelijk is. Hierin moet minimaal het volgende worden opgenomen:

- specifieke doelstelling(en) van preventief fouilleren;
- aanleiding voor de aanwijzing en de acties (incidenten/aantallen wapenincidenten/trend);
- veiligheidsbeleving van burgers (klachten of burgerpanel);
- andere aanwezige maatregelen in het gebied en mogelijkheden voor alternatieve middelen;
- de overwegingen waarom preventief fouilleren in te zetten, of en hoe preventief fouilleren kan leiden tot het bereiken van de doelstellingen.

Een belangrijke eis voor ons is de tweede. We denken dat er in elk geval analyses van wapenbezit en wapenincidenten dienen te bestaan als grondslag van selecties. Vooral wanneer bepaalde steden een specifiek op bepaalde groepen gerichte aanpak hebben, kunnen registraties bijdragen aan een objectiever en daarmee evenwichtiger oordeel.

Aanbevelingen rond opbrengsten en evaluaties

8 *Zorg voor een onafhankelijk toezichtmechanisme tijdens een preventief-fouilleeractie*

Het creëren van een onafhankelijke toezichtcommissie kan een beschermingsmechanisme vormen ten behoeve van de burger. Naast de rechter krijgt de burger dan een instrument om te waarborgen dat preventief-fouilleeracties zoals bedoeld worden uitgevoerd.

9 *Unificeer de registratiemethodiek voor preventief fouilleren*

Als er door steden gekeken wordt naar wapengerelateerde registraties, dan blijkt dit op verschillende manieren te gebeuren. Een operationalisatie van

wapengerelateerd geweld is door de jaren heen ook onderhevig geweest aan veranderingen. Nu BVH operationeel is, liggen er kansen om toe te werken naar een landelijke uitwerking van wapengerelateerd geweld in de publieke ruimte. Dit kan leiden tot betere registraties van wapenincidenten, daarop gebaseerde analyses en vervolgens tot betere en efficiëntere politie-inzet. Het in een informatiefolder verwijzen naar een onafhankelijke klachtensite (bijvoorbeeld die van de Nationale ombudsman) biedt een laagdrempelig alternatief voor registratie van wapenincidenten.

Literatuur

Jurisprudentie

ECHR, Gillan and Quinton vs. the United Kingdom, 12 januari 2010, Application no. 4158/05.
EHRM, 26 april 1979, NJ 1980/146.
HR, 20 februari 2007, NJ 2007, nr. 00225/06, m.nt. R.G. Brouwer en A.E. Schilder.
Hof Amsterdam, 23 september 2005, NJ 2005, 518.
Hof Amsterdam, 1 februari 2006, LJN AV1477.
Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, New York, 16 december 1966.
Rb. Alkmaar, 16 juni 2003, LJN AG1672.
Rb. Breda, 2 maart 2004, Nieuwsbrief 2004, 217 (Traangas).
Vzr. Rb. Alkmaar, 16 juni 2003, Gemeentestem 2003, 150, m.nt. Rogier.
Raad van State, 9 november 2005, LJN AU 5839.
ABRvS, 9 maart 2005, AB 2005, 251 m.nt. Brouwer en Schilder.
ABRvS, 9 november 2005, AB 2006, 90.
Stb. 2002, 420, 13 juli 2002.

Eerste en Tweede Kamerstukken

Eerste Kamer, 2001-2002, 26 865, nr. 28.
Tweede Kamer, 2009-2010, nr. 2010Z00722.
Tweede Kamer, 2005-2006, 30 164, nr. 6.
Tweede Kamer, 2005-2006, nr. 81.
Tweede Kamer, 2004-2005, 30 164, nr. 3.
Tweede Kamer, 2000-2001, 26 865, nr. 11.
Tweede Kamer, 2000-2001, 26 865, nr. 49.
Tweede Kamer, 2000-2001, 26 865, nr. 8.
Tweede Kamer, 2000-2001, 26 865, nr. 7.

Tweede Kamer, 1999-2000, 26 865, nr. 7.

Tweede Kamer, 1999-2000, 26 865, nr. 5.

Tweede Kamer, 1999-2000, 26 865, nr. 3.

Tweede Kamer, 1999-2000, 26 865, nr. 1.

Beleidsdocumenten

Den Helder

Evaluatie preventief fouilleren in Den Helder Centrum en Nieuw Den Helder Centrum. 18 oktober 2005.

Evaluatie Horeca Convenant Den Helder 2006. 19 september 2006.

Tilburg

Commissie Veilig Samenleven (2003). *De sociale (on)veiligheid in Tilburg: een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen*.

Borgman, M. (2006). Evaluatie preventief fouilleren 2003-2006 'Veilig voelen'. Gemeente Tilburg, Afdeling Beleidscontrol en Instrumentatie.

Notitie lokale driehoek Tilburg, 22 november 2006.

Notitie lokale driehoek Tilburg, 19 juni 2006.

Notitie lokale driehoek Tilburg, 14 december 2005.

Notitie lokale driehoek Tilburg, 10 november 2004.

Notitie lokale driehoek Tilburg, 28 april 2004.

Rotterdam

Lokale driehoek Rotterdam (2006). *Wapenfeiten 2005, Jaarrapportage preventief fouilleren*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Politie Rotterdam-Rijnmond (1998). *Aanpak van het vuurwapengeweld*. 12 mei 1998.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2010). *Doorzoeken voertuigen in VRG middels gebruikmaking van ANPR*. 17 juni 2010.

Gemeente Rotterdam (2007). *Veiligheidsindex 2007. Meting van de veiligheid in Rotterdam*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Lokale driehoek Rotterdam (2008). *Wapenfeiten 2007, Jaarrapportage preventief fouilleren*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Roermond

Commissie-informatiebrief Roermond inzake besluit preventief fouilleren.
4 februari 2009.

Raadsnotulen gemeenteraad Roermond. 30 oktober 2008.

<http://www.roermond.nl/Docs/bestuur/gemeenteraad/raadsnotulen/Notulen-gemeenteraad-2008-10-30.pdf>.

Leeuwarden

Gemeente Leeuwarden. Aanwijzingsbesluit veiligheidsrisicogebied. 3 december 2009.

Leiden

Gemeente Leiden. Maatregelen voor een rustige jaarwisseling. 18 december 2009.

Eindhoven

Gemeente Eindhoven. Digipanel: preventief fouilleren. November 2003.

's-Hertogenbosch

Gemeente 's-Hertogenbosch. Aanwijzingsbesluit veiligheidsrisicogebied 's-Hertogenbosch. 17 mei 2004.

Politie Brabant-Noord. Evaluatie preventief fouilleren. 21 september 2004.

Politie Brabant-Noord. Preventief fouillerings actie voetbalwedstrijd Nederland-Letland. 23 juni 2004.

Heerlen

Gemeente Heerlen. Verlenging aanwijzingsbesluit veiligheidsrisicogebied. 6 mei 2009.

Culemborg

Gemeente Culemborg. Handhavingsbeleid samenscholing Culemborg.

Gemeente Culemborg. Noodverordening en ME.

Gemeente Geldermalsen. Noodbevel verwijdering/aanwijzingsbesluit preventief fouilleren Geldermalsen. 4 januari 2010.

Landelijk

Ministerie van Justitie. Persbericht: Kabinet wijst veiligheidsrisicogebieden aan. 20 december 2006.

Hilversum

Politie jaarverslag 2007 district Hilversum.

Politie Gooi en Vechtstreek. Flyer preventief fouilleren terreur.

Notitie Afspraken Openbaar Ministerie en Politiekorps Gooi en Vechtstreek.

Wetenschappelijke publicaties

Blom, Y. (2006). *Ethnic profiling*. Den Haag: CBS/WODC.

Cammelbeeck, T.D., H.R.B.M. Kummeling & Modderkolk, A.J. (2009). *Tekst en commentaar Gemeentewet/Provinciewet*, vijfde druk. Deventer: Kluwer.

De Paulo, B.M., J.J. Lindsay, J.J. Malone e.a. (2003). 'Cues to deception'. In: *Psychological Bulletin*, 129, 74-118.

Dölle, A.H.M. & D.J. Elzinga (2004). *Handboek van het Nederlandse Gemeenterecht*, derde druk. Deventer: Kluwer.

Eysink Smeets, M., H. Moors, K. van 't Hof & E. van den Reek Vermeulen (2010). *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering. Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA.

Goldston, A. (2005). *Toward a Europe without ethnic profiling*. Justice Initiative, juni 2005, 7.

Greven, J. (2009). *Omnibus 78. Preventief fouilleren (6e meting)*. Amsterdam: Afdeling Onderzoek en Statistiek.

Haaren-Dresens, C.B.M. van & De Jong K. (2009). In: Cammelbeeck, T.D., H.R.B.M. Kummeling & Modderkolk, A.J. (2009). *Tekst en commentaar Gemeentewet/Provinciewet*, vijfde druk. Deventer: Kluwer: p. 220-224.

Jong, M.A.D.W. de (2006). 'Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving'. In: Michiels, F.C.M.A. & E.R. Muller (red.). *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*. Deventer: Kluwer.

Kop, N. & P. Klerks (2010). *Alertheid van politiemensen bij signalen van 'onraad'. 'You cannot not behave'*. Apeldoorn: Politieacademie.

Mul, V. (2003). *Enige juridische kanttekeningen bij het preventief fouilleren*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Muller, E.R., L.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling e.a. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Open Society Justice Initiative (2009). *Ethnic profiling in the European Union: pervasive, ineffective and discriminatory*. New York: Open Society Institute.
- Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst, W.H. Smeenk & R.F. Kouwenberg (2008). *De opsporing verruimd? De Wet opsporing terroristische misdrijven een jaar in werking*. Den Haag: WODC-cahier 2008-2009.
- Salet, R. (2009). 'Preventief fouilleren als praktijk. Van proefballon tot symbolische maatregel'. In: *NJB 2009-27*, 1724-1728.
- Schröder, N.M. (2005). 'Veiligheid en privacy in de openbare ruimte'. In: *Veiligheid en privacy in de openbare ruimte, Preadviezen Jonge VAR 2004*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Tappeiner, I., J. de Visser & A. Woltjer (2003). 'Preventief fouilleren: op zoek naar rechtsbescherming'. In: *NJB 2003-36*, 1903-1904.
- Torre E.J. van der, A.B. Hoogenboom, F.R. Sienot & R. Lansbergen (2003). *Preventief fouilleren in Amsterdam: een procesevaluatie*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheid- en Crisismanagement.
- Torre, E.J. van der & H. Ferwerda (2005). *Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*. Den Haag: COT Instituut voor Veiligheid- en Crisismanagement & Bureau Beke.
- Torre, E.J. van der, L. Schaap, S.D. Schaap & V. Dijk (2006). *Evaluatie preventief fouilleren in Amsterdam*. Den Haag: COT.
- Torre, E.J. van der & V. Dijk (2007). *Evaluatie preventief fouilleren in Amsterdam: opbrengsten, wapenincidenten en hot spots*. Den Haag: COT.
- Torre, E.J. van der, V. Dijk & B.T. Bikkers (2008). *Evaluatie preventief fouilleren in Amsterdam: opbrengsten, wapenincidenten en hot spots*. Den Haag: COT.
- Vrij, A. (2000). *Detecting lies and deceit: Psychology of lying and its implications for professional practice*. Chichester: Wiley.

Krantenartikelen/persberichten

- 'Noodverordening in Enschede rond voetbalduel Nederland-Japan' (2009). In: *Blik op nieuws*, 3 september 2009.
- 'Noodverordening in Twente heeft geholpen' (2009). In: *Dagblad van het Noorden*, 5 september 2009.

- Olmer, B. (2009). 'Wie is Jack de Prikker?' In: *De Telegraaf*, 31 maart 2009.
- 'Onrust in Culemborg: auto rijdt op mensen in' (2010). In: *De Gelderlander*, 1 januari 2010.
- Politie Rotterdam-Rijnmond (2005). 'Automatische kentekenherkenning: vis-sen in een volle vijver' (www.politie-rijnmond.nl/home/Artikelen/2005/20050510_anpr.htm).
- 'Spanning om Jack de Prikker' (2009). In: *Seven Days*, 24 maart 2009 (<http://www.sevendays.nl/artikel/179309>).
- Stegenga, H. (2009). 'Website over "Jack de Prikker"'. In: *De Stentor*, 20 maart 2009.
- 'Terweijde al jarenlang zorgenkind' (2010). In: *De Pers*, 4 januari 2010.
- Visser, M. (2010). 'Weer rellen in probleemwijk Culemborg: ME paraat'. In: *Elsevier*, 4 januari 2010 (<http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/254801/Weer-rellen-in-probleemwijk-Culemborg-ME-paraat.htm>).
- 'Weer willekeurige steekpartij in Lelystad' (2009). In: *De Pers*, 17 maart 2009.

Websites

http://www.minbzk.nl/actueel/@125548/antwoorden-op_6d
http://tilburg.sp.nl/bericht/7543/060510-fouilleren_loopt_uit_de_hand.html
www.preventieffouilleren.nl

Bijlagen

1 Vragenlijsten en formats interviews

Stand van zaken Preventief fouilleren Basisenquête politie

Intro

Deze enquête wordt uitgevoerd in het kader van het onderzoek dat Bureau Beke en het COT in opdracht van het Programma Politie & Wetenschap uitvoert. Het onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken van de ontwikkelingen op het gebied van preventief fouilleren. Het gaat daarbij zowel om ontwikkeling op het gebied van beleid als in de praktijk.

Het doel van deze enquête is een landelijk basaal beeld te krijgen van de stand van zaken rond preventief fouilleren. Daartoe worden alle grote gemeenten in Nederland en alle 26 politiekorpsen geïnterviewd. Wij verzoeken u onderstaande topiclijst in te vullen. Indien u hier de voorkeur aan geeft, kunnen wij deze topiclijst ook telefonisch met u doornemen. In de topiclijst komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod.

Onderwerpen enquête

- 1 Organisatie binnen het korps
- 2 Interactie met samenwerkingspartners
- 3 Preventief fouilleren in de praktijk
- 4 Opvragen cijfers over wapenmutaties
- 5 Interessante casus/wijk om in te zoomen?

Basisgegevens

Naam geïnterviewde

[.....]

Datum interview

[.....]

Politieregio

[.....]

Naam en functie geïnterviewde(n)

[.....]

1. Organisatie binnen het korps

1.1 Bent u binnen het korps belast met preventief fouilleren? (meerdere antwoorden mogelijk)

0 nee

0 ja, alleen met de uitvoering

0 ja, alleen beleidsmatig

0 ja, zowel de uitvoering als beleidsmatig

1.2 Hoeveel politiefunctionarissen zijn er binnen uw korps in totaal met PF belast?

0 ik ben de enige binnen het korps. Ga naar vraag 1.4

0 [.....] (aantal) personen

1.3 Wat is de functie van de overige collega's die belast zijn met PF? (meerdere antwoorden mogelijk)

0 korpschef

0 surveillant

0 districtschef

0 teamchef

0 Officier van Dienst

0 anders, namelijk

1.4 Wie is eindverantwoordelijke voor de beslissing over de inzet van PF binnen het korps?

0 ik

0 korpschef

0 districtschef

0 teamchef

- 0 Officier van Dienst
- 0 anders, namelijk

- 1.5 Wie is eindverantwoordelijke voor de uitvoering van PF binnen het korps?
 - 0 ik
 - 0 korpschef
 - 0 districtschef
 - 0 teamchef
 - 0 Officier van Dienst
 - 0 anders, namelijk

- 1.6 Beschikt uw korps over een protocol voor PF?
 - 0 nee
 - 0 ja, kunt u deze gegevens ook opsturen?

2. Interactie met samenwerkingspartners

- 2.1 In welke gemeenten binnen uw regio mag preventief fouilleren ingezet worden?
 - [.....]
- 2.2 In welke gemeenten binnen uw regio is preventief fouilleren daadwerkelijk ingezet?
 - [.....]
- 2.3 Heeft de regio bij de gemeente een vast aanspreekpunt inzake preventief fouilleren?
 - 0 nee
 - 0 ja, namelijk (naam, tel.nr., e-mailadres)
- 2.4 Heeft de regio bij het OM een vast aanspreekpunt inzake preventief fouilleren (officier van justitie, taakaccenthouder/portefeuillehouder)?
 - 0 nee
 - 0 ja, namelijk (naam, tel.nr., e-mailadres)
- 2.5 Welke afspraken zijn er tussen het korps en het OM gemaakt omtrent de uitvoering van PF-acties?
 - 0 geen
 - 0 afspraken m.b.t. onderling contact, namelijk

- 0 afspraken m.b.t. prioritering en vervolging van aangehouden verdachten, namelijk
- 0 afspraken m.b.t. minimumeisen proces-verbaal, namelijk
- 0 anders, namelijk

2.6 Is er overleg met andere korpsen over PF? (meerdere antwoorden mogelijk)

0 nee. Ga naar vraag 3.1

- 0 ja, namelijk:
 - 0 op managementniveau
 - 0 op operationeel niveau
 - 0 in het kader van best practices
 - 0 in het kader van operationele samenwerking
 - 0 anders, namelijk

3. Preventief fouilleren in de praktijk

Indien er binnen uw regio meerdere steden zijn waar PF wordt ingezet, geef dan per stad antwoord op onderstaande vragen.

Geef eerst aan welke steden het betreft.

Stad A = [.....]

Stad B = [.....]

Stad C = [.....]

3.1 Hoeveel PF-acties zijn er in 2008 in de verschillende steden uitgevoerd?

	Stad A	Stad B	Stad C
Aantal acties			

3.2 Kruis per stad aan welk type PF meestal wordt ingezet. (meerdere antwoorden mogelijk)

	Stad A	Stad B	Stad C
gebiedsafsluiting van hele VRG			
gebiedsafsluiting van één straat/plein			
voertuigcontrole m.b.v. een fuik			
voertuigcontrole m.b.v. vliegende brigades			
tijdens surveillance			
in een geselecteerde horecagelegenheid			

3.3 Kruis per stad aan welk type PF, volgens u, het best werkt. (meerdere antwoorden mogelijk)

	Stad A	Stad B	Stad C
gebiedsafsluiting van hele VRG			
gebiedsafsluiting van één straat/plein			
voertuigcontrole m.b.v. een fuik			
voertuigcontrole m.b.v. vliegende brigades			
tijdens surveillance			
in een geselecteerde horecagelegenheid			

3.4 Kruis per stad aan in welke situaties PF-acties meestal ingezet worden. (meerdere antwoorden mogelijk)

	Stad A	Stad B	Stad C
tijdens verkeerscontroles			
tijdens uitgaansuren in/rond horecagelegenheden			
overdag in winkelcentra			
tijdens demonstraties			
rond voetbalwedstrijden			
anders, namelijk			

3.5 Kruis per stad aan in welke situaties PF-acties, volgens u, het beste werken. (meerdere antwoorden mogelijk)

	Stad A	Stad B	Stad C
tijdens verkeerscontroles			
tijdens uitgaansuren in/rond horecagelegenheden			
overdag in winkelcentra			
tijdens demonstraties			
rond voetbalwedstrijden			
anders, namelijk			

3.6 Neemt de officier van justitie bij de beslissing om PF in te zetten ook politieafwegingen mee? (meerdere antwoorden mogelijk)

0 nee. Ga naar vraag 3.7

0	ja, namelijk	0	openbare orde en veiligheid
		0	capaciteit bij politie
		0	de-escalatie
		0	specifieke verdenkingen rondom een bepaalde groep of persoon

- 0 politieke belangen binnen de politie
 - 0 anders, namelijk
- 3.7 Is er voldoende draagvlak bij uw collega's op straat voor PF?
 - 0 ja
 - 0 nee, want
- 3.8 Wat zijn de opbrengsten van preventief fouilleren
 - 0 aantal wapens in bezit genomen
 - 0 bijvangst: geen ID kunnen tonen
 - 0 bijvangst: meer dan de gebruikershoeveelheid drugs
 - 0 minder geweldsdelicten waarbij wapens gebruikt zijn
- 3.9 Zijn er alternatieve maatregelen om geweldsincidenten/wapengeweld en wapenbezit tegen te gaan?
 - 0 nee. Ga naar vraag 3.11
 - 0 ja, namelijk
- 3.10 Zijn deze alternatieve maatregelen beter dan PF?
 - 0 nee
 - 0 ja, want
- 3.11 Bij welk type groepen of personen werkt PF het best?
 - 0 overlastgevers
 - 0 veelplegers
 - 0 jongeren
 - 0 etnische minderheden
 - 0 anders, namelijk
 - Waarom? [.....]
- 3.12 Hoeveel mensen zijn er gemiddeld per actie binnen het korps betrokken bij preventief fouilleren?
 - [.....] (aantal) personen

4. Wapenmutaties

- 4.1 Is het mogelijk om de omvang (in aantallen) van mutaties in uw bedrijfsprocessensysteem over wapenbezit in 2007 en 2008 aan te leveren?
Het gaat ons om mutaties met code 'Wapenbezit zonder geweld' van OM-verdachten (proces-verbaal ingestuurd naar OM).

5. Casusanalyse

- 5.1 Is er in de regio een interessante casus/wijk waar we op in kunnen zoomen als het gaat om PF? Zo ja: welke?
[.....]

6. Afsluiting

Heeft u nog opmerkingen of zijn er nog dingen die u niet kwijt heeft gekund in de enquête?
[.....]

Vragenlijst fase 1: belronde G30-gemeenten

Uitgangspunt voor deze vragenlijst is dat we, door middel van de internetscan bij de G30-gemeenten, weten waarom gemeenten wel of niet PF in de APV hebben opgenomen en of het slapende wetgeving is.

Wat de vragen betreft, focussen we ons primair op de gang van zaken rondom preventief fouilleren in 2007 en 2008.

- 1 Per wanneer is de mogelijkheid tot het nemen van een aanwijzingsbesluit voor VRG's in uw APV opgenomen? Welke VRG's (locatie/geografische bepaling) zijn er in 2007 en 2008 aangewezen, en kunt u kort ingaan op de specifieke afwegingen voor de instelling? En hoeveel PF-acties zijn er in uw gemeente uitgevoerd in 2007 en 2008, in totaal en per VRG? Welke trends zijn hierin over de afgelopen jaren (sinds invoering) aanwijsbaar en waarom? (Eventueel: waarom is het slapende wetgeving?)
- 2 Op basis van welke informatie zijn door de gezagsdriehoek en de BM VRG's binnen uw gemeente aangewezen? Kunnen wij eventuele schriftelijke gegevens in casu – CBA's e.d. – inzien (motivering aanwijzingsbesluit(en))? Kunt u de trends hierin over de afgelopen jaren beschrijven?
- 3 Welke procedurele eisen zijn er aan de aanwijzing van een VRG en de uitvoering van PF in uw gemeente verbonden? Door wie en op basis waarvan zijn deze opgesteld? Welke trends zijn hierin aanwijsbaar?
- 4 Welke doelstellingen zijn beoogd (mogelijk ook andere dan de wetgever beoogde) met PF in uw gemeente? Welke doelstellingen zijn bereikt? Op basis waarvan (toetsingskader) wordt behalen van die doelstellingen gemeten en worden er conclusies over gevormd (vragen om evaluaties en andere stukken daaromtrent)?
- 5 Welke factoren beïnvloeden de effectiviteit van PF? (Ga in op juridische, politiek-bestuurlijke, praktische en maatschappelijke factoren.)
- 6 Worden er naast PF specifiek nog andere maatregelen binnen uw gemeente ingezet om geweldsincidenten/wapengeweld en wapenbezit tegen te gaan? Welke? Hoe verhouden deze middelen zich tot elkaar?
- 7 Zijn er mogelijke alternatieven voor PF overwogen? Zo ja, welke en op basis waarvan? Zijn deze effectief/effectiever gebleken?
- 8 Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente, politie en justitie ten aanzien van preventief fouilleren?
- 9 Is er overleg tussen andere gemeenten en de uwe t.a.v. PF? Is er bijvoorbeeld sprake van een best practices uitwisseling?

- 10 Welke uitvoeringsproblemen zijn er bij PF-acties?
- 11 Zouden de bevoegdheden om een VRG aan te wijzen en PF uit te voeren moeten worden veranderd?
- 12 Welke politieke partijen binnen uw gemeente geven aan voorstander of tegenstander van preventief fouilleren te zijn? Op welke gronden hangen zij deze mening aan? Kunt u de trends hierin over de afgelopen jaren beschrijven?
- 13 Is PF in de regio wel eens ingezet in het kader van een noodverordening? Indien ja, op welke locatie(s) en waarom?
- 14 Is er onder de bevolking veel draagvlak voor PF? Wordt dit gemonitord? Zijn er bij uw gemeente klachten van burgers, instellingen, bedrijven e.d. ontvangen omtrent PF, het creëren van de mogelijkheid tot aanwijzing van VRG's in de APV of specifieke PF-acties? Kunt u kort ingaan op de inhoud en afhandeling van deze klacht(en)?

Verdiepend interview politie preventief fouilleren

Procedure

In tien politieregio's gaan we nader in op de inzet van preventief fouilleren in een bepaalde gemeente. Deze gemeente wordt tevens geïnterviewd. De diepte-interviews worden gehouden met politiefunctionarissen die veel ervaring hebben met preventief fouilleren. Dit kan ook een groepsinterview zijn.

Let op

Sommige vragen hebben betrekking op de hele politieregio, andere alleen op de bijbehorende gemeente (waar ook een diepte-interview wordt afgenomen). Daar waar mogelijk, moet je tijdens het interview inzoomen op deze bijbehorende gemeente.

Gesprekspunten

- 1 Het invoeren van preventief fouilleren: aanwijzen VRG, organisatie binnen korps, samenwerkingspartners.
- 2 De start van een PF-actie: verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, argumenten om PF-actie te starten.
- 3 Uitvoering van PF-acties: organisatie tijdens de uitvoering, afwegingen tijdens de uitvoering, burgers.
- 4 Afhandeling: opbrengsten en behaalde doelstellingen.
- 5 Preventief fouilleren in de toekomst.

Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde(n):

Functie geïnterviewde(n):

Datum en tijdstip interview:

Locatie interview:

Naam interviewers:

1. Het instellen van preventief fouilleren

Aanwijzen VRG

- 1 In welke gemeenten in de politieregio is de mogelijkheid om PF in te zetten opgenomen in de APV?
- 2 In welke gemeenten in de politieregio zijn VRG's aangewezen sinds de wetswijziging in 2002? Wanneer is dat gebeurd? Hoeveel VRG's in elke gemeente?

- 3 Wat is de *aanleiding* geweest om deze VRG's aan te wijzen? Politieke afwegingen, openbare-ordeproblematiek, horecabeleid?
- 4 Welke doelstellingen had de politie voor ogen bij het aanwijzen van een VRG in de *gemeente X*?
- 5 En welke doelstellingen hadden de gemeente en het OM voor ogen?
- 6 Zijn deze doelstellingen tussentijds sinds de invoering van PF gewijzigd? Zo ja, hoe en waarom?
- 7 Zijn er alternatieve maatregelen om geweldsincidenten/wapengeweld en wapenbezit tegen te gaan? Bijvoorbeeld t.a.v. horecabeleid. Is dit veranderd sinds de invoering?

Organisatie binnen het korps

- 8 Hoeveel en welke politiefunctionarissen zijn er binnen uw korps met PF belast? Zowel op beleidsmatig niveau als met de uitvoering.
- 9 Wie is binnen het korps eindverantwoordelijke voor de *beslissing over de inzet van PF*?
- 10 Zijn er procedures op papier t.a.v. PF? Zo ja, zijn deze procedures in de loop der jaren *aangepast*? Zo ja, hoe en waarom? Bijv. werkwijze aangepast vanwege efficiencyredenen; aanpassing in politiecapaciteit; de gemeente en/of OM voerde wijzigingen door.

Samenwerkingspartners

- 11 Heeft de regio bij de gemeente een vast aanspreekpunt inzake preventief fouilleren? Beleidsmedewerker, coördinator OOV, anders.
- 12 Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente? Wat zijn succesfactoren en faalfactoren in de samenwerking?
- 13 Heeft de regio bij het OM een vast aanspreekpunt inzake preventief fouilleren? Officier van justitie, taakaccenthouder/portefeuillehouder, anders, namelijk
- 14 Welke afspraken zijn er tussen het korps en de gemeente gemaakt omtrent (de uitvoering van) PF-acties?
- 15 Hoe verloopt de samenwerking met het OM? Wat zijn succesfactoren en faalfactoren in de samenwerking?
- 16 Welke afspraken zijn er tussen het korps en het OM gemaakt omtrent (de uitvoering van) PF-acties? Bijv. afspraken m.b.t. onderling contact; afspraken m.b.t. prioritering en vervolging van aangehouden verdachten; afspraken m.b.t. minimumeisen proces-verbaal; anders, namelijk

- 17 Is er overleg met andere korpsen over PF? Is dat op managementniveau en/of op operationeel niveau? Bijv. uitwisseling van informatie in kader van *best practices* of in het kader van operationele samenwerking.

2. De start van een PF-actie

Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

- 1 Wie is op welk moment verantwoordelijk? Officier van justitie beslist dat er een actie komt. Hoe gaat het vervolgens in zijn werk; wie heeft welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?
- 2 Wat wordt vooraf al vastgelegd over een PF-actie? Alleen de datum en tijd, of ook de PF-vorm (afzetten heel VRG, afzetten specifieke straat of gebied, fuik, vliegende brigade, enzovoort).
- 3 Is er binnen het korps ook een eindverantwoordelijke voor de *beslissing over de inzet van PF*?

Argumenten om PF-actie te starten

- 4 Wat zijn de afwegingen om een PF-actie uit te voeren? Bijv. voorinformatie over wapens of mogelijk geweld; incidenten met maatschappelijke impact; ter aanvulling op verkeerscontroles; tijdens uitgaansuren in/rond horeca-gelegenheden; overdag in winkelcentra; tijdens demonstraties; rond voetbalwedstrijden.
- 5 Neemt de officier van justitie bij de beslissing om PF in te zetten ook andere politieafwegingen mee? Bijv. openbare orde en veiligheid; de-escalatie; specifieke verdenkingen rondom een bepaalde groep of persoon; politieke belangen binnen de politie; anders, namelijk
- 6 Is te weinig capaciteit bij de politie een argument om te beslissen een PF-actie niet uit te voeren?
- 7 Is er voldoende draagvlak bij uw collega's op straat voor PF?

3. Uitvoering van PF-acties

Organisatie tijdens uitvoering

- 1 Hoeveel mensen zijn er gemiddeld per actie binnen het korps betrokken bij preventief fouilleren?

- 2 Wie is binnen het korps eindverantwoordelijke voor de uitvoering van PF?
- 3 Is er in de wijze van aansturing van de uitvoering van PF binnen de politie in de loop der jaren iets gewijzigd? Waarom? Indien de wijze van aansturing veranderd is, hoe is deze veranderd? Is men bijvoorbeeld anders gaan werken c.q. inzetten in de loop der jaren (vaker of juist minder vaak PF-acties)?
- 4 Hoe vaak zijn er PF-acties gehouden in de regio en *gemeente X* in 2007 en 2008? Is er ontwikkeling sinds de invoering?

Afwegingen tijdens de uitvoering

- 5 Zijn er uitvoeringsproblemen bij de PF-acties?
- 6 De politiecapaciteit is beperkt en niet iedereen kan gefouilleerd worden. Welke afwegingen speelden een rol tijdens de uitvoering van PF? Bijv. t.a.v. grootte PF-gebied, aard of kenmerken van de groep, informatiepositie politie, aard of kenmerken van de persoon, aanwezige politiecapaciteit.
- 7 Wordt er gebruikgemaakt van formele selectiecriteria of van een aselechte uitvoering van PF? Bijv. iedere vierde auto. Tot hoever mag je 'differentiëren'? Naar geslacht, leeftijd, kledingkenmerken, uiterlijke kenmerken?
- 8 In hoeverre is het mogelijk om selectiecriteria toe te passen tijdens PF-acties? Zijn er vanuit de wet of rechtspraak richtlijnen, bijv. t.a.v. het verbod op discriminatie (grondrecht) of art. 8 EVRM, (beginsel van proportionaliteit, beleidsvrijheid).
- 9 Als je differentieert, zijn er dan specifieke situaties of manieren om PF uit te voeren (fuik, afsluiting, enzovoort)?
- 10 Als je differentieert, zijn er dan specifieke groepen of personen waarbij PF beter of juist niet goed werkt? Wie pak je, en wie mis je juist? Bijv. overlastgevers; veelplegers; jongeren; etnische minderheden; anders, namelijk
- 11 Wat verstaat u onder aselechte uitvoering van PF? En wat vindt u van de formele selectiecriteria?
- 12 Welke selectiecriteria hanteert u zelf?

Burgers

- 13 Is er draagvlak onder burgers voor preventief fouilleren?
- 14 Krijgt u wel eens klachten of beledigingen naar uw hoofd tijdens de uitvoering van PF-acties? Bijv. in de trant van 'het zijn altijd de Marokkanen die eruit gehaald worden'.

4. Afhandeling

Opbrengsten

- 1 Wat is doorgaans de opbrengst van de PF-acties? (Aantal gefouilleerde mensen, onderzochte voertuigen en in beslag genomen wapens.)
- 2 Wat is een bijvangst van PF-acties? (Geen ID kunnen tonen, meer dan de gebruikershoeveelheid drugs, minder geweldsdelicten waarbij wapens gebruikt zijn.)
- 3 Is er een verandering zichtbaar in de opbrengsten – ook bijvangst – van PF-acties in de afgelopen jaren?
- 4 Wanneer werken PF-acties het beste? (Tijdens uitgaansuren, verkeerscontroles, demonstraties, voetbalwedstrijden.)
- 5 Welke PF-vormen werken het beste? (Afzetten heel VRG, afzetten specifieke straat of gebied, fuik, vliegende brigade, enzovoort.)
- 6 Welke eerdergenoemde doelstellingen worden bereikt door het gebruik van PF? Hoe wordt dat gemeten of bepaald?
- 7 Welke factoren zorgen ervoor dat de doelstellingen van PF niet behaald worden? (Ga in op juridische, politiek-bestuurlijke, praktische en maatschappelijke factoren.)
- 8 Is het mogelijk om de omvang (in aantallen) van mutaties in uw bedrijfsprocessensysteem over wapenbezit in 2007 en 2008 aan te leveren? Het gaat ons om mutaties met code ‘Wapenbezit zonder geweld’ van OM-verdachten (proces-verbaal ingestuurd naar OM).

5. Preventief fouilleren in de toekomst

- 1 Zijn er alternatieve maatregelen om geweldsincidenten/wapengeweld en wapenbezit tegen te gaan? Zo ja, welke?
- 2 Zijn deze alternatieve maatregelen beter dan PF? Toelichting.
- 3 Wat is volgens u de bestaanswaarde van de maatregel van preventief fouilleren náást andere opsporings-/preventieve handhavingsmaatregelen (camera-toezicht, gebiedsverboden, noodbevelen van een burgemeester)?

Tot slot

- Reminder vraag 4.8 (wapenmutaties in BPS).
- Indien niet voorafgaand aan het interview relevante beleidsstukken of protocollen zijn verzameld, alsnog naar vragen.
- Is er in de regio een interessante casus/wijk waar we op in kunnen zoomen als het gaat om PF?
- Is er binnenkort een PF-actie gepland waarbij we mee zouden mogen lopen?

Vragenlijst diepte-interviews PF-gemeente

Gesprekspunten:

- Aanleiding
- Draagvlak
- Formele instelling
- Doelstellingen
- Uitvoering PF-acties
- Informatie-uitwisseling
- Nazorg
- Verhouding recht en PF-acties

Persoonsgegevens

Naam geïnterviewde(n):

Functie geïnterviewde(n):

Datum en tijdstip interview:

Locatie interview:

Naam interviewers:

Aanleiding

- 1 Wat is voor uw gemeente de aanleiding geweest om de mogelijkheid tot preventief fouilleren in de APV op te nemen (incidenten/wapengeweld; onveilig gevoel burgers)?
- 2 Kunt u een omschrijving geven van de incidenten? Heeft u cijfers?

Draagvlak

- 3 Welke politieke partijen binnen uw gemeente geven aan voorstander of tegenstander van preventief fouilleren te zijn?
 - a Op welke gronden hangen zij deze mening aan? Zijn de meningen van de politieke partijen binnen uw gemeente veranderd sinds de invoering van PF?
- 4 Zijn er verschillen in visie en mening over PF (instelling, uitvoering, juridisch, ethisch, enzovoort) tussen de gemeenteraad, het bestuur en de politie? Zo ja, welke? Is dit veranderd sinds de invoering?
- 5 Is er onder de bevolking veel draagvlak voor preventief fouilleren?
 - a Hoe wordt dit gemonitord?

Formele instelling

- 6 Hoe is het implementatieproces (bestuurlijk) verlopen? Is er overleg geweest met de gemeenteraad? Waren de doelstellingen bij politie en gemeente hetzelfde?
- 7 Per wanneer is preventief fouilleren in de APV opgenomen?
- 8 Hoeveel en welke veiligheidsrisicogebieden (VRG's) zijn aangewezen sinds de invoering? En in 2007 en 2008?
- 9 Wat waren de afwegingen voor het aanwijzen van deze VRG's? Op basis van welke informatie? Kunnen wij eventueel CBA's en de motivering van aanwijzingsbesluiten e.d. inzien?
- 10 Zijn er alternatieven voor PF overwogen (metaaldetectiepoortjes verplicht stellen in de horecagelegenheden in de binnenstad of anderszins, camera-toezicht, lokaal/gebiedsverboden t.a.v. bepaalde personen)? Zo ja, welke en op basis waarvan?
- 11 Welke procedurele eisen zijn er verbonden aan de aanwijzing van een VRG en PF? Of is de bepaling overgenomen uit de model-APV van de VNG? Door wie en op basis waarvan zijn deze opgesteld? Zijn ze veranderd over de tijd?

Doelstellingen

- 12 Welke doelstellingen zijn beoogd bij het gebruik van PF in uw gemeente?
- 13 Zijn deze doelstellingen sinds de invoering van PF gewijzigd?
- 14 Hoe wordt er gemeten of de doelstellingen behaald zijn? Is deze methode ooit gewijzigd?
- 15 Welke doelstellingen worden bereikt door het gebruik van PF? En kunt u de trends daarin beschrijven? Wat is op dit moment bijvoorbeeld de stand van zaken in uw gemeente met betrekking tot wapengeweld/uitgaansgeweld? Is het aantal wapenincidenten gestegen, gedaald of gelijk gebleven sinds de invoering van PF? Is de effectiviteit van PF sinds de invoering hetzelfde gebleven, verbeterd of verminderd? Wat zijn de oorzaken daarvan?
- 16 Worden er ook extra maatregelen ingezet naast PF om deze doelstellingen te behalen? Is dit veranderd sinds de invoering? Wordt dit verdisconteerd in de effectmetingen van PF?
- 17 Welke factoren zorgen ervoor dat de doelstellingen van PF niet behaald worden en/of dat PF minder effectief werkt? (Ga in op juridische, politiek-bestuurlijke, praktische en maatschappelijke factoren.)

Uitvoering PF-acties

- 18 Hoeveel PF-acties zijn er gehouden in de VRG's sinds de invoering? En in 2007 en 2008? Is er een toe- of afname van het aantal acties over de afgelopen jaren (per jaar), of is het aantal gelijk gebleven? Waarom?
- 19 Wat waren de afwegingen voor het (niet) houden van de PF-acties? Zijn deze afwegingen gewijzigd sinds de invoering? (Voorinformatie over wapens of mogelijk geweld; incidenten met maatschappelijke impact; capaciteit politie; demonstraties; evenementen.)
- 20 Welke eisen worden er door de gemeente (raad, bestuurders, ambtenaren) aan de uitvoering van PF gesteld? Zijn deze sinds de invoering gewijzigd?
- 21 Zijn er uitvoeringsproblemen bij de PF-acties? Wat is de trend hierin?
- 22 In hoeverre hebben incidenten met of rondom PF in uw gemeente geleid tot een wijziging van het beleid?
- 23 Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente, politie en justitie ten aanzien van preventief fouilleren? Is deze samenwerking verbeterd of verslechterd sinds de invoering? Welke knelpunten en *best practices* ziet u hierin?
- 24 Zouden de bevoegdheden om een VRG aan te wijzen moeten worden verruimd (bijv. fouilleren voor drugsbezit) of verengd? En zouden de bevoegdheden voor het overgaan tot PF-acties geheel in bestuurlijke handen moeten worden gelegd of moet dit de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie blijven?
- 25 Wordt er binnen uw gemeente gebruikgemaakt van formele selectiecriteria of van een aselechte uitvoering van PF? En wat verstaat u onder aselechte uitvoering van PF?

Informatie-uitwisseling

- 26 Weet u hoe andere gemeenten omgaan met PF?
- 27 Is er overleg tussen andere gemeenten en de uwe t.a.v. preventief fouilleren?
 - a Is er bijvoorbeeld sprake van een *best practices*-uitwisseling?

Nazorg

- 28 Zijn er bij uw gemeente klachten van burgers, instellingen, bedrijven e.d. ontvangen omtrent preventief fouilleren, het creëren van de mogelijkheid tot aanwijzing van VRG's in de APV of specifieke preventief-fouilleeracties?
 - a Kunt u kort ingaan op de inhoud en afhandeling van deze klacht(en)?

Verhouding recht en PF-acties

- 29 Welke invloed hebben de rechterlijke uitspraken op het gebied van PF op de daadwerkelijke uitvoering van de PF-acties v.w.b. selectiecriteria? Heeft u in de loop der tijd dingen moeten aanpassen?
- 30 Denkt u dat de juridische randvoorwaarden van positieve of negatieve invloed zijn op de effectiviteit van PF-acties en waarom?

2 Lijst van geïnterviewden

Naam

Mevr. S. Snoek
 Dhr. A. Barendse
 Dhr. O. Flemming
 Dhr. K. Molders
 Dhr. P. Rossum
 Dhr. M. Detisch
 Dhr. P. van Loon
 Dhr. R. van den Broek
 Dhr. J. van den Beuken
 Dhr. K. Geurts
 Dhr. H. Korsten
 Dhr. R. van Soelen
 Mevr. A. de Bruin
 Dhr. K. Heijnen
 Dhr. Wieringa
 Dhr. P. de Raaf
 Dhr. M. van der Pijll
 Dhr. R. Klasen
 Dhr. D. Thijssen
 Dhr. K. Loef
 Mevr. A. Rotering
 Dhr. A. Marcouch

Instantie

Gemeente Amsterdam
 Politiekorps Utrecht
 Gemeente Utrecht
 Gemeente Utrecht
 Politiekorps Amsterdam-Amstelland
 Gemeente Maastricht
 Politiekorps Limburg-Zuid
 Gemeente Heerlen
 Politiekorps Limburg-Noord
 Gemeente Roermond
 Politiekorps Haaglanden
 Gemeente Den Haag
 Politiekorps Rotterdam-Rijnmond
 Gemeente Rotterdam
 Gemeente Den Helder
 Politiekorps Midden- en West-Brabant
 Gemeente Tilburg
 Gemeente Zaanstad
 Koninklijke Marechaussee
 Gemeente Amsterdam
 Gemeente Amsterdam
 Tweede Kamer der Staten-Generaal

3 Enkele rechterlijke uitspraken

Er is tot twee keer toe een aanwijzingsbesluit – het besluit waarin een gebied als VRG wordt aangewezen – rechterlijk getoetst. Bij één zaak boog de rechter zich ook over de last. Het gaat om twee belangrijke zaken. De eerste zaak heeft tot enkele beleidsaanscherpingen geleid die bij de tweede zaak door de rechter juridisch in orde worden bevonden. Het betreft de volgende twee rechtszaken.

1 De man die weigerde mee te werken: heroverweging van het aanwijzingsbesluit

Op 19 februari 2004 weigert een man een controle tijdens een preventief-fouilleeractie. De man wordt aangehouden en voorgeleid. Hij blijkt geen wapens op zak te hebben en hij wordt, zonder een verklaring af te leggen, na bijna drie uur heengezonden. De Politierechter (Amsterdam, 27 januari 2005) veroordeelt de man tot een geldboete van €150 omdat hij niet heeft voldaan aan een krachtens de artikelen 50, 51 en 52 WWM gegeven bevel.

De man gaat in beroep. Het Hof oordeelt anders: het vonnis wordt vernietigd en de verdachte wordt vrijgesproken. Het Hof neemt het aanwijzingsbesluit – het betreft de aanwijzing voor de periode van 1 juli 2003 tot en met juni 2004 – op de korrel: de motivering schiet in ernstige mate tekort. De aanwijzing is met deze motivering te ruim genomen, zowel naar tijd als naar gebied. De desbetreffende aanwijzing (aanwijzingsbesluit burgemeester, 26 juni 2003) wordt in het besluit als volgt gemotiveerd:

‘[...]

- dat in de genoemde veiligheidsrisicogebieden nog geen significante daling van (vuur)wapengerelateerde incidenten geconstateerd kan worden;
- dat ondanks het feit dat er regelmatig preventief-fouilleeracties plaatsvinden nog steeds bij elke actie (vuur)wapens in beslag worden genomen;
- dat daarom gewenst is om deze gebieden opnieuw aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied.’

Het valt op dat lang niet alle overwegingen, alsmede de gegevens waarop die zijn gebaseerd (waaronder de overzichten van het aantal wapenincidenten), van de subdriehoek wapens en burgemeester in het aanwijzingsbesluit worden vermeld.

Consequenties

Kort voor de uitspraak van het Hof had de burgemeester van Amsterdam een nieuw aanwijzingsbesluit genomen. Het besluit had betrekking op dezelfde twee VRG's, kende een vrijwel identieke motivering en een looptijd van 24 maanden, met inwerkingtreding op 1 juli 2005. Er wordt geconcludeerd dat in elk geval een meer uitgebreide schriftelijke motivering, als onderdeel van het aanwijzingsbesluit, nodig is om een (her)aanwijzing van de VRG's te motiveren. Bovendien worden consequenties getrokken uit de opmerkingen van het Hof over de ruim genomen aanwijzing: er wordt afgestapt van een aanwijzing voor twee jaar. Er volgt een herziening van het aanwijzingsbesluit: beter gemotiveerd en met een looptijd van één jaar. De motivering is op zich niet echt nieuw: de overwegingen worden nu echter uitgebreid in het aanwijzingsbesluit vermeld. De burgemeester informeert de raadscommissie van algemene zaken per brief d.d. 7 oktober 2005 over zijn besluit om het dan geldende aanwijzingsbesluit aanvullend te motiveren en de looptijd terug te brengen tot één jaar.

Naast deze herziening wordt ten behoeve van lopende strafzaken een aanvullende motivering gegeven van twee aanwijzingsbesluiten: het eerste aanwijzingsbesluit van 23 november 2002 (met een looptijd van een half jaar) en het tweede van 26 juni 2003 (met een looptijd van een jaar). Deze aanvullende motivering – per brief van 10 oktober 2005 – beschrijft het wapenbeleid en vermeldt dat er nauwgezette analyses zijn gemaakt van de wapenincidenten in Amsterdam, waaruit blijkt dat er twee gebieden zijn met opvallende concentraties. Deze gegevens zijn de basis voor de aanwijzing van twee VRG's. Na afloop van de eerste aanwijzingsperiode is het preventief fouilleren geëvalueerd, met aandacht voor onder meer de wapenopbrengst, de ontwikkelingen in de wapenincidenten, de wijze waarop gecontroleerd wordt en de oordelen van burgers over het instrument. Dit levert de grondslag van het aanwijzingsbesluit van 26 juni 2003. De brief van 10 oktober 2005 merkt op dat niet alle argumenten om tot aanwijzing over te gaan staan vermeld in het aanwijzingsbesluit, maar louter de hoofdargumenten. De uitwerking van deze argumenten is terug te vinden in onderliggende beleidsstukken.

Hier komt bij dat het Openbaar Ministerie in cassatie is gegaan tegen de uitspraak van het Hof. Het Openbaar Ministerie meent dat het bestuurlijke aanwijzingsbesluit niet getoetst kan worden door de strafrechter.

2 Xtc-pillen: rechterlijke instemming met motivering van de aanwijzing en met de last

Op 3 oktober 2003 worden een bestuurder en twee inzittenden van een auto gecontroleerd bij een preventief-fouilleeractie. Er wordt xtc aangetroffen en de politierechter in de rechtbank van Amsterdam veroordeelt de bestuurder tot een geldboete van €500 subsidiair tien dagen hechtenis. Er wordt hoger beroep ingesteld. De raadsman van de verdachte stelt dat zowel het aanwijzingsbesluit van 26 juni 2003 als de door de officier van justitie afgegeven last van 30 september 2003 onbevoegd zijn genomen en derhalve rechtskracht ontberen. Er wordt verwezen naar de bovenstaande zaak.

Het Hof beoordeelt dit keer dus niet (alleen) het oorspronkelijke aanwijzingsbesluit van 26 juni 2003, maar ook de aanvullende motivering in de brief van 10 oktober 2005. Het Hof oordeelt dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot de aanwijzing van het VRG, met inachtneming van de omvang van het gebied en van de duur van de aanwijzing. Het Hof oordeelt dat er geen sprake is van een permanent aanwijzingsbesluit, omdat de aanwijzing na het verlopen daarvan telkens wordt heroverwogen. De wetgever heeft volgens het Hof bedoeld dat er een bestuurlijke afweging plaatsvindt over de noodzaak van een aanwijzing.

Het Hof beoordeelt ook de door de officier van justitie afgegeven last. Voor de officier van justitie is het 'sfeerverbaal wapenincidenten' belangrijk. Dit verbaal omvat de volgende standaardelementen:

- een gebiedsaanduiding van het veiligheidsrisicogebied;
- een omschrijving van de (wapengerelateerde) problematiek op meer concrete locaties binnen het veiligheidsrisicogebied;
- het handhavingsbeleid in brede zin en reeds uitgevoerde activiteiten;
- een analyse van de wapenincidenten in het gebied;
- een weergave van de wapenincidenten in de laatste maanden;
- een samenvatting;
- een overzicht van recente wapenincidenten.

In de last geeft de officier van justitie te kennen dat preventief fouilleren subsidiair en dringend noodzakelijk is. De last vermeldt ook concrete cijfers over wapenincidenten. Het Hof oordeelt dat dit feiten en omstandigheden oplevert die de noodzaak van de uit de last voortvloeiende bevoegdheden voldoende onderbouwen en daarmee de controle op 3 oktober 2003 rechtvaardigen.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof.dr. H.G. van de Bunt
 Hoogleraar Criminologie
 Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr.drs. C. Bangma
 Districtschef regiopolitie Flevoland
 Lid Commissie Politie & Wetenschap

 drs. P. Holla
 Districtschef regiopolitie Kennemerland

 prof.dr. P. van Reenen
 Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
 Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
 Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
 Politieacademie
 Arnhemseweg 348
 7334 AC Apeldoorn

 Postbus 834
 7301 BB Apeldoorn
 www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/
TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke,
Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL,
Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda,
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke &
Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/
Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO
Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI,
Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**

10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008

19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekbeschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. **Rellen om te reellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010
35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010

36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**
A.J.E. van Hoek, m.m.v.: P.F. van Someren, M.D. Abraham, J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011

