pro facto

Eindrapport

Evaluatie preventief fouilleren

Groningen, 26 april 2022

www.pro-facto.nl

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter, mr. drs. M. (Mark) Beukers, mr. C. (Christian) Boxum, J. (Jeanne) Cazemier Msc, prof. mr. dr. M. (Michel) Vols
Opdrachtgever	WODC
Datum	26 april 2022
Status	Eindrapport

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie:
Prof. mr. dr. A.M. (Ton) Hol, voorzitter (Universiteit Utrecht), dr. J. (Julien) van Ostaaijen (Universiteit Tilburg/Avans Hogeschool), dr. E. (Edward) van der Torre (LokaleZaken), mr. A.B. (Bart) Engberts (ministerie van JenV), drs. T.L. (Theo) van Mullekom (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2022 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting 1

1 Inleiding 11

1.1 Aanleiding 11
1.2 Onderzoeksvraag en -thema's 12
1.3 Onderzoeksaanpak 13
1.4 Leeswijzer 16

2 Juridisch kader 17

2.1 Inleiding 17
2.2 Preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet) 17
2.2.1 Inleiding 17
2.2.2 Onderbouwing voor het wetsvoorstel 18
2.2.3 Knelpunten praktijk 18
2.2.4 Initiatiefvoorstel van Kamerlid Van de Camp 19
2.2.5 Bestuursrechtelijk spoor 19
2.2.6 Strafrechtelijk spoor 20
2.2.7 Grenzen aan de bevoegdheden 21

2.3 Uitbreiding preventief fouilleren in 2014 22
2.3.1 Inleiding 22
2.3.2 Mondeling bevel van de (hulp)officier van justitie (artikel 151b Gemeentewet) 22
2.3.3 Spoedeisend preventief fouilleren (174b Gemeentewet) 23
2.3.4 Uitbreiding fouilleerbevoegdheden 25
2.3.5 Feitgecodeerde afdoening 26
2.3.6 Doel wetswijziging 2014 26
2.3.7 Afgewezen vormen van verruiming 27

2.4 Doelboom 30
2.5 Jurisprudentie preventief fouilleren 31
2.5.1 Inleiding 31
2.5.2 Rechtsbescherming tegen een aanwijzingsbesluit 31
2.5.3 Rechtsbescherming tegen een bevel van de officier van justitie 32
2.5.4 Beoordelingsruimte aanwijzen veiligheidsrisicogebied en toetsing rechter 33
2.5.5 Duur van het aanwijzingsbesluit en omvang gebied 33
2.5.6 Preventief fouilleren in relatie tot grondrechten neergelegd in de Grondwet en het EVRM 35
2.5.7 Conclusie 36

3 Toepassing in aantallen 38

3.1 Inleiding 38
3.2 Toepassing preventief fouilleren 38
3.2.1 Aanpak 38
3.2.2 Bevoegdheid in de APV 39
3.2.3 Veiligheidsrisicogebieden 39
3.2.4 Aantal preventieve fouilleeracties 40
3.2.5 Spoedeisend preventief fouilleren 42
3.2.6 Preventief fouilleren in de periode 2011 – 2021 43

3.3 Opbrengsten fouilleeracties 44
3.4 Rechtsmiddelen 48
3.5 Conclusie 49

4 Overwegingen voor de inzet en besluitvorming 50

4.1 Inleiding 50
4.2 Incidentele veiligheidsrisicogebieden 51
4.3 Tijdelijke veiligheidsrisicogebieden 52
4.4 Structurele en langdurige inzet 54
4.5 Besluitvormingsproces voor het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden 55
4.5.1 Totstandkoming aanwijzingsbesluiten 55
4.5.2 Omvang van veiligheidsrisicogebieden 56

4.6 Invloed van de gemeenteraad 56
4.7 Verlengen van veiligheidsrisicogebieden 57
4.8 Last van de officier van justitie 58
4.9 Overwegingen om geen gebruik te maken van preventief fouilleren 59
4.10 Conclusie 60

5 Uitvoeringspraktijk 62

5.1 Inleiding 62
5.2 Operationele vormen van preventief fouilleren 62
5.2.1 Fouilleermethoden 62
5.2.2 Type acties 65
5.2.3 Uitvoering van de fouillering 66
5.2.4 Communicatie over de actie 68

5.3 Selectie van personen 68
5.3.1 Algemeen 68
5.3.2 Selectie bij preventief fouilleren 69
5.3.3 100% controles 69
5.3.4 Aselectiviteit 69
5.3.5 Gerichte selectie 72
5.3.6 Gebruik van selectiecriteria voor gerichte selectie 74
5.3.7 Waarborgen tegen ongeoorloofde selectie 76

5.4 Inbeslagname van wapens 78

5.4.1 Wapencategorisering WWM 78
5.4.2 Ervaringen met de wapencategorisering 79
5.4.3 APV-messenverbod 80

5.5 Maatschappelijk draagvlak en veiligheidsbeleving 81

6 Werking en doelbereiking 84

6.1 Inleiding 84
6.2 Effectiviteit en werking van preventief fouilleren 84
6.2.1 Beoordelen van de effectiviteit 84
6.2.2 Opvattingen over de effectiviteit en werking 87
6.2.3 Verbetermogelijkheden effectiviteit 90

6.3 Bevoegdheidsverdeling 92
6.4 Verruiming van preventief fouilleren 93
6.5 Verruiming naar andere voorwerpen 95
6.5.1 Zwaar (illegaal) vuurwerk 95
6.5.2 Drugs 98

6.6 Persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak 100
6.6.1 Persoonsgerichte aanpak 100
6.6.2 Groepsgerichte aanpak 103

6.7 Overige vormen van verruiming 105

7 Conclusie 107

7.1 Inleiding 107
7.2 Beantwoording deelvragen 107
7.3 Slotbeschouwing 124

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners 127
Bijlage 2: deelnemers expertmeetings 130
Bijlage 3: onderzoeksvragen 131
Bijlage 4: geraadpleegde bronnen 133
Bijlage 5: vragenlijst enquête 137
Bijlage 6: ontvangen registraties 145

Samenvatting

Aanleiding

Het instrument preventief fouilleren werd met de invoering van artikel 151b van de Gemeentewet in 2002 geïntroduceerd. Hiermee werd het mogelijk om in door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden personen preventief te fouilleren en voertuigen, verpakkingen en bagage op wapens te onderzoeken.[1] Het doel van preventief fouilleren was het terugdringen van wapenbezit dat zich in bepaalde gebieden en op bepaalde tijden concentreerde. Er werd een wettelijk systeem opgetuigd waarin bevoegdheden werden toebedeeld aan de gemeenteraad, de burgemeester, de officier van justitie en de politie. Op 1 juli 2014 werden de bevoegdheden van de burgemeester uitgebreid om preventief fouilleren in spoedeisende situaties eenvoudiger in te kunnen zetten. Daartoe is de Gemeentewet gewijzigd met de introductie van artikel 174b en zijn de Wet wapens en munitie (WWM) en de Politiewet aangepast.[2]

Op 23 september 2020 is een motie van de (toenmalige) Kamerleden Van Dam en Yeşilgöz-Zegerius aangenomen waarin de regering werd verzocht “het instrument preventief fouilleren te evalueren en up-to-date te brengen naar de eisen van deze tijd”.[3] De Kamerleden overwogen in de motie dat preventief fouilleren daadwerkelijk kan bijdragen aan het voorkomen dat messen, wapens en zwaar vuurwerk mee de straat op worden genomen. Tegelijkertijd stelden zij dat de lat om het instrument in te zetten zeer hoog ligt, dat het niet flexibel kan worden ingezet en de toepassing op lokaal niveau erg verschilt. Daardoor zouden politie en justitie door het land heen geconfronteerd worden met grote verschillen in de handhavingsmogelijkheden.

Naar aanleiding van de Kamermotie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een evaluatieonderzoek verricht naar het instrument preventief fouilleren. Dit is de samenvatting van het evaluatieonderzoek.

[1] Stb. 2002, 420.
[2] Stb. 2014, 191.
[3] *Kamerstukken II* 2020-2021, 28 684, nr. 631.

Onderzoeksvraag en -thema's

Vraagstelling
De volgende vraagstelling stond in het onderzoek centraal:

> *In welke mate en met welke overwegingen wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot (spoedeisend) preventief fouilleren (artikel 151b en 174b Gemeentewet), wat zijn de ervaringen van betrokken professionals en van betrokkenen op wie het instrument wordt toegepast, in hoeverre worden de beoogde doelstellingen gerealiseerd en wat zijn de mogelijkheden om de toepassing van het instrument preventief fouilleren te verruimen of verder te optimaliseren?*

Deze centrale vraagstelling valt uiteen in 24 deelvragen, die op hun beurt zijn onderverdeeld in vier onderzoeksthema's. Het gaat om de volgende thema's:

I. Beleidsreconstructie
II. Toepassing preventief fouilleren
III. Overwegingen en ervaringen
IV. Werking en doelbereiking

De bevindingen en conclusies worden hierna per onderzoeksthema beschreven. Eerst gaan we in op de aanpak van het onderzoek.

Onderzoeksaanpak

Documentenstudie en jurisprudentieonderzoek
Het onderzoek is gestart met het bestuderen van (achtergrond)informatie over het instrument (spoedeisend) preventief fouilleren. De parlementaire stukken ten aanzien van artikel 151b en 174b van de Gemeentewet, eerdere onderzoeken naar het instrument, en artikelen in kranten en (vak)tijdschriften zijn daarvoor bestudeerd. Daarnaast is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd over de toepassing van preventief fouilleren.

Algemene oriënterende interviews
Om een algemeen beeld te krijgen van de ervaringen met en de werking van het instrument zijn oriënterende algemene interviews gevoerd. Er is gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), vier betrokkenen bij de (Nationale) politie, de Koninklijke Marechaussee, het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, de Nationale ombudsman, de Commissie Wet wapens en munitie, Controle Alt Delete, Amnesty International, Privacy First en twee academici.

Digitale enquête en deskresearch
Om inzicht te krijgen in de toepassing van preventief fouilleren door gemeenten is een digitale vragenlijst uitgezet onder alle gemeenten in Nederland. Medewerkers openbare orde en veiligheid (OOV) van 232 gemeenten hebben de enquête ingevuld; daarmee bedraagt de respons 66%.[4] Bij de gemeenten die de enquête niet hebben ingevuld, is door middel van deskresearch aanvullende informatie verzameld over de toepassing van preventief fouilleren.

[4] Uitgaande van 352 gemeenten in 2021.

Registratieonderzoek
Om inzicht te krijgen in de feitelijke toepassing van preventief fouilleren en de opbrengsten daarvan (aantal fouilleeracties en gecontroleerde personen, aantallen en soorten inbeslaggenomen wapens, bijvangst) zijn registraties van fouilleeracties opgevraagd bij de politie van gemeenten waar preventief fouilleren is toegepast. Tijdens de dataverzameling is gebleken dat in veel gemeenten het aantal fouilleeracties en de precieze opbrengsten daarvan maar in beperkte mate is/wordt geregistreerd. Dit geldt vooral voor gemeenten die het instrument slechts incidenteel of eenmalig hebben ingezet. In gemeenten waar preventief fouilleren structureel wordt ingezet, bleek dat registraties nauwkeuriger worden bijgehouden. Van gemeenten die preventief fouilleren de afgelopen jaren structureel hebben ingezet en die cijfers hebben aangeleverd, zijn de opbrengsten van de fouilleeracties bestudeerd.[5]

Casestudy's
Om verdiepend inzicht te krijgen in de overwegingen om het instrument in te zetten en ervaringen met het instrument zijn in de volgende negen gemeenten casestudy's uitgevoerd: Amsterdam, Breda, Enschede, Eijsden-Margraten, Leeuwarden, Rotterdam, Schiedam, Zaanstad en Zwolle. Bij iedere casestudy is met de drie centrale actoren gesproken die betrokken zijn bij de toepassing van preventief fouilleren (gemeente, Openbaar Ministerie en de lokale politie) en zijn relevante gemeentelijke documenten bestudeerd. Naast negen volwaardige casestudy's zijn in vier gemeenten (Den Haag, Roosendaal, Smallingerland en Utrecht) interviews gevoerd met medewerkers openbare orde en veiligheid om inzicht te krijgen in de overwegingen om preventief fouilleren al dan niet in te zetten.[6]

Meelopen en observaties fouilleeracties en straatenquêtes
In de gemeente Zaanstad en Rotterdam is meegelopen met de politie bij de uitvoering van een preventieve fouilleeractie. Bij beide acties is gesproken met de politiemedewerkers over hun ervaringen met preventief fouilleren. Daarnaast zijn tijdens beide fouilleeracties straatenquêtes uitgevoerd met personen die werden gefouilleerd om inzicht te krijgen in hun ervaringen met het fouilleren en hun opvatting over de inzet van preventief fouilleren. In dat kader zijn in totaal 31 willekeurige personen aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst bevraagd nadat zij werden gefouilleerd.

Expertmeetings
De voorlopige bevindingen ten aanzien van het instrument preventief fouilleren zijn aan het slot van het onderzoek voorgelegd aan betrokkenen in twee expertmeetings. Beide expertmeetings zijn gebruikt om te reflecteren op de voorlopige onderzoeksbevindingen over de ervaringen, overwegingen, werking, doelbereiking en toekomstbestendigheid van het instrument.

Beleidsreconstructie

De invoering van artikel 151b Gemeentewet in 2002 voorzag in een uitbreiding van de destijds bestaande gerichte fouilleerbevoegdheden in de Politiewet en Wet wapens en munitie. De bevoegdheid tot preventief fouilleren en het controleren op wapens bij niet-verdachte personen in een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied, moest het dragen van wapens en geweld met wapens terugdringen en aldus helpen de openbare orde in veiligheidsrisicogebieden te handhaven. De inzet van preventief fouilleren moest volgens de wetgever een bijdrage

[5] Het gaat voornamelijk om gemeenten in de regio Rotterdam en drie gemeenten elders (Amsterdam, Leeuwarden en Zaanstad).
[6] Daarnaast heeft voor de gemeente Den Haag een interview plaatsgevonden met de politie.

leveren aan het tegengaan van wapenbezit, de inbeslagname van verboden wapens en het voorkomen en ontmoedigen van wapenbezit. Een indirect doel dat niet expliciet werd genoemd in de memorie van toelichting is daarmee het vergroten van de veiligheidsbeleving in veiligheidsrisicogebieden.

De in 2014 geïntroduceerde mogelijkheid van spoedeisend preventief fouilleren met de invoering van artikel 174b Gemeentewet moest volgens de wetgever een bijdrage leveren aan een meer effectieve aanpak van overlast, criminaliteit en agressie, waarbij vaak wapens in het geding zijn. De mogelijkheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen in spoedeisende en onvoorzienbare situaties en in spoedgevallen een mondeling bevel te geven voor een concrete fouilleeractie, moet een snellere en gerichte inzet van preventief fouilleren mogelijk maken en de slagkracht van het instrument vergroten. Ook moest de bevoegdheid tot spoedeisend preventief fouilleren voorzien in een behoefte van gemeenten die terughoudend zijn bij het aanwijzen van 'reguliere' veiligheidsrisicogebieden, maar die met toepassing van 174b Gemeentewet preventief fouilleren kortdurend kunnen inzetten in plotselinge en uitzonderlijke gevallen.

Toepassing preventief fouilleren

Uit de enquête onder medewerkers openbare orde en veiligheid, aangevuld met deskresearch, blijkt dat 95% van de gemeenten (335) in Nederland de bevoegdheid van de burgemeester om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, geregeld heeft. Van de 335 gemeenten die de bevoegdheid geregeld heeft in de APV heeft 80% geen veiligheidsrisicogebieden aangewezen in de periode 2018 – 2021. De belangrijkste reden die daarvoor gegeven wordt, is dat er in die gemeenten geen wapengerelateerde problematiek speelt die aanleiding geeft tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De situaties die aanleiding geven om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, verschillen. Daarbij kan een belangrijk onderscheid worden gemaakt tussen incidenteel aangewezen veiligheidsrisicogebieden, tijdelijk voor een aantal weken of maanden aangewezen veiligheidsrisicogebieden, en langdurig en structureel aangewezen veiligheidsrisicogebieden die steeds voor een nieuwe periode verlengd worden.

Uit het onderzoek volgt dat de meeste gemeenten die preventief fouilleren inzetten, dit kortdurend en incidenteel doen bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde wegens de (mogelijke) aanwezigheid van wapens. Met de inzet van preventief fouilleren wordt dan nadrukkelijk beoogd om de openbare orde zo snel mogelijk te herstellen en verdere escalatie te voorkomen. In die gevallen gaat het bijvoorbeeld om (niet-gemelde) demonstraties, dreigende openbare ordeverstoringen zoals de avondklokrellen in 2021, dreigend geweld van voetbalsupporters en ongeregeldheden tijdens jaarwisselingen.

Een klein aantal gemeenten, met name in de regio Rotterdam, maar ook de gemeenten Zaanstad en Leeuwarden, heeft langdurig veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Die gemeenten kennen gebieden en wijken die in een meer permanente staat van veiligheidsrisicogebied zijn gekomen. De reden daarvan is dat het aantal wapenincidenten in die gebieden permanent hoog is en blijft, waardoor preventief fouilleren blijvend noodzakelijk wordt geacht. Preventief fouilleren dient ertoe wapens van de straat te halen, maar beoogt ook een preventieve werking te hebben waarbij politie en gemeenten willen laten zien dat er zichtbaar tegen wapenbezit en -geweld wordt opgetreden.

Van de bevoegdheid van spoedeisend preventief fouilleren op grond van artikel 174b van de Gemeentewet wordt heel beperkt gebruik gemaakt. In de periode 2018 – 2021 heeft 5% van de gemeenten hier gebruik van gemaakt. In negentien gemeenten is het ingezet, waarvan in 12 gemeenten één keer. In de overige zeven gemeenten is het 2 tot 5 keer ingezet. Spoedeisend preventief fouilleren wordt ingezet indien er een acute dreiging speelt, bijvoorbeeld bij een demonstratie of bij dreigend supportersgeweld waarover pas op een laat moment informatie beschikbaar komt.

Overwegingen en ervaringen

Overwegingen en ervaringen
Bij de overwegingen om preventief fouilleren (structureel) toe te passen, speelt een aantal factoren een rol: (1) type en ernst van de wapenproblematiek, (2) politiek-bestuurlijke context, (3) 'profiel' van de burgemeester en (4) kennis over het instrument. De factoren politiek-bestuurlijke context en het 'profiel' van de burgemeester zijn met name bepalend wanneer preventief fouilleren zou moeten bijdragen aan het tegengaan van langdurig en structureel wapengerelateerd geweld. Daar waar gemeenteraden kritisch zijn op preventief fouilleren, bijvoorbeeld in Amsterdam, is de kans dat gebruik wordt gemaakt van het instrument kleiner. Datzelfde geldt voor de opvattingen van een burgemeester over het instrument; is die kritisch op de inzet ervan of juist een voorstander?

Wanneer er sprake is van kortdurende of incidentele inzet van preventief fouilleren dan is er over het algemeen weinig politieke controverse over de inzet. In gemeenten waar langdurig en bij herhaling veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen, maakt preventief fouilleren een integraal onderdeel uit van de veiligheidsstrategie. Preventief fouilleren wordt in die gemeenten eerder beschouwd als een reguliere bevoegdheid die de politie ter beschikking staat in de bestrijding van wapenbezit en -geweld.

Er zijn gemeenten die geen gebruik maken van preventief fouilleren. Ook daar kunnen politieke redenen aan ten grondslag liggen. Er wordt bijvoorbeeld op gewezen dat wapenproblematiek zich niet in één gebied concentreert, waardoor een te groot gebied zou moeten worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Een ander argument om het instrument niet in te zetten, is dat het te weinig effectief zou zijn; met name ook door het feit dat doelgroepen snel op de hoogte zijn dat ergens gefouilleerd wordt en dat het een ongericht, aselectief controlemiddel is. Ook worden het beslag op politiecapaciteit en de mogelijkheden om andere bevoegdheden in te zetten om wapengeweld tegen te gaan als argumenten genoemd.

Over het algemeen zijn betrokkenen, met name de politie, positief over de inzet van preventief fouilleren. Die tevredenheid wordt vooral gerelateerd aan het feit dat de politie door middel van preventief fouilleren zichtbaar voor het publiek aanwezig is om wapengerelateerd geweld aan te pakken. Ook worden bij elke actie wapens van straat gehaald door middel van preventief fouilleren. Tegelijkertijd wordt nergens een expliciete doelstelling geformuleerd voorafgaand aan de inzet van preventief fouilleren, waardoor het ook niet mogelijk is, bijvoorbeeld in termen van het aantal aangetroffen wapens, een actie als succesvol of als effectief aan te merken.

In het onderzoek is geen substitutie-effect waargenomen, waarbij gemeenten gebruik maken van een spoedaanwijzing op grond van artikel 174b van de Gemeentewet in plaats van artikel 151b van de Gemeentewet. Gemeenten geven er de voorkeur aan preventief te fouilleren op

basis van artikel 151b van de Gemeentewet. Er wordt beperkt gebruik gemaakt van de bevoegdheid op grond van artikel 174b Gemeentewet. Daarvoor worden in interviews twee redenen genoemd. Ten eerste is het betreffende gebied waar de vrees voor openbare ordeverstoring bestaat vaak al aangewezen als veiligheidsrisicogebied op grond van 151b Gemeentewet. Ten tweede is doorgaans geen sprake van een onvoorzienbare situatie. Zo is het van tevoren (normaliter) al bekend wanneer bijvoorbeeld voetbalwedstrijden of manifestaties plaatsvinden. Daardoor is er voldoende tijd een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b van de Gemeentewet aan te wijzen (indien een dergelijk gebied nog niet is aangewezen).

Uitvoeringspraktijk

In de praktijk worden verschillende fouilleermethodes gehanteerd: dynamische of statische voertuigcontroles, passantencontroles, gebiedssurveillance, horecacontroles en gebiedsafsluiting/-insluiting. De keuze voor de locatie(s), het tijdvak, de in te zetten fouilleermethode(s) en de omvang van de preventieve fouilleeractie wordt in grote mate bepaald door de beschikbare capaciteit en de planning binnen de politie. Wel wordt ernaar gestreefd om op die locaties en tijdstippen te controleren waar de verwachte wapenopbrengst c.q. pakkans het grootst is, bijvoorbeeld in het weekend en tijdens uitgaansavonden.

Het uitgangspunt bij de meeste fouilleeracties (in ieder geval binnen veiligheidsrisicogebieden die voor langere duur zijn aangewezen) is dat deze aselectief plaatsvinden. De wijze waarop hier in de uitvoeringspraktijk invulling aan wordt gegeven, verschilt per gemeente/basisteam. In verschillende gemeenten wordt nadrukkelijk een criterium gehanteerd om ‘elke zoveelste voorbijganger of voertuig’ of de ‘eerstvolgende voorbijganger’ te controleren. Hierdoor wordt de keuzeruimte voor politiemedewerkers zoveel mogelijk uitgesloten, waardoor de aselectiviteit van controles beter moet worden geborgd. Bij andere gemeenten heeft de politie op straat meer autonomie en keuzevrijheid: daar is het uitgangspunt weliswaar om personen aselect te controleren, maar wordt geen selectiecriterium gebruikt. Bovendien komt het voor dat personen ook gericht worden geselecteerd, bijvoorbeeld op basis van normafwijkend gedrag. In dit geval is sprake van een combinatie tussen de selectie op basis van toevalligheid (aselectiviteit) en professionele intuïtie/ervaring (vakmanschap). Het beeld uit de interviews is dat in de uitvoeringspraktijk niet is te garanderen dat controles altijd volledig aselectief verlopen.

Vanwege het uitgangspunt dat de fouilleeracties doorgaans aselect plaatsvinden, worden tijdens controles verhoudingsgewijs veel personen gecontroleerd die niets met wapenbezit te maken hebben en worden dus relatief weinig wapens aangetroffen. De aselecte toepassing van preventief fouilleren gaat daarmee ten koste van de pakkans en effectiviteit van het instrument. Een meer gerichte toepassing van preventief fouilleren op doelgroepen die vaker wapens bij zich dragen, kan de pakkans en effectiviteit van het instrument vergroten. Tegelijkertijd kan dan het risico toenemen op ongeoorloofde selectie en etnisch profileren. Er bestaat daarmee een spanningsveld tussen de effectiviteit en de aselectiviteit van het instrument, waar in de praktijk mee wordt geworsteld.

Gerichte selectie van personen vindt vaker plaats bij concrete (dreigende) verstoringen van de openbare orde, zoals bij voetbalwedstrijden en (onaangekondigde) demonstraties. In dergelijke situaties beschikt de politie vaak over informatie dat bijvoorbeeld bepaalde groeperingen mogelijk de openbare orde kunnen verstoren. Gesprekspartners van de casestudy-gemeenten geven aan dat gerichte selectie van personen niet plaatsvindt op basis van vooraf vastgestelde risicoprofielen en/of selectiecriteria, maar op basis van professionele intuïtie van de politiemedewerker. In interview wordt aangegeven dat het in de praktijk lastig is om geoorloofde

selectiecriteria te formuleren. Daarbij wordt ook gewezen op een eventueel vergroot risico op etnisch profileren en mogelijke stigmatisering van bepaalde doelgroepen.

Werking en doelbereiking

Effectiviteit en werking
In gemeenten waar preventief fouilleren wordt ingezet, worden doorgaans drie doelstellingen nagestreefd: 1) het terugdringen van wapenbezit en het vinden van verboden wapens (en inbeslagname van wapens), 2) het voorkomen van wapenbezit en -gebruik in een veiligheidsrisicogebied en 3) het vergroten van de veiligheidsbeleving onder bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied. Het beoordelen van de effectiviteit van preventief fouilleren is in de praktijk ingewikkeld. Met name de bijdrage van het instrument aan het voorkomen en terugdringen van wapenbezit en -gebruik is niet of nauwelijks meetbaar. Alleen het aantal wapengerelateerde incidenten dat wél plaatsvindt en het aantal inbeslaggenomen wapens is vast te stellen. Of en in hoeverre mensen wapens thuislaten en niet bij zich dragen dankzij preventief fouilleren en het aantal wapens dat de politie 'misloopt' tijdens een fouilleeractie, is niet te meten. Bovendien is ook niet vast te stellen of het aantal wapenincidenten groter was geweest wanneer in het betreffende gebied preventief fouilleren niet was ingezet.

De mate waarin preventief fouilleren bijdraagt aan de veiligheidsbeleving is wel meetbaar, maar wordt niet stelselmatig gemonitord door gemeenten. Wel is het beeld uit het onderzoek dat voor de inzet van preventief fouilleren relatief groot maatschappelijk draagvlak lijkt te bestaan. Dit volgt uit de interviews, de verrichte straatenquêtes met gefouilleerden en eerdere verrichte onderzoeken. Daarbij is een nuancering dat er aanwijzingen zijn dat bepaalde groepen (zoals jongeren en personen met een niet-westerse achtergrond) minder positief zijn over de toepassing van preventief fouilleren.

Behalve de drie algemene doelstellingen die met de inzet van preventief fouilleren worden beoogd, hanteren de casestudy-gemeenten die preventief fouilleren structureel inzetten geen concrete nader uitgewerkte doelstellingen die voorafgaand aan de gebiedsaanwijzing zijn vastgesteld. Bij het besluit tot verlenging van een veiligheidsrisicogebied zijn twee criteria bepalend: de wapenopbrengsten van de fouilleeracties en het aantal wapenincidenten. Doorgaans is de constatering dat er nog steeds wapens worden aangetroffen tijdens fouilleeracties en dat het wapengeweld niet (fors) is afgenomen. Voor de betreffende gemeenten (die het instrument langdurig inzetten) is dat vaak voldoende reden om wederom een gebied als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Aangezien er echter voorafgaand aan de inzet van preventief fouilleren geen nader uitgewerkte doelstellingen worden vastgesteld, ontbreekt een duidelijk toetsingskader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of de inzet van preventief fouilleren voldoende of juist onvoldoende effectief is. De vraag of preventief fouilleren voldoende bijdraagt aan de drie doelstellingen en of wellicht (meer) inzet op andere maatregelen effectiever is, komt minder (of niet) expliciet aan de orde naarmate in gemeenten het instrument langer wordt toegepast.

De incidentele, kortdurende inzet van preventief fouilleren in concrete (dreigende) situaties waar de openbare orde wordt verstoord, wordt over het algemeen gezien als nuttig en effectief. De inzet van het instrument is dan vooral gericht op het directe herstel van de openbare orde. Over de effectiviteit van de structurele en langdurige inzet van preventief fouilleren wordt meer wisselend gedacht. De meerwaarde wordt dan met name gezien in de signalerende en preventieve werking van het instrument: wanneer bewoners en bezoekers van een

veiligheidsrisicogebied weten dat er kan worden gecontroleerd op wapens, zou dat mensen ervan moeten weerhouden om wapens bij zich te dragen. Ook wordt gewezen op de wapenopbrengsten en eventuele bijvangst als bijkomend positief effect. Als randvoorwaarde voor een effectieve inzet van preventief fouilleren met het oog op de bestrijding van structurele wapenproblematiek geldt dat het instrument een onderdeel moet zijn van een breder pakket aan maatregelen. De inzet van preventief fouilleren als op zichzelf staand middel is volgens gesprekspartners niet effectief. Er zijn met name twee aspecten die de effectiviteit van (de langdurige inzet van) preventief fouilleren beperken. Het is ten eerste een aselect controlemiddel en daarmee een ongericht instrument, waardoor verhoudingsgewijs veel personen worden gecontroleerd die geen wapens bij zich dragen terwijl wel relatief veel politie-inzet (afhankelijk van de fouilleermethode) nodig is. Daarnaast raakt snel bekend (door gebruik van social media en appgroepen) dat op een bepaalde locatie op wapens wordt gecontroleerd, wat de kans op het aantreffen van wapens vermindert.

Uit het onderzoek volgen enkele verbetermogelijkheden voor het vergroten van de effectiviteit van preventief fouilleren: 1) een meer dynamische en onvoorspelbare inzet van preventief fouilleren, 2) betere communicatie over de toepassing van preventief fouilleren, en 3) meer kennisdeling en uitwisseling van *best practices.*

Aanpassing of verruiming van het instrument

Bevoegdheidsverdeling
Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de bevoegdheidsverdeling ('drietrapsraket') in artikel 151b Gemeentewet op grond waarvan afzonderlijke besluiten zijn vereist van de raad, burgemeester en de officier van justitie voordat preventief fouilleren kan worden ingezet. Benadrukt wordt dat preventief fouilleren een zwaar en ingrijpend instrument is, dat niet lichtzinnig zou moeten worden toegepast. Gelet hierop vinden de betrokken professionals het wenselijk dat er waarborgen bestaan voordat preventief fouilleren kan worden toegepast. Vanuit het oogpunt van voldoende 'checks and balances' wordt het – gelet op de zwaarte van het instrument – verstandig geacht dat er afzonderlijke afwegingsmomenten zijn, waarbij zowel sprake is van bestuurlijke betrokkenheid (door de rol van de raad en burgemeester) als strafrechtelijke betrokkenheid (politie en OM). Daarbij is het beeld dat het getrapte systeem van 151b Gemeentewet niet ten koste lijkt te gaan van de slagvaardigheid van het instrument. Uit de casestudy's blijkt dat in 'acute situaties' waar sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoring er voldoende mogelijkheden zijn om tijdig en snel over te gaan tot preventief fouilleren. In dat kader wordt ook gewezen op de mogelijkheid tot toepassing van spoedeisend preventief fouilleren.

Uit het onderzoek blijkt geen duidelijke behoefte aan wijziging van de systematiek c.q. bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de inzet van preventief fouilleren. Zo wordt geen noodzaak gezien om de bevoegdheid tot preventief fouilleren vorm te geven als zuiver strafrechtelijke bevoegdheid (zonder tussenkomst van de raad en/of burgemeester) of als zuiver bestuurlijk instrument (zonder tussenkomst van de officier van justitie).

Verruiming naar vuurwerk
Het enquête-onderzoek laat zien dat alleen ten aanzien van (zwaar illegaal) vuurwerk een meerderheid (63%) van de bevraagde OOV'ers vindt dat de uitbreiding van het instrument wenselijk is. De vraag in de enquête over de wenselijkheid van het verruimen naar zwaar vuurwerk is algemeen gesteld, waardoor uit de respons niet valt af te leiden of respondenten alleen

doelen op verruiming van de toepassing van preventief fouilleren naar vuurwerk dat als wapen wordt gebruikt of een bredere verruiming naar vuurwerk in algemene zin.

Uit de interviews blijkt dat de meeste gesprekspartners vinden dat preventief fouilleren mogelijk zou moeten zijn in het geval er harde (politie)informatie is en er concrete aanwijzingen zijn dat vuurwerk als wapen zal worden gebruikt. Binnen het huidige wettelijk kader bestaat al de mogelijkheid om vuurwerk als wapen te kwalificeren wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat vuurwerk als wapen zal worden gebruikt (op grond van categorie II en IV onder 7° van de WWM). De meeste gesprekspartners vinden deze bestaande mogelijkheid om preventief te fouilleren op vuurwerk (als wapen) afdoende. Wel is het beeld dat er nog onduidelijkheid lijkt te bestaan bij de betrokken professionals hoeveel ruimte en mogelijkheden er binnen het huidige wettelijk kader zijn om preventief fouilleren in te zetten tegen zwaar vuurwerk.

Een beperkt deel van de gesprekspartners vindt dat preventief fouilleren ook zou moeten kunnen worden ingezet in concrete situaties waar een verstoring van de openbare orde wordt verwacht mede vanwege het mogelijk gebruik van zwaar vuurwerk, maar waar tegelijkertijd over onvoldoende concrete en harde informatie wordt beschikt om te onderbouwen dat vuurwerk als wapen zal worden gebruikt. Aangegeven wordt dat binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden een relatief hoge drempel bestaat voordat tot preventief fouilleren kan worden overgegaan vanwege de hoge 'bewijslast'. Het zou in dat kader helpen om de drempel te verlagen om vuurwerk als wapen te kwalificeren. Uit het onderzoek blijkt geen behoefte te bestaan aan de mogelijkheid om preventief fouilleren in te zetten als structureel instrument om vuurwerkbezit en -gebruik tegen te gaan. Dit wordt gezien als een buitenproportionele inzet van het middel en er wordt gewezen op bestaande bevoegdheden uit de Wet op de economische delicten om op te treden tegen vuurwerkhandel, -bezit en -gebruik.

Verruiming naar drugs
Uit de respons op de enquête en uit de interviews blijkt verder niet dat er een duidelijke behoefte bestaat aan verruiming van de inzet gericht op andere fenomenen en voorwerpen, zoals drugs. Daarvoor worden verschillende redenen gegeven. Ten eerste is er – in tegenstelling tot wapens en zwaar vuurwerk (dat als wapen wordt gebruikt) – bij drugsgebruik en -drugsbezit een minder directe relatie met de verstoring van de openbare orde. In principe kan met drugs geen levensdelict worden gepleegd, is geen sprake van direct dreigend gevaar en 'treft' een persoon die drugs gebruikt alleen zichzelf. Ten tweede wordt sterk betwijfeld in hoeverre preventief fouilleren een effectief middel is om drugsproblematiek tegen te gaan en drugs van straat te krijgen, omdat personen alleen 'aan de kleding' mogen worden gefouilleerd. Ten derde overlappen gebieden waar op drugs zou kunnen worden gefouilleerd vaak met reeds aangewezen veiligheidsrisicogebieden. Ten vierde wordt gewezen op voldoende bestaande opsporingsbevoegdheden uit de Opiumwet en een breed scala aan andere preventieve en repressieve maatregelen op bestuurlijk, fiscaal en strafrechtelijk gebied.

Persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak
Het huidige wettelijk kader laat geen ruimte voor een persoonsgerichte aanpak omtrent preventief fouilleren, waarbij personen die veelvuldig betrokken zijn geweest bij wapengebruik als risicosubject worden aangewezen en binnen een periode te allen tijde en ongeacht locatie kunnen worden gefouilleerd. Desondanks ziet een deel van de gesprekspartners mogelijkheden in een persoonsgerichte aanpak rondom preventief fouilleren, omdat dit een meer gerichte en dynamische inzet van het instrument op met name de zogenoemde 'veelplegers' mogelijk maakt. Zo'n aanpak zou volgens gesprekspartners echter vooral passen binnen een strafrechtelijke aanpak, bijvoorbeeld als onderdeel van een vrijheidsbeperkende maatregel

(artikel 38 Sv). Het instrument preventief fouilleren zoals neergelegd in de Gemeentewet is daarvoor niet bedoeld. Ten aanzien van een groepsgerichte aanpak rondom preventief fouilleren – waarbij een bepaalde groep personen als risicogroep wordt aangewezen die vervolgens overal (dus ongeacht locatie) kan worden gecontroleerd (en waar de gebiedsgerichte benadering van 151b en 174b Gemeentewet wordt losgelaten) – ziet het merendeel van de gesprekspartners weinig mogelijkheden. De belangrijkste reden daarvoor is dat het in de praktijk moeilijk uitvoerbaar wordt geacht om een bepaalde risicogroep nader te definiëren met een goede onderbouwing, bijvoorbeeld op basis van objectiveerbare criteria.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het instrument preventief fouilleren werd met de invoering van artikel 151b van de Gemeentewet in 2002 geïntroduceerd. Hiermee werd het mogelijk om in door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebieden personen preventief te fouilleren en voertuigen, verpakkingen en bagage op wapens te onderzoeken.[7] Het doel van preventief fouilleren was het terugdringen van wapenbezit dat zich in bepaalde gebieden en op bepaalde tijden concentreerde. Er werd een wettelijk systeem opgetuigd waarin bevoegdheden werden toebedeeld aan de gemeenteraad, de burgemeester, de officier van justitie (hierna ook: officier) en de politie. Op 1 juli 2014 werden de bevoegdheden van de burgemeester uitgebreid om preventief fouilleren in spoedeisende situaties eenvoudiger in te kunnen zetten. Daartoe is de Gemeentewet gewijzigd met de introductie van artikel 174b in de Gemeentewet en zijn de Wet wapens en munitie (WWM) en de Politiewet aangepast.[8]

Op 23 september 2020 is een motie van de (toenmalige) Kamerleden Van Dam en Yesilgöz-Zegerius aangenomen waarin de regering werd verzocht “het instrument preventief fouilleren te evalueren en up-to-date te brengen naar de eisen van deze tijd”.[9] De Kamerleden overwogen in de motie dat preventief fouilleren daadwerkelijk kan bijdragen aan het voorkomen dat messen, wapens en zwaar vuurwerk mee de straat op worden genomen. Tegelijkertijd stelden zij dat de lat om het instrument in te zetten zeer hoog ligt, dat het niet flexibel kan worden ingezet en de toepassing op lokaal niveau erg verschilt. Daardoor zouden politie en justitie door het land heen geconfronteerd worden met grote verschillen in de handhavingsmogelijkheden.

Naar aanleiding van de Kamermotie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een evaluatieonderzoek verricht naar het instrument preventief fouilleren. Dit rapport doet verslag van het evaluatieonderzoek.

[7] *Stb.* 2002, 420.
[8] *Stb.* 2014, 191.
[9] *Kamerstukken II* 2020/21, 28684, nr. 631.

1.2 Onderzoeksvraag en -thema's

De volgende vraagstelling stond in het onderzoek centraal:

In welke mate en met welke overwegingen wordt gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot (spoedeisend) preventief fouilleren (artikel 151b en 174b Gemeentewet), wat zijn de ervaringen van betrokken professionals en van betrokkenen op wie het instrument wordt toegepast, in hoeverre worden de beoogde doelstellingen gerealiseerd en wat zijn de mogelijkheden om de toepassing van het instrument preventief fouilleren te verruimen of verder te optimaliseren?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksthema's:

I. Beleidsreconstructie
II. Toepassing
III. Overwegingen en ervaringen
IV. Werking en doelbereiking

Beleidsreconstructie
In het kader van dit onderzoeksthema is een reconstructie van de beleidstheorie gemaakt. Daarbij is nagegaan welke doelen door de wetgever werden beoogd met de invoering van 151b en 174b Gemeentewet en wat de (impliciete en expliciete) veronderstellingen en verwachtingen waren over de werking en doelen van (spoedeisend) preventief fouilleren. Verder is op basis van jurisprudentieonderzoek bekeken welke ruimte het wettelijk kader biedt ten aanzien van de toepassing van preventief fouilleren en welke juridische knelpunten eventueel bestaan.

Toepassing
Bij dit onderzoeksthema is gekeken naar de feitelijke toepassing van het instrument (spoedeisend) preventief fouilleren. Daarbij is nagegaan hoeveel gemeenten de bevoegdheid voor de burgemeester voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) hebben opgenomen en in hoeverre de burgemeester van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied (op grond van 151b en 174b Gemeentewet) gebruikt heeft gemaakt. Ook is geïnventariseerd hoe vaak fouilleeracties plaatsvinden en wat de opbrengsten daarvan zijn (in termen van aantal gecontroleerde personen, aantallen en soorten inbeslaggenomen wapens, bijvangst). Daarnaast is gekeken hoe vaak rechtsmiddelen zijn ingezet tegen de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied.

Overwegingen en ervaringen
In dit onderzoeksthema stonden de overwegingen voor en ervaringen met het inzetten van preventief fouilleren centraal. In dit kader is bekeken op grond van welke overwegingen en in welke situaties wordt besloten tot inzet van (spoedeisend) preventief fouilleren. Daarnaast is gekeken naar de overwegingen om preventief fouilleren juist niet toe te passen. Verder is onderzocht wat de ervaringen zijn van de betrokken professionals (bij gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie) met de toepassing van het instrument en hoe de uitvoeringspraktijk verloopt rondom de inzet van preventief fouilleren. Ook is nagegaan wat de ervaringen zijn van diegenen op wie het instrument preventief fouilleren wordt toegepast en of die hierdoor worden geraakt. Onderdeel van dit onderzoeksthema was ook het inventariseren van ervaringen met de wapencategorisering in de WWM in relatie tot de toepassing van preventief fouilleren. Daarbij is gekeken in hoeverre in de praktijk problemen of knelpunten worden

ervaren bij het beoordelen in welke wapencategorie van de WWM de wapens vallen die worden aangetroffen tijdens preventieve fouilleeracties.

Werking en doelbereiking
In het laatste onderzoeksthema is onderzocht in hoeverre de inzet van preventief fouilleren bijdraagt aan de door de wetgever beoogde doelstellingen (werking en effectiviteit). Daarbij is nagegaan welke redenen en factoren al dan niet een rol spelen bij het realiseren van de doelen. Daarnaast is gekeken naar de wenselijkheden en mogelijkheden voor het anders vormgeven van het instrument (spoedeisend) preventief fouilleren en/of het verruimen van het instrument.

De hoofdvraag is uitgewerkt in 24 onderzoeksvragen die in de deelonderzoeken aan de orde zijn gesteld. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de onderzoeksvragen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Documentenstudie en jurisprudentieonderzoek
Het onderzoek is gestart met het verzamelen en bestuderen van (achtergrond)informatie over het instrument (spoedeisend) preventief fouilleren en de toepassing ervan. De parlementaire stukken ten aanzien van artikel 151b en 174b van de Gemeentewet zijn bestudeerd. Deze informatie is gebruikt voor het maken van de beleidsreconstructie. Daarnaast zijn eerdere evaluaties van het instrument, andere wetenschappelijke studies over het instrument en artikelen in kranten en (vak)tijdschriften bestudeerd. Daarnaast is een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd over de toepassing van preventief fouilleren. Hiervoor zijn alle vindbare en beschikbare uitspraken, annotaties, eerder uitgevoerd jurisprudentieonderzoek en andere relevante literatuur bestudeerd. Voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen wordt verwezen naar bijlage 4.

Algemene oriënterende interviews
Om een algemeen beeld te krijgen van de ervaringen met preventief fouilleren en de werking van het instrument zijn oriënterende algemene interviews gevoerd. Deze interviews dienden daarnaast ook als input voor het opstellen van de digitale vragenlijst en het selecteren van de casestudy-gemeenten. Er is gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), vier betrokkenen bij de (Nationale) politie, de Koninklijke Marechaussee, het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie, de Nationale ombudsman, de Commissie Wet wapens en munitie, Controle Alt Delete, Amnesty International, Privacy First en twee academici. In totaal zijn vijftien gesprekken gevoerd met 25 verschillende gesprekspartners. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

Digitale enquête en deskresearch
Om inzicht te krijgen in de toepassing van preventief fouilleren door gemeenten is een digitale vragenlijst uitgezet onder alle gemeenten in Nederland. In de enquête is gemeenten gevraagd of in een verordening de bevoegdheid tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied voor de burgemeester is opgenomen, hoe vaak, voor welke periode en in welke situaties een veiligheidsrisicogebied is aangewezen (zowel op grond van artikel 151b als 174b Gemeentewet) en hoe vaak de officier van justitie eventueel een last voor een fouilleeractie heeft afgegeven. Daarnaast is in de enquête gevraagd naar de overwegingen om wel of niet preventief

fouilleren in te zetten en of het al dan niet wenselijk zou zijn om het instrument te verruimen. De vragenlijst van de enquête is in bijlage 5 opgenomen.

De vragenlijst is verstuurd naar het e-mailadres van burgemeesters van alle gemeenten met de vraag of zij de vragenlijst wilden doorsturen aan het hoofd (of een medewerker) openbare orde en veiligheid (OOV) met het verzoek om deze in te vullen. Medewerkers van 232 gemeenten hebben de enquête ingevuld; daarmee bedraagt de respons 66%.[10] De enquête is door 120 gemeenten niet ingevuld. Bij de gemeenten die de enquête niet hebben ingevuld, is door middel van deskresearch informatie verzameld over de vraag of de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, is opgenomen in de APV en of de gemeente in de periode 2018–2021 een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen (op grond van 151b en/of 174b Gemeentewet). De gemeenten die één of meer veiligheidsrisicogebieden hebben aangewezen, zijn vervolgens nagebeld om alsnog informatie aan te leveren over de vraag of en, zo ja, hoeveel preventieve fouilleeracties in de periode 2018–2021 zijn uitgevoerd.[11]

Registratieonderzoek
Om inzicht te krijgen in de feitelijke toepassing van preventief fouilleren en de opbrengsten daarvan (aantal fouilleeracties en gecontroleerde personen, aantallen en soorten inbeslaggenomen wapens, bijvangst) zijn registraties van fouilleeracties opgevraagd bij de politie van gemeenten waar preventief fouilleren is toegepast. Deze cijfers worden niet centraal geregistreerd bij de politie. Om deze reden zijn de beschikbare politieregistraties opgevraagd bij de lokale eenheden/basisteams met medewerking van de Staf Korpsleiding van de politie. Tijdens de dataverzameling is gebleken dat in veel gemeenten het aantal fouilleeracties en de precieze opbrengsten daarvan maar in beperkte mate is/wordt geregistreerd, waardoor bijvoorbeeld het aantal inbeslaggenomen wapens en aanhoudingen niet expliciet kan worden gelinkt aan een preventieve fouilleeractie. Dit geldt vooral voor gemeenten die het instrument slechts incidenteel of eenmalig hebben ingezet. In gemeenten waar preventief fouilleren structureel wordt ingezet, bleek dat registraties nauwkeuriger worden bijgehouden. Van gemeenten die preventief fouilleren structureel hebben ingezet de afgelopen jaren en die cijfers hebben aangeleverd/bijgehouden, zijn de opbrengsten van de fouilleeracties bestudeerd. Het gaat voornamelijk om gemeenten in de regio Rotterdam en drie gemeenten elders.[12] De ontvangen registraties zijn opgenomen in bijlage 6.

Casestudy's
Om verdiepend inzicht te krijgen in de overwegingen om het instrument in te zetten en de ervaringen met het instrument zijn in negen gemeenten casestudy's uitgevoerd. Bij iedere casestudy is met de drie centrale actoren gesproken die betrokken zijn bij de toepassing van preventief fouilleren (gemeente, Openbaar Ministerie en de lokale politie). Bij elke gemeente is gesproken met een of meer medewerker(s) openbare orde en veiligheid, en bij twee gemeenten is ook gesproken met de burgemeester. Daarnaast is bij elke casestudy-gemeente gesproken met een officier van justitie of een beleidsmedewerker van het betrokken arrondissementsparket van het OM en met een of meerdere medewerker(s) van het betrokken basisteam van de politie. In het kader van de casestudy's zijn naast de verdiepende interviews relevante gemeentelijke documenten (zoals raadsbrieven, nota's) en beschikbare evaluatierapporten/onderzoeken over preventief fouilleren bestudeerd.

[10] Uitgaande van 352 gemeenten in 2021.
[11] Van tien gemeenten waarvan op basis van deskresearch is vastgesteld dat er een of meer veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen kon door middel van nabellen niet worden achterhaald hoeveel preventieve fouilleeracties hebben plaatsgevonden.
[12] Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Barendrecht, Leeuwarden, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Zaanstad.

Bij het selecteren van de casestudy-gemeenten is rekening gehouden met de volgende factoren:
- variatie in grootte (aantal inwoners) van de gemeente;
- daadwerkelijke inzet van preventief fouilleren binnen de gemeente met variatie in structurele en incidentele inzet;
- variatie in de mate van problematiek rondom wapengebruik en wapengeweld;
- regionale spreiding.

Op basis van deze criteria zijn in totaal 23 gemeenten benaderd met een verzoek om medewerking aan het onderzoek. Van acht gemeenten hebben we uiteindelijk geen (definitieve) reactie ontvangen over medewerking en zes gemeenten hebben aangegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek (vanwege drukte of gevoeligheid van het onderwerp). Het ging hierbij mede om kleinere en landelijke gemeenten. In de volgende negen gemeenten zijn casestudy's verricht:
- Amsterdam
- Breda
- Enschede
- Eijsden-Margraten
- Leeuwarden
- Rotterdam
- Schiedam
- Zaanstad
- Zwolle

Naast het verrichten van de negen volwaardige casestudy's zijn in vier aanvullende gemeenten nog interviews gevoerd om meer inzicht te krijgen in de verschillende overwegingen om al dan niet preventief fouilleren in te zetten. We hebben in dat kader gesprekken gevoerd met medewerkers openbare orde en veiligheid van de volgende gemeenten:
- Den Haag
- Roosendaal
- Smallingerland
- Utrecht

Daarnaast is in de gemeente Den Haag gesproken met de politie. In totaal zijn in het kader van de casestudy's 33 gesprekken gevoerd met 48 verschillende gesprekspartners. Voor een overzicht van alle gesprekspartners wordt verwezen naar bijlage 1.

Meelopen en observaties fouilleeracties en straatenquêtes
In de gemeente Zaanstad en Rotterdam is meegelopen met de politie bij de uitvoering van een preventieve fouilleeractie. In Rotterdam is meegelopen met het *flexteam* van Rotterdam-Zuid. Op verschillende plekken in Rotterdam-Zuid werd tijdens de fouilleeractie een statische voertuigencontrole[13] uitgevoerd. Ook in gemeente Zaanstad is meegelopen met een fouilleeractie waar op één plek een statische voertuigencontrole plaatsvond.[14] Bij beide acties is gesproken met de politiemedewerkers over hun ervaringen met preventief fouilleren, waaronder over eventuele (praktische) knelpunten waar men tegen aanloopt, de ervaringen met het uitvoeren van aselecte wapencontroles en wat *best practices* zijn. Daarbij is geobserveerd hoe de acties

[13] Een statische voertuigcontrole houdt in dat voertuigen op een bepaalde locatie van de weg worden gehaald, waarna het voertuig wordt doorzocht en de inzittende wordt gefouilleerd.
[14] Tijdens de actie in Rotterdam zijn geen wapens aangetroffen. Bij de actie in Zaanstad zijn twee zakmessen aangetroffen.

werden uitgevoerd, om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop fouilleeracties worden georganiseerd.

Tijdens beide fouilleeracties zijn straatenquêtes uitgevoerd met personen die werden gefouilleerd om inzicht te krijgen in hun ervaringen met het fouilleren en hun opvatting over de inzet van preventief fouilleren. In dat kader zijn in totaal 31 willekeurige personen aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst bevraagd nadat zij werden gefouilleerd. Het betrof in alle gevallen personen bij wie geen wapens werden aangetroffen. Verschillende personen wilden niet meewerken aan het interview, omdat zij aangaven daarvoor geen tijd te hebben. Gelet op het beperkte aantal respondenten is de respons uit de straatenquêtes niet generaliseerbaar.

Expertmeetings
De voorlopige bevindingen ten aanzien van het instrument preventief fouilleren zijn aan het slot van het onderzoek voorgelegd aan betrokkenen in twee expertmeetings. Beide expertmeetings zijn gebruikt om te reflecteren op de voorlopige onderzoeksbevindingen over de ervaringen, overwegingen, werking, doelbereiking en toekomstbestendigheid van het instrument. Bij de bijeenkomsten waren betrokkenen uit de wetenschap, en vertegenwoordigers van het OM, de (Nationale) politie, enkele gemeenten (OOV'ers), het ministerie van JenV en de organisaties Controle Alt Delete en Amnesty International aanwezig. In bijlage 2 is een overzicht van de deelnemers aan de expertmeetings opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het juridisch kader met betrekking tot preventief fouilleren. Daarin komt de beleidsreconstructie aan de orde en wordt de belangrijkste jurisprudentie ten aanzien van (de toepassing van) preventief fouilleren besproken. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de toepassing van het instrument preventief fouilleren. Daarin wordt een (cijfermatig) overzicht gegeven van de gemeenten in Nederland die het instrument toepassen, wordt nader ingegaan op de wapenopbrengsten van fouilleeracties en wordt besproken in hoeverre rechtsmiddelen worden aangewend tegen de inzet van preventief fouilleren. In hoofdstuk 4 komen de overwegingen aan de orde om het instrument preventief fouilleren al dan niet in te zetten en wordt ingegaan op het proces rondom de besluitvorming over de inzet van het instrument. In hoofdstuk 5 wordt de uitvoeringspraktijk rondom preventief fouilleren beschreven, waarbij wordt ingegaan op de operationele vormen van preventief fouilleren, de wijze waarop de selectie van personen plaatsvindt, de inbeslagname van wapens en de ervaringen met de wapencategorisering in de WWM en het maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de werking en doelbereiking van het instrument en de wenselijkheid c.q. behoefte om het wettelijk instrumentarium aan te passen en/of te verruimen. Tot slot volgen de belangrijkste conclusies en de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 7.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader met betrekking tot het instrument preventief fouilleren. In paragraaf 2.2 tot en met 2.4 komt een beleidsreconstructie aan de orde van het instrument preventief fouilleren. Daarbij wordt ingegaan op de wetsgeschiedenis, wat de aanleiding is geweest voor het invoeren van het instrument, welke onderbouwing de wetgever daarvoor heeft gegeven en welke veronderstellingen ten grondslag lagen aan het invoeren van de wetswijziging die preventief fouilleren mogelijk maakt. Paragraaf 2.2 gaat over het preventief fouilleren zoals bedoeld in artikel 151b van de Gemeentewet. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de uitbreiding van het instrumentarium door de wetgever door spoedeisend preventief fouilleren (artikel 174b Gemeentewet) mogelijk te maken. In paragraaf 2.4 volgt een doelboom, waarbij de doelen en middelen van preventief fouilleren schematisch met elkaar in verband worden gebracht. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 nader ingegaan op de belangrijkste jurisprudentie ten aanzien van (de toepassing van) preventief fouilleren. Het gaat daarbij zowel om nationale als Europese jurisprudentie.

2.2 Preventief fouilleren (artikel 151b Gemeentewet)

2.2.1 Inleiding

In het wetsvoorstel tot preventief fouilleren wordt een beeld geschetst van een toename van geweld in de Nederlandse samenleving. Het gaat daarbij met name om geweld dat zich op schijnbaar willekeurige momenten richt tegen willekeurige slachtoffers. Dit ‘zinloze’ geweld doet zich veelal voor in de nachtelijke uren in uitgaansgebieden, waarbij vaak drank en drugs in het spel zijn.[15] Naast het werkelijke gebruik van geweld leidt ook de dreiging daarvan tot grote veiligheidsrisico’s. Naast geweld in uitgaansgebieden speelt deze situatie ook rond sportevenementen en in gebieden met drugsoverlast. Het grootste deel van de geweldsmisdrijven en –dreigingen speelt zich ’s avonds en in het weekend af.

Gelet op de ernst van de geweldsmisdrijven en het gevaar dat de dreiging oplevert voor de openbare orde, was het van groot belang dat dit door preventieve maatregelen van gemeente en politie kon worden voorkomen.[16] Tot dat moment werden de bevoegdheden door

[15] Met een verwijzing naar *Kamerstukken II*, 1997/98, 25907, nr. 1 p. 3-4.
[16] *Kamerstukken II,* 1999/2000, 26865, nr. 5. p. 1.

betrokken instanties als onvoldoende ervaren. Fouilleren was immers alleen mogelijk in geval van een concrete verdenking en er moest sprake zijn van ernstige bezwaren. Omdat de geweldproblematiek zich sterk in bepaalde gebieden en rond bepaalde tijden voordoet, was volgens de wetsgeschiedenis een tijd- en gebiedsgerichte aanpak nodig. Een wet die preventief fouilleren mogelijk maakt, zou in die behoefte van gemeenten en politie voorzien.

2.2.2 Onderbouwing voor het wetsvoorstel

In de memorie van toelichting op de wet wordt ter onderbouwing van de noodzaak voor een dergelijk instrument verwezen naar een aantal rapporten waaruit de toename van geweld naar voren komt. Uit cijfers van het CBS blijkt dat het aantal geweldsdelicten was gestegen van 842.000 in 1995 naar 954.000 in 1998.[17] Ook was in die periode een toename te zien van vuurwapenbezit en -gebruik, zo blijkt uit het analyserapport van de toenmalige Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) over de aard en omvang van vuurwapencriminaliteit in Nederland tussen 1991 en 1995.[18] Volgens de toenmalige minister van Justitie zijn deze trends in de jaren 1996 en 1997 gecontinueerd.[19] Het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 besteedt eveneens aandacht aan vuurwapenbezit en –gebruik. Daarin is te lezen dat ''het toenemend bezit en gebruik van wapens bijdraagt aan het ontstaan en de cumulatie van geweld.''[20] Ook in het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen over het rapport Aanpak vuurwapengeweld van het Regiokorps Rotterdam-Rijnmond wordt op basis van cijfers aangegeven dat "het geen twijfel lijdt dat het gebruik van vuurwapens een behoorlijke steen bijdraagt aan het gevoel van onveiligheid."[21] Het rapport Criminaliteit en Rechtshandhaving dat verscheen in 1999 geeft inzicht in de tijdstippen en de plaats van slachtofferschap. Daaruit blijkt dat op bepaalde plekken en op bepaalde tijdstippen, met name in het weekend, sprake is van een verhoogd risico op uitbarstingen van geweld.[22]

2.2.3 Knelpunten praktijk

In het Beleidsplan 1999-2002 Nederlandse Politie worden de knelpunten genoemd van de mogelijkheden die tot dan toe ter beschikking staan aan de met de opsporing van (vuur)wapens belaste instanties. Daarin wordt aangegeven dat de politie beperkte bevoegdheden heeft voor het tegengaan van wapenbezit, dat verboden wapens in beslag genomen moeten worden en dat wapenbezit moet worden voorkomen en ontmoedigd.[23] In het eindrapport van het landelijk project aanpak illegale vuurwapens spreekt de Raad voor Hoofdcommissarissen zich uit voor een wettelijke mogelijkheid tot preventief fouilleren. De Raad was van oordeel dat preventief fouilleren met verstand en zorg toegepast een sterk regulerend instrument in handen van de overheid zou zijn.[24] In het commentaar op de Justitiebegroting 2000 pleitte de VNG voor een snelle invoering van preventief fouilleren: "Ten aanzien van de aangekondigde voorstellen van het Kabinet om de politie meer mogelijkheden te geven om wapenbezit te bestrijden, achten wij het noodzakelijk dat burgemeesters de bevoegdheid krijgen om zogenoemde veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waarbinnen de politie preventief kan fouilleren op wapenbezit."[25]

---

[17] CBS, 15 september 1998.
[18] CRI, januari 1997.
[19] Kenmerk Biza-98-482, 2 april 1998.
[20] *Kamerstukken II,* 1998/99, 26345, nr. 1
[21] Raad van Hoofdcommissarissen 1998.
[22] Schreuders e.a. 1999, p. 163.
[23] Regiokorps Rotterdam-Rijnmond 1998.
[24] Raad van Hoofdcommissarissen 1999.
[25] *Kamerstukken II,* 1999/2000, 26865, nr. 3, p. 4.

Experimenten met preventief fouilleren
Voordat de mogelijkheid tot preventief fouilleren wettelijk werd geregeld, is een aantal experimenten uitgevoerd met preventieve controles op wapens. Na een gewelddadig schietincident in 1999 in de Milinxbuurt in Rotterdam besloot de politie tot een algemene fouilleeractie waarbij iedereen die een hermetisch afgesloten gebied in of uit wilde, gefouilleerd werd op bezit van wapens. Ook werden voertuigen gecontroleerd. Daarvan oordeelde de rechter achteraf dat deze actie onrechtmatig was en dat de bevoegdheid hiertoe ontbrak.[26]

In Amsterdam Zuidoost vond in 1999 een aantal preventieve fouilleeracties plaats, waarbij voertuigen werden staande gehouden en werden doorzocht op de aanwezigheid van wapens. Ook daarvan oordeelde de rechter dat dit onrechtmatig was omdat 'er redelijkerwijs geen aanleiding bestond om de voertuigen te doorzoeken'.[27]

2.2.4 Initiatiefvoorstel van Kamerlid Van de Camp

In oktober 1999 kwam het Tweede Kamerlid Van de Camp met een initiatiefwetsvoorstel tot het invoeren van een wettelijke bevoegdheid tot preventief fouilleren.[28] De doelstelling van het wetsvoorstel is het dragen van en het geweld met wapens terug te dringen door de bevoegdheden van de politie uit te breiden om preventief tegen het bezit van wapens op te kunnen treden. Dit houdt in dat de politie gedurende bepaalde tijd de bevoegdheid krijgt om personen, bagage en voertuigen preventief op wapens te onderzoeken. 'Preventief' houdt volgens het initiatiefwetsvoorstel in dat de bevoegdheid zonder voorafgaande verdenking tegen een ieder (ongeacht leeftijd) kan worden uitgeoefend.[29]

Het wetsvoorstel richtte zich uitsluitend op het tegengaan van wapenbezit en –gebruik. In de memorie van toelichting werd aangegeven dat het ook mogelijk was geweest bevoegdheden toe te kennen zoals onderzoek op de aanwezigheid van andere goederen zoals verdovende middelen. In het wetsvoorstel werd echter volstaan met regels die een betere aanpak van wapengeweld beogen. De reden hiervoor was dat het bezit van vuurwapens de veiligheid van personen direct in gevaar brengt, waardoor een regeling daarvoor op korte termijn gewenst is.[30]

2.2.5 Bestuursrechtelijk spoor

In het wetsvoorstel dat preventief fouilleren mogelijk maakt, worden twee sporen gevolgd; een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk spoor. Als onderdeel van de totstandkoming van de regeling tot preventief fouilleren is wat betreft het bestuursrechtelijk spoor artikel 151b aan de Gemeentewet toegevoegd. De gemeenteraad krijgt door deze bepaling de bevoegdheid om een verordening vast te stellen, waarbij de raad aan de burgemeester de bevoegdheid kan toekennen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen.

In het oorspronkelijke wetvoorstel werd de gemeenteraad niet genoemd, maar werd de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen rechtstreeks bij de burgemeester neergelegd. Daarvoor had de initiatiefnemer van het initiatiefwetsvoorstel artikel 174b van de Gemeentewet in gedachten. Met dat nieuwe artikel 174b zou de bevoegdheid voor de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen rechtstreeks uit de wet volgen.[31] Met

[26] Rb. Rotterdam 1 januari 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA4046.
[27] Rb. Amsterdam 23 februari 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA4906.
[28] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 1.
[29] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 5, p. 4-5.
[30] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 5, p. 6.
[31] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 5, p. 4-5.

het opnemen van die specifieke bevoegdheden in artikel 174b van de Gemeentewet zou dan sprake zijn van een minder vergaande bevoegdheid dan bijvoorbeeld de noodbevoegdheden die de burgemeester al bezat. Dit voorstel haalde het echter niet. Uiteindelijk werd de nieuwe bevoegdheid in artikel 151b Gemeentewet neergelegd met de gemeenteraad als bevoegd bestuursorgaan. De gemeenteraad kreeg hiermee de bevoegdheid bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te geven tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied.[32] Dus pas wanneer de gemeenteraad de bevoegdheid daartoe in een verordening heeft vastgesteld, krijgt de burgemeester de bevoegdheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Om het bijzondere karakter van de maatregel te benadrukken, is de uitdrukkelijke dubbele clausulering aangebracht dat er sprake moet zijn van een verstoring van de openbare orde, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan ervan door de aanwezigheid van wapens. Vrees is een subjectief begrip. De vrees moet echter wel objectiveerbaar zijn, in die zin dat er in redelijkheid sprake van moet zijn. De rechter moet aan de hand van de feiten die tot de vrees aanleiding hebben gegeven kunnen toetsen of deze gerechtvaardigd is. De vrees kan bijvoorbeeld ontstaan uit politie-informatie ter zake of uit eerdere (dreiging van) incidenten.[33]

Artikel 151b Gemeentewet
De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied.

2.2.6 Strafrechtelijk spoor

In het uiteindelijke wetsvoorstel is een belangrijke wijziging aangebracht. Die wijziging houdt in dat naast de bevoegdheid van de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, een aparte bevoegdheid voor de officier van justitie is gecreëerd om te gelasten dat de bevoegdheid tot preventief fouilleren daadwerkelijk wordt toegepast. Die voorwaarde is op aandringen van de regering aan het wetsvoorstel toegevoegd. De voorwaarde biedt een extra waarborg dat het preventief fouilleren een strafvorderlijk belang dient. In de nota van wijziging is de bevoegdheid om tot feitelijke fouillering over te gaan, overgeheveld naar de Wet wapens en munitie (artikel 50, 51 en 52) en afhankelijk gemaakt van een bevel van de officier van justitie.

Artikel 50 lid 3 Wet wapens en munitie
In een veiligheidsrisicogebied als bedoeld in artikel 151b, eerste lid [of 174b, eerste lid], van de Gemeentewet, kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om verpakkingen van goederen, met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op wapens of munitie. (…)

Artikel 51 lid 3 Wet wapens en munitie
In een veiligheidsrisicogebied als bedoeld in artikel 151b, eerste lid [of 174b, eerste lid], van de Gemeentewet, kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om vervoermiddelen te onderzoeken op wapens of munitie. (…)

Artikel 52 lid 3 Wet wapens en munitie
In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid [of 174b, eerste lid], van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen, kan de officier van justitie gelasten

[32] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 11.
[33] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 5, p. 9.

> *dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie. (…)*

Dit bevel ligt in het verlengde van de mogelijkheid die de officier van justitie onder de toenmalige Wet wapens en munitie al had om te gelasten dat de bevoegdheid vervoermiddelen te onderzoeken tegen elk vervoermiddel kan worden uitgeoefend. In de toenmalige wet was deze bevoegdheid echter gekoppeld aan een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt of aanwijzingen dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd.

Het creëren van een aparte bevoegdheid voor de officier van justitie in het verlengde van de gebiedsaanwijzing door de burgemeester zou volgens de memorie van toelichting theoretisch het risico met zich meebrengen dat de burgemeester op grond van zijn bevoegdheid voor de handhaving van de openbare orde een gebied wil aanwijzen, maar dat de officier van justitie vervolgens om redenen van strafvorderlijke aard geen gebruik wenst te maken van zijn bevoegdheid. Dit is ondervangen door te regelen dat de burgemeester het veiligheidsrisicogebied niet kan aanwijzen voordat overleg is geweest met de officier van justitie in het driehoeksoverleg.[34] Hiermee werd het toenmalige artikel 14 van de Politiewet 1993 bedoeld, thans artikel 13 van de Politiewet 2012.

2.2.7 Grenzen aan de bevoegdheden

De initiatiefnemer van het wetsvoorstel had in het oorspronkelijke wetsvoorstel geen beperking in tijd aangegeven voor de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied door de burgemeester. Nadat de burgemeester een veiligheidsrisicogebied had aangewezen, zou de politie invulling kunnen geven aan de bevoegdheid tot preventief fouilleren. De begrenzing in tijd mocht echter niet ruimer zijn dan nodig om het gevaar af te wenden.[35] Krachtens artikel 151b van de Gemeentewet is de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied door de burgemeester weliswaar niet gebonden aan een bepaalde tijd, maar de bevoegdheid van de officier van justitie om vervolgens daadwerkelijk over te gaan tot preventief fouilleren is dat wel. Daarmee is tegemoetgekomen aan de uitdrukkelijke wens van een groot deel van de Tweede Kamer om aan het onderzoek naar wapens en munitie een uitdrukkelijke begrenzing op te nemen. Het bevel van de officier van justitie kan niet langer dan 12 uur gelden.[36]

Het veiligheidsrisicogebied mag bovendien niet groter zijn dan dat strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde, aldus artikel 151b lid 3 van de Gemeentewet. De wet geeft niet aan wat precies onder 'strikt noodzakelijk' moet worden verstaan. Wat betreft de geografische afbakening van het veiligheidsrisicogebied gaat het volgens artikel 151b van de Gemeentewet om een gebied met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Dat houdt in dat een fouilleeractie niet enkel beperkt hoeft te blijven tot wat er op straat gebeurt.[37]

Op 13 juli 2002 werd de wetswijziging van kracht waarmee preventief fouilleren mogelijk werd gemaakt.

---

[34] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 11, p. 4.
[35] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 3, p. 8.
[36] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 11, p. 4-5.
[37] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 7.

2.3 Uitbreiding preventief fouilleren in 2014

2.3.1 Inleiding

Per 1 juli 2014 zijn de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 2012 gewijzigd, waarbij het instrument preventief fouilleren is verruimd.[38] Daarmee is beoogd de procedure en werkwijze van het instrument op onderdelen te verbeteren, waardoor preventief fouilleren slagvaardiger kan worden ingezet.[39] In het regeerakkoord Rutte I stond opgenomen dat het kabinet met een voorstel tot verruiming van de mogelijkheid van preventief fouilleren zou komen om overlast, agressie, geweld en criminaliteit directer en effectiever aan te pakken.[40] In de wettelijke regeling van 2014 is ten eerste geregeld dat in een al aangewezen veiligheidsrisicogebied (bij toepassing van artikel 151b Gemeentewet) in een spoedeisende situatie het bevel tot een daadwerkelijke fouilleeractie ook mondeling kan worden gegeven door de (hulp)officier van justitie, met schriftelijke vastlegging achteraf. Ten tweede is in artikel 174b Gemeentewet een rechtstreekse bevoegdheid voor de burgemeester opgenomen om een veiligheidsrisicogebied voor maximaal 12 uur aan te wijzen in een onvoorziene, spoedeisende situatie. Tegelijkertijd is artikel 151b lid 5 (oud) Gemeentewet komen te vervallen. In het vijfde lid van dat artikel was geregeld dat bij spoed zonder voorafgaand schriftelijk besluit een veiligheidsrisicogebied kon worden aangewezen. Daarnaast zijn met de wetswijziging van 2014 enkele fouilleermogelijkheden voor de politie voor situaties in de dagelijkse politiepraktijk verruimd.

In paragraaf 2.3.2 tot en met 2.3.5 worden de verschillende wijzigingen nader toegelicht. Paragraaf 2.3.6 gaat uitgebreider in op de doelen die ten grondslag liggen aan de wettelijke regeling van 2014. In paragraaf 2.3.7 worden verschillende vormen van verruiming beschreven die de wetgever heeft overwogen, maar uiteindelijk niet wenselijk en noodzakelijk vond.

2.3.2 Mondeling bevel van de (hulp)officier van justitie (artikel 151b Gemeentewet)

Op grond van artikel 151b Gemeentewet kan de burgemeester – nadat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester daartoe de bevoegdheid heeft verleend – een veiligheidsrisicogebied aanwijzen ter handhaving van de openbare orde. De officier van justitie kan vervolgens op basis van een onderbouwd voorstel van de politie en na bespreking in het driehoeksoverleg een bevel geven om daadwerkelijk preventief te fouilleren op wapens in het aangewezen veiligheidsrisicogebied. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging wordt aangeven dat het de gangbare praktijk was dat de politie schriftelijk bij de officier van justitie de noodzaak en het tijdstip van een fouilleeractie moest aangeven. De officier van justitie gaf vervolgens een bevel wanneer hij de noodzaak van de actie onderschreef. Deze schriftelijke werkwijze hangt samen met het feit dat in het derde lid van de artikelen 50 t/m 52 van de WWM is bepaald dat het bevel van de officier van justitie mede dient te bevatten *''de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid om de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht''*. Gelet op dit vereiste is het gebruik dat de politie door het OM wordt gevraagd een schriftelijke onderbouwing te geven van de noodzaak om over te gaan tot preventief fouilleren, bijvoorbeeld op basis van cijfers van eerdere (wapen)incidenten en resultaten van eerder gehouden fouilleeracties.[41]

[38] Wet van 21 mei 2014 tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 2012 (verruiming fouilleerbevoegdheden). *Stb.* 2014, 191.
[39] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 1.
[40] Rijksoverheid 2010, p. 39.
[41] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 8.

De wetswijziging in 2014 regelt expliciet dat een (hulp)officier van justitie in een spoedeisende situatie ook mondeling een bevel tot preventief fouilleren mag geven. Daartoe zijn de artikelen 50 tot en met 52 van de WWM aangepast.[42] Het bevel voor de fouilleeractie kan, indien de situatie zó spoedeisend is dat het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, ook door een hulpofficier van justitie worden gegeven. In dat geval verricht de hulpofficier de toets die normaliter door de officier zelf wordt gedaan. Een mondeling gegeven bevel moet zo spoedig mogelijk alsnog op schrift worden gesteld (toets op noodzaak van de actie, proportionaliteit, subsidiariteit, aanvangstijd, plaats, duur en de vorm van de actie). De strafrechter kan door de schriftelijke vastlegging van het bevel in een eventuele strafzaak de rechtmatigheid van het fouilleren toetsen.

Met de mogelijkheid tot het geven van een mondeling bevel beoogt de wetgever de snelheid te verhogen waarmee in een al aangewezen veiligheidsrisicogebied een fouilleeractie kan worden gehouden. Het moet daarmee eenvoudiger worden om het instrument preventief fouilleren in te zetten in een spoedeisende situatie, gericht op een concreet (dreigend) incident.[43] Deze wijziging geldt alleen voor de situatie waar op grond van artikel 151b een veiligheidsrisicogebied is aangewezen waar sprake is van een zekere voorzienbaarheid ten aanzien van de verstoring van de openbare orde of de vrees daarvoor. Met deze wijziging is nog niet voorzien in de mogelijkheid van preventief fouilleren in de situatie waar de aanwezigheid van wapens niet voorzienbaar was en nog geen veiligheidsrisicogebied is aangewezen. Voor een dergelijke situatie is in 2014 een nieuwe bevoegdheid in de Gemeentewet geïntroduceerd, zie volgende paragraaf.

2.3.3 Spoedeisend preventief fouilleren (174b Gemeentewet)

Met de wetswijziging in 2014 is het nieuwe artikel 174b in de Gemeentewet geïntroduceerd, waarmee een (geattribueerde) bevoegdheid voor de burgemeester is gecreëerd om in de situatie dat er geen veiligheidsrisicogebied is aangewezen en sprake is van een incident dat onmiddellijke inzet van het preventief fouilleren ter handhaving van de openbare orde rechtvaardigt, direct een gebied aan te wijzen voor korte duur, waarbij vervolgens door de officier van justitie (of zo nodig de hulpofficier van justitie) een bevel voor het houden van een fouilleeractie kan worden gegeven.

De wetgever achtte het bestaande regime onder artikel 151b Gemeentewet niet toereikend in het geval dat er buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied een kortstondige fouilleeractie nodig is, vanwege een plotselinge gebeurtenis die aanleiding geeft om ter handhaving van de openbare orde preventief fouilleren in te zetten. Voor onvoorzienbare, spoedeisende situaties buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied duurt de procedure conform artikel 151b Gemeentewet naar het oordeel van de wetgever te lang, helemaal in een gemeente waar de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied (nog) niet heeft gegeven.[44] De nieuwe bevoegdheid moet een oplossing bieden voor situaties waarin zo dringend behoefte bestaat aan preventief fouilleren dat de besluitvormingscyclus van artikel 151b niet afgewacht kan worden.

Artikel 174b Gemeentewet
1. Bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, kan de burgemeester in een onvoorziene, spoedeisende situatie een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij

[42] Artikelen 50 en 51, vijfde lid en artikel 52 lid 4 van de Wet wapens en munitie.
[43] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 1 en 9.
[44] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 10.

behorende erven, voor ten hoogste twaalf uur aanwijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.
2. Voordat de burgemeester het gebied aanwijst, overlegt hij met de officier van justitie.
3. De aanwijzing kan mondeling worden gegeven. In dat geval wordt de aanwijzing zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt.
4. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad.
5. Artikel 151b, derde en zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

De bevoegdheid in artikel 174b Gemeentewet vormt een eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester. Dit betekent dat de burgemeester zonder tussenkomst van de gemeenteraad – dus ook in gemeenten waar de gemeenteraad niet heeft besloten toepassing te geven aan artikel 151b Gemeentewet – kan besluiten een gebied aan te wijzen waar voor korte duur (maximaal 12 uur) wordt gefouilleerd. De burgemeester dient zijn besluit voor de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen aan de raad, zodat de gemeenteraad in staat wordt gesteld zijn controlerende rol adequaat in te vullen.[45] De aanwijzing van het gebied door de burgemeester kan mondeling gebeuren. In dat geval moet de aanwijzing zo spoedig mogelijk op schrift worden gesteld en bekend worden gemaakt. Verder hoeft aan de aanwijzing van het gebied op grond van artikel 174b Gemeentewet geen apart driehoeksoverleg vooraf te gaan, maar is wel een (telefonisch) overleg verplicht tussen de burgemeester en (hulp)officier van justitie. Het bevel van de (hulp)officier van justitie mag mondeling worden gegeven met schriftelijke vastlegging achteraf. De bevoegdheid tot spoedeisend preventief fouilleren is daarmee – evenals de bevoegdheid ex artikel 151b – een gedeelde bestuurlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid: zowel van de burgemeester als de (hulp)officier van justitie is een aparte afweging en beslissing vereist om tot preventief fouilleren over te gaan.

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat het niet de bedoeling is dat artikel 174b herhaaldelijk wordt toegepast door met reguliere tussenpozen een gebied voor maximaal 12 uur aan te wijzen en daar fouilleeracties te organiseren. In dat geval wordt de noodzaak van de gebiedsaanwijzing alsnog voorzienbaar en wordt de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied (ex 151b Gemeentewet) voor langere duur passender geacht. De wetgever meent dat de introductie van artikel 174b – naast het al bestaande 151b Gemeentewet – voor meer duidelijkheid zorgt in de verschillende soorten situaties waarin gefouilleerd moet worden en welke procedurele stappen dan moeten worden gevolgd.[46]

Spoedeisend fouilleren heeft betrekking op onvoorzienbare gevallen waarin de openbare orde direct in het geding is en dus sprake is van spoedeisendheid, bijvoorbeeld vanwege een plotselinge dreigende sfeer op een bepaalde plek, zodanig dat directe inzet van het middel preventief fouilleren gerechtvaardigd is. In het conceptwetsvoorstel was opgenomen dat artikel 174b alleen kon worden toegepast bij een *onvoorzienbare spoedeisende situatie*. Deze zinsnede is bij amendement gewijzigd in *onvoorziene spoedeisende situatie* om te voorkomen dat discussie ontstaat over de vraag of de burgemeester de spoedeisende situatie al dan niet had kunnen, dan wel moeten zien aankomen.[47] In de memorie van toelichting worden enkele voorbeelden genoemd van situaties waar spoedeisend fouilleren kan worden toegepast:[48]

— Vrees voor confrontatie in de speelstad tussen groepen voetbalsupporters die elkaar onverwacht treffen buiten de omgeving van het stadion en toegangswegen die al als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen.

[45] Artikel 174b lid 4 Gemeentewet.
[46] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 13.
[47] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 16.
[48] Kamerstukken II 2011/12, 33112, nr. 3, p. 11-12.

- Bij de uitgang van een café heeft een vechtpartij plaatsgevonden waar groepen rivaliserende jongeren zich rumoerig voor het café ophouden. Als de politie ter plaatse komt, wordt niet meer gevochten. Er heerst een opgefokte sfeer, maar de jongeren willen niet vertellen wat er is gebeurd en er zijn geen gewonden. Spoedeisend fouilleren kan worden toegepast om iedereen in de nabijheid van het café te fouilleren.
- In een rustige woonwijk – die niet is aangewezen als veiligheidsrisicogebied – vindt een steek- of schietpartij plaats. Nadat de dader is aangehouden en het wapen is gevonden, blijft het onrustig op straat. Met toepassing van spoedeisend fouilleren kunnen straten of delen van de wijk worden afgesloten waar preventief kan worden gefouilleerd.

2.3.4 Uitbreiding fouilleerbevoegdheden

In het kader van de wetswijziging in 2014 heeft de wetgever verschillende vormen van verruiming van andere fouilleerbevoegdheden (los van het instrument preventief fouilleren) geïntroduceerd. In deze paragraaf wordt de uitbreiding van deze fouilleerbevoegdheden beknopt besproken.

Veiligheidsfouillering

De politie is bevoegd – bij de uitoefening van een hem wettelijk toegekende bevoegdheid of bij een handeling ter uitvoering van de politietaak – tot onderzoek aan de kleding van personen indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor het leven of de veiligheid van de politie of derden. Deze bevoegdheid (veiligheidsfouillering) is per 2014 uitgebreid met de bevoegdheid om ook de voorwerpen te onderzoeken die de betrokkene bij zich draagt, zoals een tas of rugzak.[49]

Vervoersfouillering

De wettelijke regeling uit 2014 heeft de mogelijkheid tot vervoersfouillering geïntroduceerd.[50] Deze bevoegdheid houdt in dat personen die door de politie worden vervoerd, kunnen worden onderzocht aan de kleding en voorwerpen die de persoon bij zich draagt. Niet alleen de verdachte, maar elke persoon die de politie vervoert, kan worden gefouilleerd. Uit de beroepspraktijk bleek dat niet altijd sprake was van feiten of omstandigheden waaruit een onmiddellijk gevaar dreigt, waardoor in die gevallen geen veiligheidsfouillering kan worden toegepast. Tegelijkertijd brengt het vervoer van personen in een besloten setting (namelijk een voertuig) een verhoogd risico met zich mee voor politieambtenaren en derden. Met de bevoegdheid tot vervoersfouillering kan een persoon worden gefouilleerd als de politieambtenaar de situatie niet vertrouwt, maar deze inschatting niet objectief kan onderbouwen.[51]

Insluitingsfouillering

Met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in het politiebureau of het politiecellencomplex voorziet de wetswijziging van 2014 in de bevoegdheid tot insluitingsfouillering. Naast de bevoegdheid om een in te sluiten persoon *aan de kleding* te onderzoeken, houdt de bevoegdheid tot insluitingsfouillering in dat:

- het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale politie-eenheid, zijn plaatsvervanger of het hoofd arrestantenzorg toestemming kan geven voor onderzoek *aan het lichaam* van een in te sluiten of ingesloten persoon;[52]
- de officier van justitie kan bepalen dat een in te sluiten of ingesloten persoon *in het lichaam* wordt onderzocht door een arts (of een verpleegkundige in diens opdracht),

[49] Artikel 7 lid 3 Politiewet 2012.
[50] Artikel 7 lid 4 Politiewet 2012.
[51] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 14-15.
[52] Artikel 7 lid 5 Politiewet 2012.

indien dit noodzakelijk is ter afwending van ernstig gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid in het politiebureau of het cellencomplex dan wel voor de gezondheid van de ingeslotene.[53]

2.3.5 Feitgecodeerde afdoening

Voor 2012 moest degene bij wie tijdens een preventieve fouilleeractie bepaalde voorwerpen werden aangetroffen (waaronder pepperspray, een boksbeugel en een ploertendoder) mee naar het politiebureau voor de afhandeling. De consequentie was dat twee agenten daardoor werden onttrokken aan de fouilleeractie om terug naar het politiebureau te gaan. Vanuit de politiepraktijk bleek de wens te bestaan om de mogelijkheid om tijdens een fouilleeractie ter plekke overtredingen te kunnen afhandelen, de zogenaamde feitgecodeerde afdoening, te verruimen. Per 1 januari 2012 is de feitgecodeerde afdoening voor de betreffende overtredingen van de Wet wapens en munitie mogelijk gemaakt (door wijziging van het Besluit OM-afdoening).[54]

2.3.6 Doel wetswijziging 2014

De wetswijziging van 2014 vormt volgens de wetgever ''een substantiële bijdrage aan het veiliger worden op straat, in de wijken en in de openbare ruimte en veiligere arbeidsomstandigheden van het politiepersoneel. De aanpassingen dragen ook bij aan een meer effectieve aanpak van overlast, criminaliteit en agressie, waarbij immers ook veelal wapens in het geding zijn. De uitbreidingen bieden ruimte aan de slagkracht van de professionals in de veiligheidsketen, waaronder de politie.'' Met de inzet van preventief fouilleren moet worden voorkomen dat burgers een wapen meenemen naar een veiligheidsrisicogebied, moet het veiligheidsgevoel worden vergroot en moeten wapens van straat worden gehaald.[55]

Ter voorbereiding op de wetswijziging zijn door het (toenmalige) ministerie van Veiligheid en Justitie verkennende gesprekken gevoerd met betrokkenen in het veld.[56] Daaruit bleek dat in de praktijk beperkingen werden ervaren met betrekking tot de zwaarte en duur van de te volgen procedure en de 'botheid' (ongerichtheid) van het instrument. De behoefte bestond om het instrument sneller en gerichter te kunnen toepassen, als reactie op een plotseling, concreet incident en ook buiten gebieden die al zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied op grond van eerdere wapenincidenten. Met de wetswijziging wilde de wetgever tegemoetkomen aan de in de praktijk ervaren beperkingen.

Door toe te staan dat in spoedgevallen het bevel van de officier van justitie voor een concrete fouilleeractie mondeling kan worden gegeven en de hulpofficier van justitie mede bevoegd te maken bij een dermate spoedeisende situatie waar het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, wordt beoogd de snelheid te verhogen waarmee het bevel voor een concrete fouilleeractie kan worden gegeven. Dit tezamen met de mogelijkheid om een veiligheidsrisicogebied voor maximaal 12 uur aan te wijzen in onvoorzienbare en spoedeisende situaties, moet het instrument preventief fouilleren bruikbaar maken om te anticiperen of te reageren op concrete incidenten in de openbare ruimte (in veiligheidsrisicogebieden aangewezen op grond van 151b en 174b Gemeentewet).[57]

---

[53] Artikel 7 lid 6 Politiewet 2012.
[54] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 2-3.
[55] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 3 en 26-27.
[56] Vertegenwoordigers van het bestuur, OM en politie van de driehoeken van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Enschede en Almelo.
[57] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 3.

De wetgever denkt dat de bevoegdheid tot spoedeisend preventief fouilleren ook voorziet in een behoefte bij gemeenten die normaliter terughoudend zijn bij het toekennen van de bevoegdheid tot aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden aan de burgemeester en/of waar burgemeesters terughoudend zijn om een gebied (langdurig) als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Wanneer een wijk voor langere tijd wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied zou dat tot 'imagoschade' voor de wijk kunnen leiden en door bewoners als stigmatiserend kunnen worden ervaren. Dergelijke gemeenten kunnen dan op grond van artikel 174b Gemeentewet wel in plotselinge en uitzonderlijke gevallen preventief fouilleren inzetten.[58]

2.3.7 Afgewezen vormen van verruiming

In het kader van de wetswijziging in 2014 heeft de wetgever verschillende vormen van verruiming van het instrument preventief fouilleren onderzocht, maar heeft deze destijds uiteindelijk niet als wenselijk of noodzakelijk beoordeeld.[59] In deze paragraaf worden deze vormen van verruiming beknopt besproken.

Vervangen systematiek preventief fouilleren

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel is de wetgever nagegaan of het noodzakelijk c.q. wenselijk is om het huidige getrapte systeem te vervangen door het creëren van een eigenstandige bevoegdheid voor de burgemeester zonder rol van de officier van justitie en gemeenteraad en anderzijds naar een systeem waarbij preventief fouilleren geheel onder het gezag van de officier van justitie komt te vallen. De bestaande systematiek waarbij de gemeenteraad (conform artikel 151b) de keuze heeft om aan de burgemeester de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied al dan niet toe te kennen, vergroot de democratische legitimiteit. Daarnaast is zowel bij toepassing van artikel 151b en artikel 174b Gemeentewet sprake van een verdeling van bevoegdheden tussen de burgemeester die een gebied aanwijst en de officier van justitie die een concreet bevel geeft om te fouilleren. Deze verdeling – waar een aparte afweging en toestemming van zowel de burgemeester als officier van justitie is vereist – voldoet naar het idee van de wetgever beter aan jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het aanpassen van de huidige regeling – door de bevoegdheid tot preventief fouilleren in zijn geheel te beleggen bij de burgemeester dan wel de officier van justitie – zou afbreuk doen aan de ingebouwde waarborgen.

Wettelijk verankeren duur van aanwijzing veiligheidsrisicogebied

De regeling van artikel 151b schrijft de duur van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied niet voor. Wel is bepaald dat de aanwijzing niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Volgens de wetgever voldoet deze constructie en is er geen noodzaak om meer uniformiteit aan te brengen in de duur van gebiedsaanwijzingen.

Doorzoeken van kofferbakken uitbreiden

In verschillende situaties is het mogelijk om voertuigen en daarmee ook kofferbakken te doorzoeken.[60] Er is echter geen sprake van een algemene standaardbevoegdheid voor de politie om voertuigen te doorzoeken. Een dergelijke standaardbevoegdheid wordt niet wenselijk geacht door de wetgever, omdat dit een te vergaande inbreuk zou vormen op de grondrechten die zijn vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Ook zou het doorzoeken van voertuigen doorgaans niet afdoende zijn, omdat wapens ook in kleding

[58] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 13.
[59] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 18-25.
[60] Binnen een veiligheidsrisicogebied kan tijdens een preventieve fouilleeractie een voertuig (en kofferbak) worden doorzocht. Ook kan bijvoorbeeld in het kader van een douanecontrole of vreemdelingentoezicht of op luchthavens een voertuig worden doorzocht.

(kunnen) worden verstopt. Dit zou dus weer een standaardbevoegdheid tot onderzoek aan kleding vergen, wat op gespannen voet staat met jurisprudentie van het EHRM.

Preventief fouilleren op drugs en andere voorwerpen
Naar aanleiding van een aanbeveling uit een fenomeenonderzoek uit 2010 naar ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en andere grootschalige gebeurtenissen[61] is bij vertegenwoordigers van de lokale driehoek van verschillende gemeenten de behoefte gepeild om in de wet te verankeren dat naast wapens ook preventief gefouilleerd mag worden op drugs. Die behoefte werd toen niet gevoeld en de noodzaak werd evenmin gezien. De relatie tussen preventief fouilleren op drugs en de handhaving van de openbare orde is te indirect, was de gedachte. De drugsgebruiker doet met name zichzelf schade aan en preventief fouilleren op drugs voorkomt niet dat drugs al op een eerder moment zijn ingenomen met overlastgevend gedrag tot gevolg. Verder wordt bij preventief fouilleren 'slechts' de kleding afgetast. Om personen volledig op drugs te kunnen controleren, bijvoorbeeld om ook drugspilletjes te vinden, is het aftasten van het lichaam vereist. Een andere reden voor het ontbreken van nut en noodzaak was dat in artikel 9 van de Opiumwet de bevoegdheid voor de politie is opgenomen om – bij verdenking van het plegen van een strafbaar feiten als bedoeld in de Opiumwet – toegang te verkrijgen tot vervoermiddelen, woongedeelten en plaatsen en om personen te fouilleren aan de kleding bij het bestaan van ernstige bezwaren tegen die persoon.

Ook heeft de wetgever ervan afgezien om preventief fouilleren te verruimen naar 'andere voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord'. Wel bleek dat het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging Nederlandse Gemeenten bij consultatie van het wetsvoorstel voorstander waren van een dergelijke verruiming. De wetgever achtte een dergelijke bevoegdheid voor reguliere omstandigheden echter te vergaand, omdat dit een vrij algemene en niet-omschreven bevoegdheid zou impliceren. Het begrip 'andere voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord' vond de wetgever te onbepaald en onvoldoende concreet.

Wettelijk verankeren van criteria voor gerichte fouillering
Preventief fouilleren dient 'zonder aanziens des persoons' te gebeuren. Personen die worden gefouilleerd, mogen niet slechts worden geselecteerd op basis van één uiterlijk kenmerk. Wel is het mogelijk om meer gericht te fouilleren op basis van objectieve criteria. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een daderprofiel (op basis van politie-informatie kunnen bijvoorbeeld geobjectiveerde criteria zoals leeftijd, kledingstijl en persoonlijke kenmerken worden gehanteerd) of een profielschets op basis van modus operandi en het plaats delict (zoals een persoon die zich verdacht gedraagt of ongebruikelijke voorwerpen bij zich draagt). Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel bleek uit een oriëntatie in het veld dat er weliswaar behoefte bestaat aan meer richting omtrent wat wel en niet mogelijk is rondom gericht fouilleren, maar ook dat er geen dringende noodzaak bestaat in het benoemen van criteria in de wet of in de toelichting ter voorkoming van ongeoorloofde selectie van te fouilleren personen.

Preventief fouilleren in treinstations
In 2005 was een wetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van de Wet wapens en munitie om preventief fouilleren mogelijk te maken op plaatsen die volgens de geldende regeling niet konden worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied, waaronder de perrons van treinstations.[62] De perrons zijn namelijk geen openbare gebieden. De toenmalige ministers van Justitie

[61] Muller e.a. 2011.

[62] *Kamerstukken II* 2004/05, 28684, nr. 55.

en Binnenlandse Zaken hebben daar uiteindelijk van afgezien wegens bezwaren van de NS. De NS vreesde voor onveilige situaties op de perrons en het spoor in verband met personen die mogelijk op het spoor zouden kunnen rennen om preventief fouilleren te ontvluchten. Uit consultatie met het veld in het kader van de voorbereiding van de wetswijziging van 2014 volgde dat er geen behoefte was aan meer mogelijkheden om in stations preventief te fouilleren. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de hal van een station wel openbaar gebied betreft, wat betekent dat daar preventief gefouilleerd kan worden na aanwijzing tot veiligheidsrisicogebied.

Groepsgerichte benadering

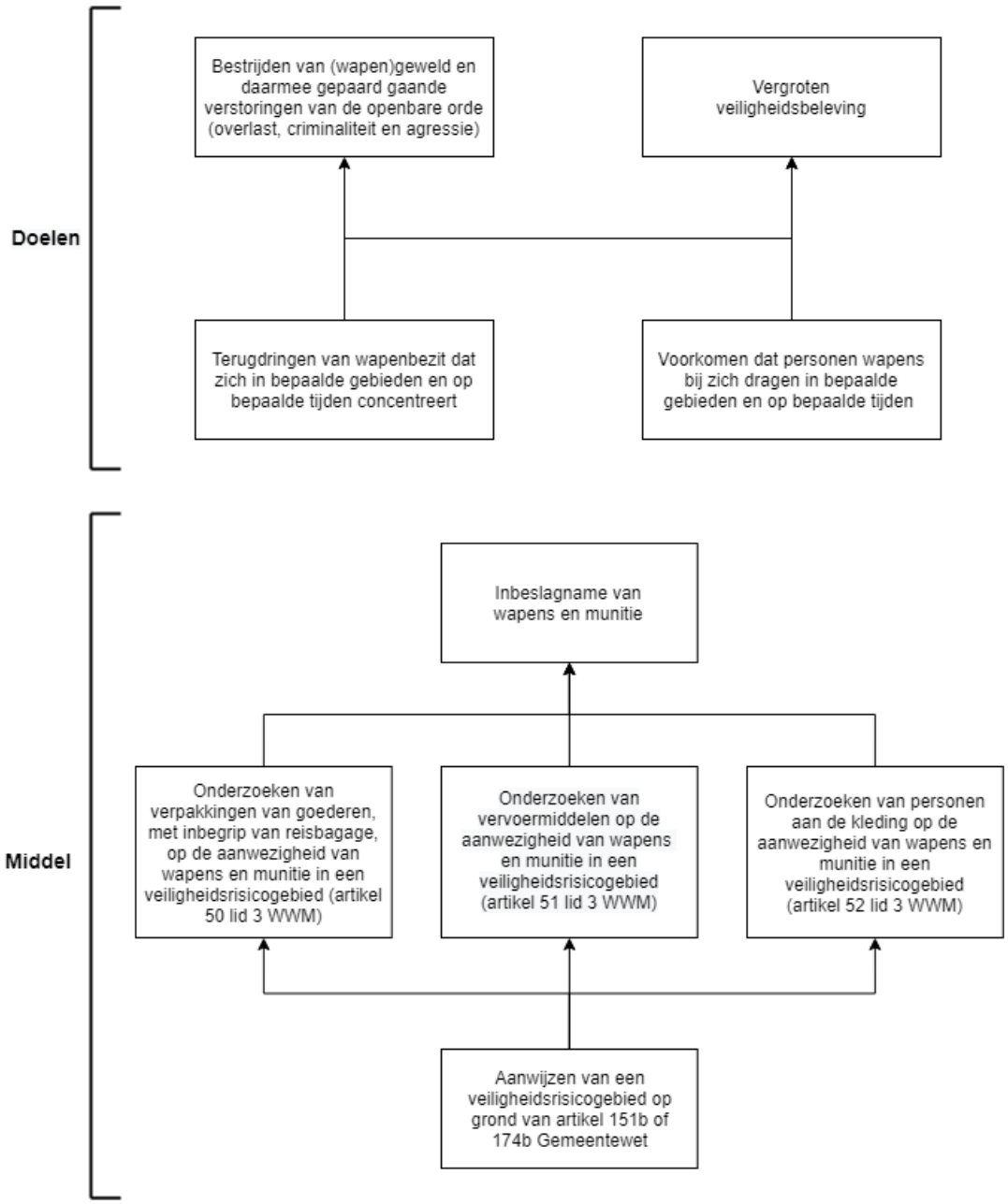
De huidige systematiek van preventief fouilleren kent door het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied een gebiedsgerichte benadering. Het College van procureurs-generaal had in de consultatie op het conceptwetsvoorstel de suggestie gedaan om te werken met een groepsgerichte benadering waar een veiligheidsrisicogroep wordt aangewezen in plaats van een gebied. Dit zou volgens het College bijvoorbeeld meerwaarde hebben bij vrees voor een confrontatie tussen groepen voetbalsupporters die in beweging zijn buiten een aangewezen veiligheidsrisicogebied. Door groepen voetbalsupporters aan te wijzen als veiligheidsrisicogroep zou de politie deze personen al veel eerder kunnen fouilleren, omdat beter rekening kan worden gehouden met de groepsdynamiek en het veranderen van ontmoetingsplek. De wetgever vond echter dat de voordelen van een groepsgerichte benadering (een dynamischer en slagvaardiger inzet van preventief fouilleren) niet opwegen tegen de nadelen, namelijk dat de gebiedsgerichte systematiek dan moet worden verlaten. Een groepsgerichte benadering zou volgens de wetgever alleen kunnen plaatsvinden binnen de kaders van een gebiedsgerichte benadering. Door toepassing van daderprofielen of modus operandi van groepen kan binnen een veiligheidsrisicogebied bijvoorbeeld (groeps)gerichter worden gefouilleerd.

Noodrecht-fouilleren

Het instrument preventief fouilleren behoort niet tot de standaard noodbevoegdheden van de burgemeester. In het conceptwetsvoorstel was een wijziging voorzien van artikel 176 Gemeentewet waarbij de burgemeester – indien hij een noodverordening uitvaardigt – ook een veiligheidsrisicogebied mag aanwijzen waar preventief kan worden gefouilleerd. Daarmee wilde de wetgever zeker stellen dat in noodrechtsituaties ook preventief fouilleren kan worden ingezet. Bij consultatie van het wetsvoorstel bleek dat zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als het Nederlands Genootschap van Burgemeesters tegen wijziging van artikel 176 Gemeentewet waren. Aangevoerd werd dat de noodrechtbevoegdheden in de Gemeentewet algemeen zijn omschreven en er geen noodzaak is om het noodrecht te verbijzonderen voor noodrecht-situaties waar preventief fouilleren moet worden ingezet. Dit zou ertoe kunnen leiden dat wettelijke verbijzondering ook in andere noodrecht-situaties nodig is.

2.4 Doelboom

Op basis van de beleidsreconstructie in de voorgaande twee paragrafen worden in deze paragraaf het instrument preventief fouilleren en de bijbehorende doelen grafisch weergegeven in een doelboom.



2.5 Jurisprudentie preventief fouilleren

2.5.1 Inleiding

Deze paragraaf schetst een overzicht van de jurisprudentie over de inzet van preventief fouilleren. Hiervoor zijn alle vindbare uitspraken, annotaties, eerder uitgevoerd jurisprudentieonderzoek en andere relevante literatuur bestudeerd. De hoeveelheid vindbare jurisprudentie op het gebied van preventief fouilleren is beperkt. De meeste uitspraken blijken door de strafrechter te zijn gedaan. Het gaat bij die uitspraken over de strafrechtelijke vervolging voor het bezit van verboden wapens die tijdens een preventieve fouilleeractie zijn ontdekt, of over iemand die opzettelijk niet heeft meegewerkt aan een bevel tot preventieve fouillering.

Een zoekactie op www.rechtspraak.nl met de zoekterm 'preventief fouilleren' leverde in totaal 99 uitspraken op.[63] Daarbij dient te worden opgemerkt dat niet alle jurisprudentie door rechtbanken wordt gepubliceerd. Het is dus mogelijk dat het overzicht niet compleet is. Na bestudering blijken niet alle uitspraken relevant. Veel uitspraken hebben geen betrekking op de rechtmatigheid van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied als zodanig, maar gaan bijvoorbeeld over de procedurele aspecten van een strafzaak en/of de strafrechtelijke veroordeling (zoals wegens verboden wapenbezit) waarbij preventief fouilleren slechts zijdelings aan bod komt.

In de navolgende paragrafen worden de meest relevante uitspraken besproken. Omdat de onderzochte uitspraken over preventief fouilleren naar onderwerp van geschil en rechtsvraag verschillen, worden ze thematisch behandeld.

2.5.2 Rechtsbescherming tegen een aanwijzingsbesluit

Een besluit van de burgemeester tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open staan tegen een aanwijzingsbesluit op grond van artikel 151b Gemeentewet. Ook tegen de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 174b Gemeentewet staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Een gebiedsaanwijzing op grond van artikel 174b Gemeentewet heeft een maximale duur van twaalf uur. Dit brengt met zich mee dat een bezwaarschrift tegen een aanwijzingsbesluit op grond van artikel 174b Gemeentewet pas zal worden behandeld als het besluit al is vervallen.[64]

Over de vraag wie belanghebbende is bij een aanwijzingsbesluit oordeelde de Rechtbank Alkmaar in 2003 aanvankelijk dat alleen de officier van justitie belanghebbende is bij de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Het argument dat hieraan ten grondslag lag, was dat het enige rechtsgevolg van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied is dat de officier van justitie hierdoor de bevoegdheid krijgt om te gelasten dat in het gebied mag worden gefouilleerd. Burgers zouden daardoor geen rechtstreeks belanghebbende zijn, omdat het aanwijzingsbesluit geen rechtsgevolgen zou hebben voor burgers die zich niet kunnen verenigen met dit besluit.[65]

Twee jaar later oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) anders. De Afdeling overwoog dat burgers die in een veiligheidsrisicogebied wonen, kunnen

[63] De eerste uitspraak is gedateerd op 16 juni 2003; de meeste recente uitspraak is van 18 maart 2022. Meer gerichte zoekacties, bijvoorbeeld met de termen 'fouilleren' in combinatie met '151b Gemeentewet' en 'veiligheidsrisicogebied' in combinatie met '151b Gemeentewet', leveren een beperkter aantal uitspraken op (27 uitspraken). Deze uitspraken zijn eveneens meegenomen.
[64] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 32.
[65] Rb. Alkmaar 16 juni 2003, ECLI:NL:RBALK:2003:AG1672.

worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van de Awb. Volgens de Afdeling blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van artikel 151b Gemeentewet dat beoogd is de beperking van grondrechten die door het aanwijzingsbesluit mogelijk wordt met zoveel mogelijk waarborgen te omkleden. Een van die waarborgen is volgens de Afdeling laagdrempelige rechtsbescherming.[66] Burgers die wonen of werken in het veiligheidsrisicogebied, of in het gebied onroerend goed bezitten dan wel daar een bedrijf exploiteren, zijn naar het oordeel van de Afdeling aan te merken als belanghebbende. Iemand die regelmatig een veiligheidsrisicogebied bezoekt – bijvoorbeeld door er vrienden te bezoeken of in het gebied uit te gaan – is daarentegen volgens de Afdeling geen belanghebbende bij een aanwijzingsbesluit.[67]

2.5.3 Rechtsbescherming tegen een bevel van de officier van justitie

Tegen een bevel tot preventief fouilleren van de officier van justitie staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, omdat het geen besluit betreft in de zin van de Awb.[68] Tegen het bevel van de officier staat wel strafrechtelijke rechtsbescherming open. Dat is het geval wanneer strafrechtelijke rechtsvervolging plaatsvindt bij bezit van verboden wapens die bij een preventieve fouilleeractie zijn aangetroffen en ook wanneer iemand ex artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) opzettelijk geen gevolg heeft gegeven aan een bevel tot medewerking aan een preventieve fouillering. Een verbale weigering om een fouillering te ondergaan, is eveneens strafbaar.[69]

Als de betrokkene eerder de bestuursrechtelijke rechtsgang heeft benut, dan volgt de strafrechter in beginsel de onherroepelijke uitspraak van de bestuursrechter. Indien geen gebruik is gemaakt van de bestuursrechtelijke rechtsgang, dan is de strafrechter tot zelfstandige toetsing bevoegd van de rechtmatigheid van het bevel van de officier van justitie.[70] Volgens de Hoge Raad zal de strafrechter bij het beoordelen van de rechtmatigheid van het bevel ook de rechtmatigheid van het aanwijzingsbesluit van de burgemeester moeten beoordelen.[71]

Niet meewerken aan preventief fouilleren is strafbaar
Artikel 184 Sr bepaalt dat het opzettelijk niet voldoen aan of belemmeren van een ambtelijk gegeven bevel of vordering, dat *krachtens wettelijk voorschrift* is gegeven, strafbaar is. Een 'krachtens wettelijk voorschrift' gegeven bevel moet uitdrukkelijk inhouden dat de betrokken ambtenaar gerechtigd is tot het geven van een bevel of het doen van een vordering.

In een arrest uit 2020 kwam het onderwerp 'krachtens wettelijk voorschrift' bij de Hoge Raad aan de orde.[72] Een verdachte was veroordeeld omdat hij in Rotterdam opzettelijk niet had voldaan aan een bevel van een politieambtenaar om (met zijn voertuig) stil te blijven staan en hij hieraan geen gevolg gaf. De Hoge Raad concludeerde dat het Hof terecht heeft geoordeeld dat het ambtelijk bevel is gegeven krachtens wettelijk voorschrift. De Hoge Raad nam daarbij in aanmerking dat het bevel was gegeven krachtens de in artikel 51 lid 4 WWM neergelegde bevoegdheid op basis waarvan een opsporingsambtenaar van de bestuurder van een voertuig kan vorderen om deze tot stilstand te brengen, zodat het voertuig kan worden onderzocht op de aanwezigheid van wapens of munitie. Daarbij was het bevel

[66] ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839.
[67] ABRvS 9 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9248.
[68] Artikel 1:6 sub a Awb.
[69] Hof Amsterdam 12 december 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BW8388.
[70] Muller e.a. 2022.
[71] HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR2007:AZ2475.
[72] HR 6 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1554.

gegeven in een veiligheidsrisicogebied als bedoeld in artikel 151b Gemeentewet waar een last van de officier van justitie als bedoeld in artikel 51 lid 3 WWM van kracht was.[73]

2.5.4 Beoordelingsruimte aanwijzen veiligheidsrisicogebied en toetsing rechter

Uit jurisprudentie volgt dat de burgemeester een ruime beoordelingsmarge toekomt bij het nemen van een aanwijzingsbesluit. In een uitspraak van 9 november 2005 oordeelde de Afdeling dat het aan de burgemeester is om, na het driehoeksoverleg, te beoordelen of verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied rechtvaardigt.[74] Daarbij dienen alle bij het besluit betrokken belangen tegen elkaar te worden afgewogen, waaronder enerzijds het belang van handhaving van de openbare orde en anderzijds het recht van een ieder op eerbiediging van zijn privéleven. De duur van de aanwijzing dient niet langer, en de omvang van het gebied niet groter te zijn dan noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. De door de burgemeester gemaakte keuzes dienen deugdelijk te zijn gemotiveerd en proportioneel te zijn met de intensiteit van de dreigende schending van het privéleven van eenieder in het aangewezen gebied.

De Afdeling overwoog in dezelfde uitspraak uit 2005 dat de rechter zich bij de beoordeling van een aanwijzingsbesluit terughoudend moet opstellen. De bestuursrechter dient te toetsen of het besluit strijdig is met wettelijke voorschriften, of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat een gebiedsaanwijzing noodzakelijk was in verband met (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde, en of de burgemeester bij afwegingen van de betrokken belangen in redelijkheid tot de aanwijzing heeft kunnen komen. In de concrete casus die centraal stond in de uitspraak van 2005 oordeelde de Afdeling dat het dossier en het aanwijzingsbesluit weliswaar een geringe hoeveelheid informatie bevatten over wapengerelateerde criminaliteit ter plaatse, maar dat hieruit wel is gebleken dat er zich nog regelmatig wapenincidenten hebben voorgedaan in het betreffende gebied. Dit leverde volgens de Afdeling voldoende concrete aanwijzingen op voor een (dreigende) gevaarsituatie als bedoeld in artikel 151b Gemeentewet.[75]

De Hoge Raad oordeelde in 2007 dat de strafrechter zich bij de beoordeling van een aanwijzingsbesluit – in het kader van de toetsing van de rechtmatigheid van een bevel van de officier van justitie – eveneens terughoudend zal moeten opstellen.[76]

2.5.5 Duur van het aanwijzingsbesluit en omvang gebied

Het derde lid van artikel 151b Gemeentewet bepaalt dat de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. Verder is in artikel 151b lid 3 en 174b lid 5 Gemeentewet vastgelegd dat een veiligheidsrisicogebied wordt aangewezen voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk.

De duur van een gebiedsaanwijzing kwam aan de orde in een strafzaak uit 2016. In deze zaak stelde de verdachte dat niet was voldaan aan het wettelijke vereiste van beperking in duur,

[73] De conclusie van de advocaat-generaal luidde anders dan de uitspraak van de Hoge Raad. De advocaat-generaal overwoog als volgt: 'Noch de leden van artikel 151b Gemeentewet, noch de artikelen 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 van de WWM kunnen worden aangemerkt als een wettelijk voorschrift dat uitdrukkelijk inhoudt dat de ambtenaar van politie is gerechtigd tot het doen van een bevel (of vordering) als waarvan te dezen sprake en waaraan op straffe van overtreding van artikel 184 lid 1 Sr moet worden voldaan.' Zie Concl. A-G, ECLI:NL:PHR:2020:760, bij HR 6 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1554.
[74] ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839.
[75] ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839.
[76] HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475.

omdat de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied keer op keer werd verlengd. In deze zaak was door de burgemeester van Rotterdam een veiligheidsrisicogebied aangewezen voor een periode van een half jaar en werd de aanwijzing van dit gebied verlengd met wederom een half jaar. De burgemeester had zijn besluit gebaseerd op een verzoek van de politiechef, waarin de (zorgelijke) veiligheidssituatie in het gebied was beschreven en de noodzaak tot het voortzetten van preventief fouilleren werd gemotiveerd. De Rechtbank Rotterdam oordeelde dat, gegeven de motivering die aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag lag, de burgemeester het gebied in redelijkheid wederom als veiligheidsrisicogebied heeft kunnen aanwijzen voor een periode van een half jaar.[77]

In een andere zaak overwoog de Afdeling dat de omstandigheid dat bij fouilleeracties geen aanzienlijke hoeveelheid verboden wapens is aangetroffen niet zonder meer betekent dat het aanwijzingsbesluit niet leidt tot het daarmee beoogde resultaat. Dit omdat niet kan worden uitgesloten dat de door het aanwijzingsbesluit geschapen mogelijkheid om eenieder te fouilleren, heeft bijgedragen aan een vermindering van het verboden wapenbezit. De Afdeling nam daarbij in aanmerking dat in deze zaak de burgemeester cijfermatig had gemotiveerd dat in het betreffende gebied een groot aantal wapenincidenten heeft plaatsgevonden.[78]

De bevoegdheid tot preventief fouilleren mag niet buiten het veiligheidsrisicogebied worden uitgeoefend wanneer er geen bijzondere omstandigheden zijn die dit zouden kunnen rechtvaardigen. In dat verband kan worden gewezen op een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 5 juni 2012, waarin werd geoordeeld dat de uiteindelijke doorzoeking van een voertuig en het fouilleren van de inzittenden buiten de grenzen van het veiligheidsrisicogebied onrechtmatig is. Dat de politie zich in deze zaak niet bewust was van het feit dat de bevoegdheid buiten het veiligheidsrisicogebied werd uitgeoefend, maakt dit volgens de rechter niet anders. Volgens de rechter zijn fouilleren en doorzoeken vanwege hun aard ingrijpende en verstrekkende dwangmiddelen, die met de nodige wettelijke waarborgen zijn omgeven en waar hoge eisen aan dienen te worden gesteld.[79]

Voor het publiek openstaand gebouw

In het eerste lid van artikel 151b respectievelijk 174b Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester een gebied kan aanwijzen als veiligheidsrisicogebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende ervaren. Over de vraag wat een voor het publiek openstaand gebouw is, heeft de Hoge Raad in 2014 een arrest gewezen. In deze zaak stelde een verdachte dat hij ten onrechte onderworpen was aan preventief fouilleren in een koffiehuis, omdat het koffiehuis volgens hem een besloten lokaal was. De Hoge Raad oordeelde dat het koffiehuis – dat gelegen was in een door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebied – moet worden beschouwd als een voor het publiek openstaand gebouw, omdat het publiek hiertoe in het algemeen vrij toegang heeft.[80] Dat er bijvoorbeeld selectie is aan de poort of dat alleen leden toegang hebben, staat er volgens de conclusie van de procureur-generaal niet aan in de weg dat sprake kan zijn van een voor het publiek toegankelijk gebouw.[81]

[77] Rb. Rotterdam 4 juni 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5128.
[78] ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:BO1869.
[79] Rb. Amsterdam 5 juni 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3427.
[80] HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101.
[81] Concl. P-G, ECLI:NL:PHR:2014:365, bij HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101.

2.5.6 Preventief fouilleren in relatie tot grondrechten neergelegd in de Grondwet en het EVRM

Preventief fouilleren perkt verschillende grondrechten in. Het gaat daarbij onder meer om het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, neergelegd in artikel 10 van de Grondwet (Gw), artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), en de vrijheid van beweging (artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 IVBPR). Ten aanzien van het fouilleren aan en in het lichaam geldt dat inbreuk wordt gemaakt op de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Gw). In dat verband is ook het verbod op vernederende behandeling (artikel 3 EVRM en artikel 7 IVBPR) relevant.

In artikel 8 van het EVRM is vastgelegd dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Een beperking hierop is alleen toegestaan voor zover die bij wet is voorzien, een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Er zijn twee uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in dit kader relevant.

Gillan & Quinton/Verenigd Koninkrijk
Uit de eerste zaak – Gillan & Quinton tegen het Verenigd Koninkrijk uit 2010 – volgt dat bij de inzet van preventief fouilleren de wetgever voldoende waarborgen moet scheppen om willekeurig en discriminatoir fouilleren te voorkomen.[82] In deze zaak waren Gillan en Quinton door de Britse politie staande gehouden en gefouilleerd zonder enige verdenking. In de *Terrorism Act 2000* was vastgelegd dat – ter voorkoming van terroristische handelingen – de politie de bevoegdheid had personen overal en op elk moment te onderwerpen aan een preventieve fouilleeractie, zonder dat een concrete verdenking bestaat.[83] Gillan en Quinton dienden een klacht in bij het EHRM wegens schending van artikel 8 EVRM.

Het EHRM oordeelde dat de Engelse wetgeving, waarop de fouilleeractie was gebaseerd, een schending van artikel 8 EVRM opleverde.[84] Volgens het EHRM was de nationale wetgeving gebrekkig: zowel de bevoegdheid tot het geven van een machtiging en bekrachtiging als die tot staande houden en fouilleren, waren onvoldoende nauwkeurig omschreven en voorts ontbraken adequate rechtswaarborgen tegen misbruik. Er was sprake van een onvoldoende gemotiveerde, geografisch en in tijdsduur onvoldoende gelimiteerde, voortdurende machtiging om het publiek te onderwerpen aan een privacyschendende vorm van onderzoek. Ook was er volgens het EHRM sprake van onvoldoende toezicht op en rechtsbescherming van de burger tegen willekeurige inbreuken op zijn rechten.[85]

Naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM zijn in januari 2010 Kamervragen gesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In antwoord hierop gaf de minister aan dat de zaak verschilt van de Nederlandse context. Volgens de minister volgt uit de uitspraak dat preventief fouilleren slechts is toegestaan bij een redelijke verdenking ten aanzien van een concreet persoon. Het gaat erom dat de bevoegdheid van de uitvoerende macht voldoende precies is omschreven en dat er voldoende (rechts)waarborgen aanwezig moeten zijn om willekeur in de uitoefening van de bevoegdheid tegen te gaan. De minister

[82] M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde,* Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen, 2016, p. 105.
[83] Artikel 44-47 Terrorism Act 2000.
[84] EHRM 12 januari 2010, ECLI:NL:XX:2010:BL6886, m.nt. E.J. Dommering (*Gillan and Quinton v. Verenigd Koninkrijk*).
[85] Van der Bijl e.a. 2011, p. 11.

meent dat de Nederlandse regeling hieraan voldoet, vanwege het 'getrapte systeem' van bevoegdheden met daarbij verschillende beoordelings- en verantwoordingsmomenten.[86]

Colon/Nederland

In de zaak van Colon tegen de Nederlandse staat uit 2012 diende Colon een klacht in bij het EHRM.[87] De zaak had betrekking op een door de burgemeester van Amsterdam in november 2002 aangewezen veiligheidsrisicogebied. De aanwijzing gold voor een periode van een half jaar, maar werd vervolgens telkens opnieuw verlengd. Colon weigerde mee te werken aan een preventieve fouillering, werd hiervoor gearresteerd en door de strafrechter veroordeeld tot het betalen van een boete.[88] Naar aanleiding van de afwijzing van zijn bezwaar tegen de hernieuwde gebiedsaanwijzing (en dus niet vanwege de uitkomst van de strafprocedure) stelde Colon in 2006 een klacht in bij het EHRM. Hij stelde dat de verlenging van de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied een ongerechtvaardigde aantasting oplevert van zijn recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van zijn bewegingsvrijheid (artikel 8 EVRM en artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM).[89]

Het EHRM overwoog in de uitspraak van 15 mei 2012 dat bij een preventieve fouillering sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zoals beschermd door artikel 8 EVRM. Volgens het EHRM heeft deze inbreuk een voldoende duidelijke wettelijke basis in de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie en wordt voorzien in voldoende waarborgen tegen misbruik of willekeurig gebruik van de fouilleerbevoegdheid. Zo kan geen enkele instantie alleen toepassing van de fouilleerbevoegdheid bevelen. Daarvoor zijn afzonderlijke besluiten van de gemeenteraad, de burgemeester en de officier van justitie vereist. Ook wijst het EHRM in dat kader op de mogelijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen het aanwijzingsbesluit van de burgmeester en de mogelijkheid van een juridische toets door de strafrechter in het kader van een strafrechtelijke vervolging. Verder oordeelde het EHRM dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer als gevolg van het preventief fouilleren een legitiem doel dient, namelijk de bescherming van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Daarnaast achtte het EHRM inzet van preventief fouilleren 'noodzakelijk in een democratische samenleving'. Ondanks inzet van andere maatregelen in Amsterdam bleef het aantal geweldsmisdrijven hoog, waardoor een 'dringende maatschappelijke noodzaak' bestond voor verdergaande maatregelen, zoals preventief fouilleren. Het EHRM verklaarde om voornoemde redenen de klacht onder artikel 8 EVRM niet-ontvankelijk.

De klacht ten aanzien van de schending van de bewegingsvrijheid (artikel 2 Vierde Protocol bij het EVRM) verklaarde het EHRM niet-ontvankelijk. Aangezien het Colon vrij staat het veiligheidsrisicogebied te betreden, zich er te bewegen of het gebied weer te verlaten, oordeelde het EHRM dat geen sprake is van aantasting van zijn bewegingsvrijheid. Verder overwoog het EHRM dat het stelsel van rechtsbescherming ten aanzien van het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en de mogelijkheid tot gebruikmaking van de bevoegdheid tot preventief fouilleren voldoet aan de eisen van artikel 13 EVRM (het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie wegens schending van een EVRM-bepaling.[90]

2.5.7 Conclusie

Het aantal relevante gepubliceerde uitspraken over de inzet van preventief fouilleren is beperkt. Uitspraken die in de afgelopen jaren door de bestuursrechter zijn gedaan, hebben met

[86] *Kamerstukken II* 2009/10 (Aanhangsel), nr. 1685.
[87] EHRM 15 mei 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX1450 (*Colon/Nederland).*
[88] De Hoge Raad liet deze veroordeling in stand, zie HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2475.
[89] EHRM 15 mei 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX1450 (*Colon/Nederland).*
[90] EHRM 15 mei 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX1450 (*Colon/Nederland).*

name betrekking op het beoordelen van de rechtmatigheid van een aanwijzingsbesluit door de burgemeester. Daarnaast zijn uitspraken gedaan over wanneer en waar een aanwijzingsbesluit van toepassing is en wie belanghebbenden zijn bij een aanwijzingsbesluit. Deze uitspraken hadden allemaal betrekking op een aanwijzingsbesluit op grond van artikel 151b Gemeentewet. De meeste beschikbare uitspraken over preventief fouilleren zijn door de strafrechter gedaan, voornamelijk in het kader van een strafrechtelijke vervolging voor verboden wapenbezit (of wegens een ander strafbaar feit) die tijdens een preventieve fouilleeractie zijn ontdekt of het opzettelijk niet meewerken aan een preventieve fouillering.

De jurisprudentie laat zien dat de burgemeester een ruime beoordelingsmarge toekomt in het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en dat de rechter het aanwijzingsbesluit terughoudend toetst. De rechter kijkt voornamelijk of het aanwijzingsbesluit deugdelijk is gemotiveerd. Van een deugdelijke motivering lijkt al sprake te zijn zodra de burgemeester kan onderbouwen dat in een bepaald gebied (relatief veel) wapenincidenten voorkomen. Daarnaast volgt uit de uitspraak van het EHRM in de zaak Colon dat de Nederlandse wetgeving rondom preventief fouilleren voldoende waarborgen bevat tegen willekeurig gebruik van deze bevoegdheid en dat de aantasting van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is.

Wat verder opvalt bij het bestuderen van de relevante jurisprudentie is dat er tot op heden weinig (tot geen) uitspraken zijn gedaan over preventief fouilleren in relatie tot de verplichting tot aselectief fouilleren, fouilleren op andere voorwerpen zoals vuurwerk of drugs, en de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 174b Gemeentewet.

3 Toepassing in aantallen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat het kwantitatieve deel van het onderzoek. De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn gebaseerd op drie typen van dataverzameling: een enquête onder gemeenten, aanvullend deskresearch en ontvangen politieregistraties. In paragraaf 3.2 komt de toepassing van preventief fouilleren op grond van artikel 151b en 174b van de Gemeentewet aan de orde. De bevindingen uit het enquête-onderzoek en het aanvullend deskresearch worden in deze paragraaf gepresenteerd. De bevindingen van deze paragrafen zien op de periode 2018 -2021. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 nader ingegaan op de opbrengsten van preventieve fouilleeracties. In deze paragraaf wordt gerapporteerd over de periode 2018 – 2020. De bevindingen in deze paragraaf zijn grotendeels gebaseerd op registraties van fouilleeracties die bij de politie zijn opgevraagd. In paragraaf 3.4 volgt een beknopte conclusie.

3.2 Toepassing preventief fouilleren

3.2.1 Aanpak

In deze paragraaf worden de bevindingen uit de enquête beschreven en toegelicht. In de enquête is gevraagd naar de toepassing van preventief fouilleren in de periode 2018 – 2021. Er is voor gekozen niet verder terug te kijken dan 2018 omdat dit ten koste zou kunnen gaan van de betrouwbaarheid van de antwoorden, bijvoorbeeld als respondenten geen goed zicht hebben op de inzet van preventief fouilleren in hun gemeente in een verder verleden. Medewerkers van 232 gemeenten hebben de enquête ingevuld. Dat betekent dat 120 gemeenten ontbreken in de enquêteresultaten. Bij die gemeenten is door middel van deskresearch en het nabellen van gemeenten aanvullende informatie verzameld. Daarbij zijn steeds drie vragen gesteld:

1. Heeft de gemeente de bevoegdheid in de APV geregeld om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen?
2. Heeft de gemeente veiligheidsrisicogebieden aangewezen in de periode 2018 – 2021?
3. Zo ja, hoeveel preventieve fouilleeracties hebben plaatsgevonden in de periode 2018 – 2021?

Ten aanzien van die vragen is er een respons van 100% (N=352 gemeenten). De overige bevindingen zijn dus gebaseerd op de enquêteresultaten waarbij N=232. Van tien gemeenten

waarvan op basis van deskresearch is vastgesteld dat er een of meer veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen kon door middel van nabellen niet worden achterhaald hoeveel preventieve fouilleeracties hebben plaatsgevonden.

3.2.2 Bevoegdheid in de APV

Als eerste is gevraagd of gemeenten de bevoegdheid van de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te kunnen wijzen, hebben neergelegd in de APV. Uit de respons blijkt dat bijna alle ondervraagde gemeenten dit geregeld hebben. De resultaten staan hieronder in tabel 3.1.

TABEL 3.1: BEVOEGDHEID IN DE APV OM VEILIGHEIDSRISICOGEBIED AAN TE WIJZEN (N=352)

Bevoegdheid in APV?	Aantal gemeenten	%
Ja	335	95%
Nee	16	5%
Nu niet meer, maar in het verleden wel	1	0%

3.2.3 Veiligheidsrisicogebieden

In gemeenten die deze bevoegdheid in de APV geregeld hebben (in totaal 336 gemeenten), kunnen veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen door de burgemeester. In tabel 3.2 is weergegeven hoeveel gemeenten een bepaald aantal veiligheidsrisicogebieden hebben aangewezen.

TABEL 3.2 AANTAL AANGEWEZEN GEBIEDEN IN DE PERIODE 2018 – 2021 (N=336)

Aantal aangewezen gebieden	Aantal gemeenten	%[91]
0	269	80%
1	36	10%
2 t/m 5	25	7%
6 t/m 10	5	1%
11 t/m 20	2	1%

Uit tabel 2 blijkt dat 80% van de gemeenten die de bevoegdheid hebben neergelegd in de APV geen veiligheidsrisicogebieden hebben aangewezen. In de enquête is hierop doorgevraagd. Daarop wordt hoofdzakelijk (93%) geantwoord dat dit komt omdat de problematiek waarnaar artikel 151b van de Gemeentewet verwijst niet speelt in die gemeenten. Negen respondenten geven aan dat in hun gemeente andere maatregelen worden ingezet om wapengeweld tegen te gaan, zoals een noodverordening of noodbevel, samenscholingsverboden, kluisjescontroles op scholen, preventie gericht op jongeren en/of deelname aan de nationale wapeninleverdagen. Een aantal respondenten geeft aan dat preventief fouilleren binnen de lokale driehoek als een disproportioneel middel wordt gezien. Anderen geven aan dat de wapenincidenten zich niet concentreren binnen één gebied, maar zijn verspreid over de gemeente.

Van de 68 gemeenten die een veiligheidsrisicogebied hebben aangewezen, hebben de meeste (89%) één tot en met vijf gebieden aangewezen. Respondenten (n=55) konden meerdere redenen aangeven waarom de veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen. De redenen die daarvoor gegeven worden, zijn: vanwege wapenincidenten in dat gebied (25x), om het veiligheidsgevoel van inwoners te vergroten (20x), vanwege de aanwezigheid van vuurwerk (15x) en drugs (2x) in dat gebied. In acht gevallen worden specifiek de coronagerelateerde rellen genoemd. In veertien overige gevallen worden bijvoorbeeld rellen rondom een Sinterklaasintocht genoemd, of rellen en wanordelijkheden in algemene zin.

[91] Percentage telt op tot 99 door afronding.

In onderstaande tabel 3.3 is weergegeven wat de grootte is van de gemeenten die ten minste één veiligheidsrisicogebied hebben aangewezen. Daarbij valt een duidelijke spreiding op tussen grootten van gemeenten. De omstandigheden om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, doen zich dus niet alleen in grote gemeenten voor.

TABEL 3.3 AANWIJZING VEILIGHEIDSRISICOGEBIED NAAR GEMEENTEGROOTTE

Gemeentegrootte	Aantal gemeenten dat VRG's heeft aangewezen
< 25.000	10
25.000 – 50.000	19
50.000 – 100.000	19
100.000 >	20

3.2.4 Aantal preventieve fouilleeracties

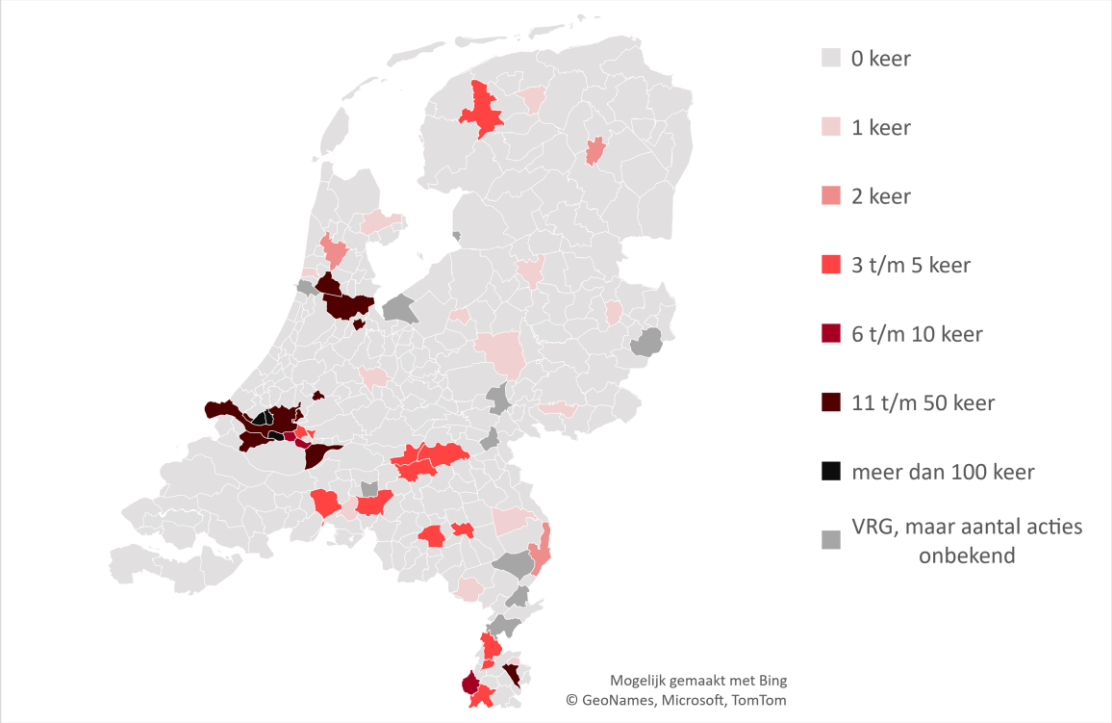
De 68 gemeenten die een of meer veiligheidsrisicogebieden hebben aangewezen, is gevraagd aan te geven hoeveel fouilleeracties hebben plaatsgevonden in de periode 2018 – 2021. Die antwoorden staan hieronder weergegeven in tabel 3.4.

TABEL 3.4 AANTAL FOUILLEERACTIES IN DE PERIODE 2018 – 2021 (N=68)

Aantal fouilleeracties	Aantal gemeenten
0 keer	15
1 keer	15
2 keer	3
3 t/m 5 keer	13
6 t/m 10 keer	3
11 t/m 50 keer	8
51 t/m 100 keer	0
Meer dan 100 keer	2
VRG aangewezen, aantal acties onbekend	9

In onderstaande kaart is weergegeven welke gemeenten gebruik hebben gemaakt van preventief fouilleren en hoe vaak.

FIGUUR 3.5 AANTAL GEMEENTEN EN TOTAAL AANTAL FOUILLEERACTIES IN DE PERIODE 2018 – 2021



In totaal is in 44 van de 68 gemeenten die een veiligheidsrisicogebied hebben aangewezen ten minste eenmaal een fouilleeractie gehouden in de periode 2018 – 2021 (van 9 gemeenten die een veiligheidsrisicogebied hebben aangewezen is onbekend of er preventieve fouilleeracties hebben plaatsgevonden). Dat betekent dat in 13% van alle 352 gemeenten preventief is gefouilleerd.

Er zijn 15 gemeenten die een veiligheidsrisicogebied hebben aangewezen, maar waar desondanks geen preventieve fouilleeracties hebben plaatsgevonden. Een van de redenen die daarvoor gegeven is, is dat er weliswaar een veiligheidsrisicogebied is aangewezen vanwege een mogelijk dreigende situatie, maar dat ongeregeldheden uiteindelijk uitbleven waardoor de officier van justitie geen last hoefde te geven om daadwerkelijk preventief te fouilleren. Een andere reden die gegeven is tijdens het casestudyonderzoek is dat er een veiligheidsrisicogebied is aangewezen, maar dat er vanwege corona geen preventieve fouilleeracties zijn georganiseerd omdat tijdens het fouilleren geen 1,5 meter afstand kan worden gehouden.

Wat nog meer opvalt, is dat meer dan de helft van de gemeenten 1 t/m 10 fouilleeracties heeft uitgevoerd de afgelopen vier jaar. Daarvan kan gesteld worden dat het dus incidentele acties zijn geweest; van een structurele inzet kan bij deze gemeenten niet gesproken worden. Deze gemeenten liggen met name in Limburg en Noord-Brabant. Dat ligt anders bij een kleinere groep van 10 gemeenten die aangeven 11 t/m 50 keer of zelfs meer dan 100 keer preventief te hebben gefouilleerd. Uit die aantallen spreekt een grote stelselmatigheid van de inzet van preventief fouilleren. Opvallend is dat deze stelselmatige inzet overwegend aan de orde is in de regio Rotterdam. In de interviews die in het kader van de casestudy Rotterdam zijn afgenomen, wordt dit bevestigd; in Rotterdam maakt preventief fouilleren een integraal onderdeel uit van de veiligheidsstrategie die wordt toegepast.

3.2.5 Spoedeisend preventief fouilleren

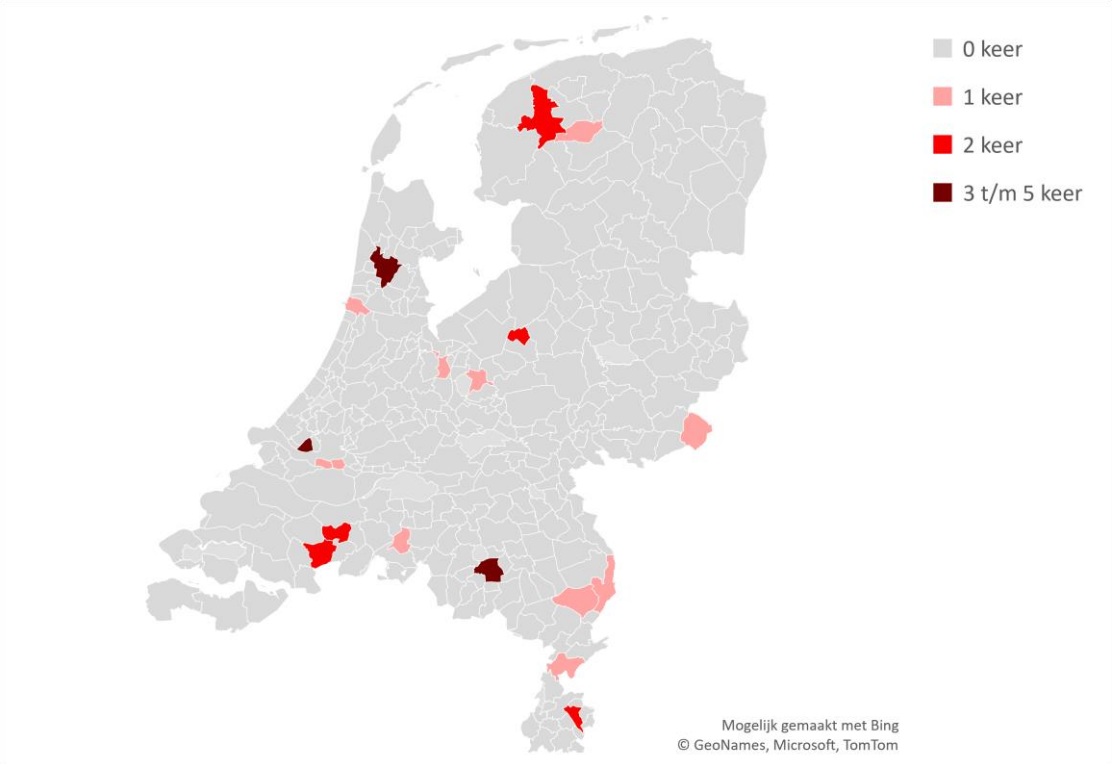
Gemeenten is gevraagd naar de inzet van spoedeisend preventief fouilleren op grond van artikel 174b van de Gemeentewet. De antwoorden daarop staan hieronder weergegeven in tabel 3.6. De tabel geeft de resultaten van de enquête (N=232) en de deskresearch (N=120) weer.

TABEL 3.6 GEMEENTEN DIE GEBRUIK HEBBEN GEMAAKT VAN SPOEDEISEND PREVENTIEF FOUILLEREN 2018 – 2021 (N=352)

	Aantal gemeenten	%
0 keer ingezet	333	95%
1 keer ingezet	12	3%
2 keer ingezet	4	1%
3 t/m 5 keer ingezet	3	1%

In onderstaande figuur 3.7 is te zien welke gemeenten gebruik hebben gemaakt van een spoedaanwijzing om preventief te fouilleren.

FIGUUR 3.7 GEMEENTEN DIE GEBRUIK HEBBEN GEMAAKT VAN SPOEDEISEND PREVENTIEF FOUILLEREN 2018 – 2021 (N=352)



Uit bovenstaande figuur 3.7 is te zien dat spoedeisend preventief veel minder wordt ingezet dan regulier preventief fouilleren. Daarnaast is ook een vrij gelijkmatige geografische spreiding te zien over Nederland zonder overduidelijke regio's waar de toepassing zich concentreert. In de enquête (N=232) is gevraagd of gemeenten spoedeisend preventief fouilleren hebben overwogen, maar desondanks niet hebben toegepast. 28 gemeenten geven aan dat daarvan sprake is geweest. In de casestudy's is een aantal keer aangegeven dat het spoedeisend

preventief fouilleren in bepaalde situaties, zoals incidenten, demonstraties en dreiging van (voetbal)rellen, is overwogen en voorbereid, maar dat het daadwerkelijk fouilleren niet nodig bleek.

Tabel 3.6 laat zien dat in slechts 5% van de gemeenten gebruik is gemaakt van spoedeisend preventief fouilleren in de periode 2018 – 2021. Van de 19 gemeenten die aangeven spoedeisend preventief fouilleren te hebben ingezet, geven 12 gemeenten aan dit slechts één keer te hebben gedaan. De hoogste mate van inzet was in drie gemeenten waar spoedeisend preventief fouilleren maximaal 5 keer is ingezet in de periode 2018 – 2021.

De inzet van spoedeisend preventief fouilleren is dus aanzienlijk beperkter dan van preventief fouilleren op grond van artikel 151b van de Gemeentewet. In de enquête is hierop doorgevraagd. Op de vraag waarom het instrument wel is overwogen, maar niet is toegepast, worden verschillende antwoorden gegeven. Zo geeft 86% van de gemeenten die spoedeisend preventief fouilleren niet inzetten aan dat de problematiek niet speelt in hun gemeente, 11% geeft aan dat gebruik wordt gemaakt van preventief fouilleren op grond van artikel 151b van de Gemeentewet en 4% antwoordt dat gekozen wordt voor andersoortige maatregelen om wapenbezit en -gebruik tegen te gaan. Alle veertien gemeenten die gebruik hebben gemaakt van spoedeisend preventief fouilleren geven aan hierin meerwaarde te zien ten opzichte van preventief fouilleren op grond van artikel 151b van de Gemeentewet. De redenen die daarvoor worden gegeven, is dat er snel(ler) geacteerd kan worden in bepaalde situaties.

Als we kijken naar het in 2016 verschenen evaluatierapport waarin de eerste ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren zijn onderzocht, is het aantal gemeenten dat gebruik maakt van spoedeisend preventief fouilleren sindsdien nauwelijks toegenomen. Uit dat rapport blijkt namelijk dat toentertijd 3% van de 133 ondervraagde gemeenten aangaf gebruik te hebben van spoedeisend preventief fouilleren in de periode juli 2014 – februari 2016.[92]

3.2.6 Preventief fouilleren in de periode 2011 – 2021

Om inzicht te kunnen geven in preventief fouilleren over een langere periode is gevraagd naar de inzet van dit instrument in de afgelopen tien jaar. Om het beantwoorden van deze vraag voor de respondenten te vergemakkelijken, is geen onderscheid gemaakt tussen preventief fouilleren op grond van artikel 151b en 174b van de Gemeentewet. De resultaten staan hieronder weergegeven in tabel 3.8.

TABEL 3.8 INZET PREVENTIEF FOUILLEREN IN DE PERIODE 2011 – 2021 (N= 232)[93]

Preventief fouilleren ingezet?	Aantal gemeenten	%
Meerdere keren per jaar	8	4%
Enkele keren per jaar	8	4%
Het ene jaar wel, het andere jaar niet	24	10%
Voorheen wel, maar nu niet meer	6	3%
Nog nooit ingezet	146	63%
Weet ik niet	39	17%

Tabel 3.8 laat zien dat structurele inzet van preventief fouilleren de afgelopen tien jaar in slechts een aantal gemeenten voorkomt (meerdere keren + enkele keren per jaar). Van de 46 gemeenten (20% van de bevraagde gemeenten) die aangeven het instrument de afgelopen

[92] Bouwmeester e.a. 2016, p. 18.
[93] Een kaart zoals figuur 3.5 en 3.7 ontbreekt hier omdat N=232 en zou een onvolledig beeld geven.

tien jaar te hebben ingezet, doen 24 gemeenten dat niet jaarlijks. 6 gemeenten geven aan dat het instrument voorheen wel is ingezet, maar dat dit nu niet meer gebeurt.

Van de gemeenten die aangeven dat preventief fouilleren nog nooit is ingezet, geeft bijna 90% aan dat de reden hiervan is dat de problematiek niet speelt in de gemeente. Andere redenen die enkele keren worden genoemd, zijn dat er geen politiek draagvlak is voor preventief fouilleren, dat het risico's van etnisch profileren met zich meebrengt, dat er andere instrumenten worden ingezet tegen wapenbezit, dat er te weinig kennis is over de inzet van dit instrument, of dat preventief fouilleren niet effectief wordt geacht.

3.3 Opbrengsten fouilleeracties

De mate waarin het aantal gefouilleerde personen, gecontroleerde voertuigen, aanhoudingen, gevonden wapens en bijvangst wordt geregistreerd, verschilt per politie-eenheid en basisteam. In gemeenten waar preventief fouilleren structureel wordt ingezet, worden de registraties nauwkeuriger bijgehouden dan gemeenten die incidenteel preventief fouilleren. De aantallen zijn namelijk nodig bij de onderbouwing voor de verlenging van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied. In gebieden waar de inzet van preventief fouilleren meer incidenteel plaatsvindt, wordt niet of minder nauwkeurig bijgehouden wat er bij een actie is opgehaald. Het gaat bij de inzet in incidentele gevallen meer om de preventieve werking en het herstellen van de openbare orde, dan de inbeslagname van wapens. De manier waarop resultaten worden geregistreerd in gemeenten waar preventief fouilleren structureel wordt ingezet, verschilt. Het vergelijken van de opbrengsten is daarom lastig.

In de tabel 3.8 is een overzicht gegeven van registraties van gemeenten die preventief fouilleren (structureel) hebben ingezet in de periode 2018 – 2021 en waar registraties van de inzet van het instrument zijn bijgehouden.[94] Het totaal aantal gehouden acties, gefouilleerde personen, aanhoudingen en aangetroffen wapens zijn in de tabel opgenomen.[95] Voor de gemeenten in de regio Rotterdam zijn geen cijfers over 2021 beschikbaar, omdat deze registraties niet voor de oplevering van het rapport konden worden aangeleverd.

In de derde kolom van de tabel is het aantal gehouden acties per jaar weergegeven. Daaruit blijkt dat in de gemeente Rotterdam verhoudingsgewijs veel acties hebben plaatsgevonden. In de gemeente Zaanstad is eind 2018 voor het eerst een veiligheidsrisicogebied aangewezen, daarom zijn er in 2018 geen acties georganiseerd. In Leeuwarden (waar preventief fouilleren vooral in het horecagebied wordt ingezet) zijn in 2020 als gevolg van het coronavirus geen acties georganiseerd. In de gemeenten Rotterdam, Schiedam en Zaanstad zijn om dezelfde reden in 2020 aanzienlijk minder acties georganiseerd. In de gemeenten Ridderkerk, Barendrecht, Nissewaard en Maassluis is preventief fouilleren alleen in 2020 ingezet. In de gemeente Amsterdam is in 2021 een proef met preventief fouilleren gehouden, hierbij zijn in vijf verschillende wijken drie controledagen georganiseerd. In totaal zijn er 15 fouilleeracties georganiseerd.

[94] De cijfers voor de gemeenten in de regio Rotterdam zijn aangeleverd door de politie-eenheid Rotterdam. De cijfers voor de gemeente Leeuwarden zijn eveneens vanuit de politie aangeleverd. De cijfers voor de gemeente Zaanstad zijn gebaseerd op twee evaluatierapporten over de inzet van preventief fouilleren over de periode 2019 tot en met juni 2021. De cijfers over de inzet van preventief fouilleren over de periode juli 2021 tot en met december 2021 zijn vanuit de politie aangeleverd. De cijfers voor de gemeente Amsterdam zijn gebaseerd op het evaluatierapport van de pilot gerichte wapencontroles.
[95] Zie bijlage 6 voor een overzicht met een nadere uitsplitsing van de cijfers.

In de vierde kolom is het totaal aantal gefouilleerde personen per jaar weergegeven. In de gemeente Rotterdam zijn in de jaren 2018 – 2020 gelet op het hoge aantal fouilleeracties ook de meeste personen gefouilleerd. Gemiddeld is 9 procent van de mensen gefouilleerd in een horecagelegenheid in de periode 2018-2020 in Rotterdam.[96] Kolom vijf geeft het totaal aantal aanhoudingen weer. Vanwege het relatief hoge aantal gecontroleerde personen, zijn in de gemeente Rotterdam ook de meeste aanhoudingen verricht.

In de laatste kolom is het totaal aantal aangetroffen wapens afgezet tegen het totaal aantal gefouilleerde personen.[97] De kans dat een wapen bij een persoon wordt aangetroffen, ligt in de meeste gevallen tussen de 1 tot 5 procent; het gemiddelde ligt rond de 3 procent. In de gemeente Vlaardingen lag dit percentage in 2018 hoger, namelijk 7 procent. In de gemeente Ridderkerk was er in 2020 een kans van 10% dat een wapen werd aangetroffen.

TABEL 3.9 REGISTRATIES VAN FOUILLEERACTIES

Gemeente	Jaar	Aantal gehouden acties	Totaal aantal gefouilleerde personen	Totaal aantal aanhoudingen	Totaal aantal wapens	Percentage aangetroffen wapens op totaal aantal personen
Amsterdam	2018	-	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-	-
	2020	-	-	-	-	-
	2021	15	2.368	8	100	4%
Barendrecht	2018	-	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-	-
	2020	28	550	2	29	5%
Leeuwarden	2018	3	1.074	2	25	2%
	2019	2	292	4	11	4%
	2020	-	-	-	-	-
	2021	2	150[98]	1	3	1%
Maassluis	2018	-	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-	-
	2020	7	462	6	20	4%
Nissewaard	2018	-	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-	-
	2020	-[99]	2.321	27	44	2%
Ridderkerk	2018	-	-	-	-	-
	2019	-	-	-	-	-
	2020	10	110	0	11	10%
Rotterdam	2018	212	5.097	161	180	4%
	2019	342	6.077	161	225	4%

[96] Zie bijlage 6.
[97] Het totaal aantal wapens kan worden uitgesplitst in de volgende type wapens: vuurwapens, slagwapens, steekwapens en overige wapens. Zie voor een nadere uitsplitsing bijlage 6.
[98] In 2021 is in Leeuwarden twee keer een preventieve fouilleeractie georganiseerd. Alleen van de eerste actie is bekend dat ongeveer 150 personen zijn gecontroleerd.
[99] Aantal acties is onbekend.

	2020	123	3.619	97	180	5%
Schiedam	2018	20	865	6	21	2%
	2019	36	481	2	13	3%
	2020	53	533	9	6	1%
Vlaardingen	2018	4	387	19	27	7%
	2019	9	759	13	34	4%
	2020	10	625	12	31	5%
Zaanstad	2018	-	-	-	-	-
	2019	22	3.038	41	74	2%
	2020	6	1.041	5	24	2%
	2021	10	1.295	0	40	3%

In tabel 3.9 is per gemeente een uitsplitsing gemaakt naar type aangetroffen wapens. De laatste kolom van de tabel geeft het totaal aantal aangetroffen wapens weer in de periode 2018 – 2021. De kolommen met percentages laten zien welk aandeel het type wapen uitmaakt ten opzichte van het totaal aantal aangetroffen wapens. Ter illustratie: 5% van het totaal aangetroffen wapens in Rotterdam in de periode 2018 – 2021 bestaat uit vuurwapens.

Uit de tabel blijkt dat bijna driekwart van het aantal aangetroffen wapens steekwapens zijn. In de gemeente Nissewaard (in deze gemeente is alleen in 2020 preventief gefouilleerd) zijn enkel steekwapens aangetroffen. In de gemeente Leeuwarden werden ook nagenoeg alleen steekwapens aangetroffen (97%). Vuurwapens worden daarentegen zeer beperkt aangetroffen: van de 955 aangetroffen wapens zijn 33 vuurwapens aangetroffen (3%). In de gemeenten Leeuwarden, Ridderkerk, Barendrecht, Nissewaard en Maassluis zijn geen vuurwapens aangetroffen. Slagwapens[100] worden over het algemeen ook weinig aangetroffen; van de in totaal 955 wapens waren dit er 74 (8%). In de gemeente Ridderkerk (in deze gemeente is ook alleen in 2020 preventief gefouilleerd) bestond 55% van de wapens uit de categorie 'overige'. In de andere gemeenten betrof dit percentage 24% of minder. Voorbeelden van overige wapens zijn: lucht-, gas-, en veerdrukwapens, kruisbogen, harpoenen en pepperspray.

Van de gemeenten Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Ridderkerk, Barendrecht, Nissewaard en Maassluis zijn geen registraties ontvangen van de aangetroffen bijvangst. Ook van de gemeente Zaanstad zijn geen gespecificeerde cijfers over bijvangst ontvangen. Wel blijkt uit het cijferoverzicht dat de bijvangst in 2019 en 2020 bestond uit: drugs, producten die van heling afkomstig waren, zwaar vuurwerk en onverklaarbare, grote cash geldbedragen.[101] In de gemeente Leeuwarden bestond de aangetroffen bijvangst in 2018 en 2019 bij iedere actie uit meerdere gebruikershoeveelheden soft- en/of harddrugs. Verder is één keer een kniptang aangetroffen. In Amsterdam bestond de bijvangst onder andere uit: bussen lachgas, zwaar ijzeren bandenlichters en verdovende middelen.[102]

[100] Voorbeelden van slagwapens zijn: boksbeugels, ploertendoders, wapenstokken.
[101] Gemeente Zaanstad 2020-2021.
[102] Gemeente Amsterdam 2021, p. 17 en 18.

TABEL 3.10 OVERZICHT AANTALLEN EN SOORTEN AANGETROFFEN WAPENS

	aantal vuurwapens	Aandeel vuurwapens t.o.v. totaal	aantal steekwapens	Aandeel steekwapens t.o.v. totaal	aantal slagwapens	Aandeel slagwapens t.o.v. totaal	aantal wapens 'overig'[103]	Aandeel wapen overig t.o.v. totaal	Totaal aantal wapens
Amsterdam	0	0%	86[104]	86%	5[105]	5%	9[106]	9%	100
Barendrecht	0	0%	21	72%	1	3%	7	24%	29
Leeuwarden	0	0%	37	95%	1	3%	1	3%	39
Maassluis	0	0%	18	90%	1	5%	1	5%	20
Nissewaard	0	0%	44	100%	0	0%	0	0%	44
Ridderkerk	0	0%	4	36%	1	9%	6	55%	11
Rotterdam	28	5%	391	67%	48	8%	118	20%	585
Schiedam	1	3%	29	73%	5	13%	5	13%	40
Vlaardingen	3	3%	79	86%	7	8%	3	3%	92
Zaanstad	1	1%	70	71%	11	11%	16[107]	16%	138
Totaal	*33 (3%)*		*814 (74%)*		*83 (8%)*		*168 (15%)*		*1.098 (100%)*

Aantal acties en aantal afgegeven bevelen door de officier van justitie regio Rotterdam
Voor een aantal gemeenten in de regio Rotterdam zijn registraties ontvangen van het aantal afgegeven bevelen tot preventief fouilleren door de officier van justitie. Wanneer het aantal afgegeven bevelen wordt vergeleken met het aantal gehouden acties, blijkt het aantal afgegeven lasten fors hoger te liggen (zie daarvoor tabel 3.10). De tabel laat bijvoorbeeld zien dat het aantal afgegeven lasten in 2018 in Rotterdam vier keer zo hoog lag dan het aantal gehouden acties in dat jaar. De politie-eenheid Rotterdam geeft hiervoor twee verklaringen. Ten eerste wordt niet altijd gebruik gemaakt van de afgegeven last. Dit heeft te maken met een gebrek aan capaciteit, andere werkzaamheden die tussendoor komen, en het coronavirus dat de afgelopen jaren een rol heeft gespeeld. Een tweede verklaring betreft het voortdurende karakter van preventief fouilleren in en rondom Rotterdam. Er wordt doorgaans voor een aantal dagen in de week (standaard) een bevel aangevraagd (bijvoorbeeld op donderdag-, vrijdag- en zaterdagavond), zodat de politie, als er gelegenheid voor is tijdens de surveillance in een lopende dienst, van de last gebruik kan maken. Soms komt de politie er niet aan toe om op een bepaalde dag wapencontroles te verrichten, waardoor geen gebruikt wordt gemaakt van de last. Daarnaast kan het voorkomen dat wel op wapens wordt gecontroleerd, maar dat de fouilleeractie niet of onvolledig wordt geregistreerd, met name wanneer geen wapens worden aangetroffen.

[103] Voorbeelden van overige wapens zijn: lucht-, gas-, en veerdrukwapens, kruisbogen, harpoenen en pepperspray.
[104] Onder steekwapens zijn opgenomen: mes, stanleymes, zakmes, Leathermen, schroevendraaier, aardappelschilmes, keukenmes, mosselmes, priem, schaar, klapmes, stiletto en vlindermes.
[105] Onder slagwapens zijn opgenomen: boksbeugel, ploertendoder en uitschuifbare wapenstok.
[106] Onder 'overige' zijn opgenomen: ijzeren staaf, pepperspray en taser.
[107] In de registraties van gemeenten Zaanstad wordt expliciet aangegeven dat er in de jaren 2019 en 2020 drie nepvuurwapens en één alarmpistool zijn aangetroffen. Deze zijn in de categorie 'overig' meegenomen.

TABEL 3.11 AANTAL FOUILLEERACTIES EN AFGEGEVEN BEVELEN IN REGIO ROTTERDAM

Gemeente	Jaar	Aantal gehouden acties	Aantal afgegeven bevelen
Barendrecht	2018	–	–
	2019	–	–
	2020	28	45
Maassluis	2018	-	-
	2019	-	-
	2020	7	57
Nissewaard	2018	–	–
	2019	–	–
	2020	–	67
Ridderkerk	2018	–	–
	2019	–	–
	2020	10	18
Rotterdam	2018	212	876
	2019	342	1.012
	2020	123	856
Schiedam	2018	20	108
	2019	36	116
	2020	53	121
Vlaardingen	2018	4	154
	2019	9	162
	2020	10	202
	Totaal 2018	*236*	*1.138*
	Totaal 2019	*387*	*1.366*
	Totaal 2020	*214*	*1.309*

3.4 Rechtsmiddelen

De enquêteresultaten laten zien dat niet of nauwelijks bezwaar wordt gemaakt tegen de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. In slechts één gemeente in de respons waar een veiligheidsrisicogebied is aangewezen in de periode 2018 – 2021, is daartegen volgens een respondent bezwaar ingediend. Dat bezwaarschrift is ongegrond verklaard. Er is geen beroep ingesteld. Uit de casestudy's komen evenmin voorbeelden naar voren van aanwijzingsbesluiten waartegen recent bezwaar is ingediend.

In het kader van de casestudy's zijn geen cijfers opgevraagd bij de gemeenten en politie over het aantal bezwaren en klachten tegen preventief fouilleren. Uit de gesprekken met de casestudy-gemeenten volgt dat er niet tot nauwelijks bezwaren worden ingediend tegen het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden. Dit beeld komt dus overeen met de enquêteresultaten. Daarnaast is het beeld uit de interviews dat bij de politie weinig klachten binnenkomen over het politieoptreden tijdens fouilleeracties. Uit de jaarverslagen van de klachtencommissies van de politie-eenheden blijkt eveneens dat niet tot zeer beperkt klachten worden ingediend met 'fouilleren' als klachtgrond.[108]

[108] Uit een inventarisatie van de jaarverslagen van de klachtencommissies van de tien verschillende politie-eenheden over 2019 en 2020 blijkt dat de klachtencommissies van de politie-eenheden niet tot nauwelijks klachten hebben behandeld waar

De Nationale ombudsman beschikt niet over registraties van het aantal behandelde klachten over preventief fouilleren. In een interview met een medewerker van de Nationale ombudsman wordt wel aangegeven dat het aantal klachten beperkt is: daarvan zijn de meeste klachten in eerste instantie ingediend bij de politie. Overigens signaleert de gesprekspartner dat het aantal klachten over etnisch profileren en klachten over de manier van optreden van de politie bij grootschalige optredens (zoals demonstraties) lijkt toe te nemen. De Nationale ombudsman komt pas in de derde fase in beeld bij de klachtbehandeling.[109] Het gros van de klachten wordt in de eerste twee stadia al opgelost. Klachten die bij de politie worden ingediend (en uiteindelijk door de Nationale ombudsman worden behandeld), hebben voornamelijk betrekking op bejegening door de politie en (gebrekkige) communicatie/informatievoorziening over de fouilleeractie, bijvoorbeeld omdat niet of niet duidelijk wordt toegelicht waarom een persoon wordt gecontroleerd.

3.5 Conclusie

Er zijn 65 gemeenten die in de periode 2018 – 2021 één of meer veiligheidsrisicogebieden hebben aangewezen. De meeste gemeenten hebben in die periode één of enkele preventieve fouilleeracties gehouden, een kleiner aantal gemeenten doet dit (veel) vaker. Het valt daarbij op dat gemeenten die veelvuldiger preventief fouilleren zich met name in de regio Rotterdam concentreren. De voornaamste redenen die genoemd worden voor de inzet van preventief fouilleren zijn om wapengerelateerd geweld te voorkomen en om het veiligheidsgevoel van inwoners te vergroten. De belangrijkste reden om geen gebruik te maken van preventief fouilleren is omdat in de betreffende gemeenten geen sprake is van dusdanig wapengerelateerd geweld, dat preventief fouilleren een optie is. Spoedeisend preventief fouilleren wordt maar heel beperkt ingezet.

Gemeenten die structureel preventief fouilleren, houden nauwkeuriger registraties bij over opbrengsten dan gemeenten die incidenteel preventief fouilleren. Dat komt doordat bij structurele inzet registraties noodzakelijk zijn ter onderbouwing van (het verlengen van) veiligheidsrisicogebieden. Het percentage gefouilleerden waarbij een wapen wordt aangetroffen, ligt gemiddeld rond de 3%.

'fouilleren' een klachtgrond vormde. Slechts bij één eenheid zijn in 2019 drie zaken (van in totaal 39 klachten) door de klachtencommissie behandeld waar 'fouilleren' een klachtgrond betrof.

[109] In de eerste fase wordt gekeken of de bij de politie ingediende klacht informeel kan worden afgedaan. In de tweede fase volgt een formele behandeling van de klacht en beslist de politiechef – na advisering door een onafhankelijke klachtencommissie – of de klacht gegrond of ongegrond is. Indien de burger niet tevreden is met het oordeel van de politiechef, dan kan hij terecht bij de Nationale ombudsman.

4 Overwegingen voor de inzet en besluitvorming

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overwegingen die ten grondslag liggen aan de inzet van preventief fouilleren en de besluitvorming die daarop volgt. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de bevindingen uit het casestudyonderzoek.

Preventief fouilleren is een lokale aangelegenheid. Het onderzoek laat zien dat er lokaal verschillen zijn aan te wijzen in de problematiek en overwegingen die ten grondslag liggen aan het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden. De meeste gemeenten die veiligheidsrisicogebieden aanwijzen, doen dat voor incidentele gevallen of voor een kortdurende periode van een aantal dagen t/m een aantal maanden. Andere gemeenten wijzen veiligheidsrisicogebieden voor langere tijd aan en die in veel gevallen ook worden verlengd.

Met het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden en de inzet van preventief fouilleren worden doorgaans drie doelstellingen beoogd:
- het terugdringen van wapenbezit en het vinden van wapens (en inbeslagname van wapens);
- het voorkomen van wapenbezit en -gebruik in een veiligheidsrisicogebied;
- het vergroten van de veiligheidsbeleving onder bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied.

De overwegingen die ten grondslag liggen aan incidentele of kortdurende aanwijzingen van veiligheidsrisicogebieden worden besproken in paragraaf 4.2 en 4.3. De meer structurele en langdurige inzet wordt besproken in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5 wordt het besluitvormingsproces van het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden besproken. De rol van de gemeenteraad in het proces komt aan bod in paragraaf 4.6 en 4.7 gaat over het verlengen van veiligheidsrisicogebieden. Vervolgens wordt in paragraaf 4.8 de last van de officier besproken en in paragraaf 4.9 wordt ingegaan op de overwegingen om juist geen gebruik te maken van preventief fouilleren. In paragraaf 4.10 volgt een conclusie.

4.2 Incidentele veiligheidsrisicogebieden

In paragraaf 3.2 is beschreven dat veruit de meeste gemeenten preventief fouilleren inzetten bij incidentele problematiek of bij problemen van tijdelijke aard. De overwegingen bij dergelijke (kortdurende) inzet worden hieronder besproken. Zo zijn er gemeenten die gedurende de coronapandemie gebruik hebben gemaakt van preventief fouilleren tijdens de avondklokrellen. Veel van die gemeenten maakten voorheen nooit gebruik van het instrument, maar die specifieke situatie maakte dat er incidenteel en kortdurend gebruik van werd gemaakt. Concrete politie-informatie, maar ook ervaringen uit andere gemeenten die al eerder met coronarellen te maken kregen, heeft een aantal gemeenten doen besluiten op dat moment gebruik te maken van preventief fouilleren.

De gemeente Zwolle is een van de gemeenten die voorheen nooit gebruik maakte van preventief fouilleren, omdat de lokale driehoek van mening was dat de aard en omvang van de wapen gerelateerde problematiek niet van dien aard was dat preventief fouilleren een aangewezen middel was. Tijdens de avondklokrellen in 2021 was er concrete politie-informatie dat er relschoppers naar de binnenstad zouden komen om de orde te verstoren en zou er een niet-gemelde demonstratie plaatsvinden. Op dat moment heeft de lokale driehoek van Zwolle besloten om een veiligheidsrisicogebied voor de gehele binnenstad aan te wijzen in combinatie met een noodbevel om de relschoppers uit de stad te weren. Het veiligheidsrisicogebied werd aangewezen voor een avond en nacht en werd daarna weer opgeheven. Uit het enquête-onderzoek blijkt dat er meer gemeenten zoals Zwolle tijdens de avondklokrellen incidenteel gebruik hebben gemaakt van preventief fouilleren.

Eenzelfde type inzet is te zien rondom ongeregeldheden tijdens jaarwisselingen. Veel gemeenten hebben te maken met geweld tegen hulpverleners en politie, waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van zwaar en illegaal vuurwerk. Ook in die situaties wordt gebruik gemaakt van preventief fouilleren en wordt er voor korte duur een veiligheidsrisicogebied aangewezen. Er bestaat binnen gemeenten de nodige onduidelijkheid over de vraag of preventief fouilleren gebruikt mag worden tegen vuurwerk. In de gemeente Breda is ervoor gekozen om dat wel te doen, omdat het vuurwerk als wapen gebruikt zou worden tegen de politie.

In de gemeente Breda was sprake van wapengerelateerde problematiek in wijk de Hoge Vught. Rond de jaarwisseling van 2019/2020 speelden zich daar heftige rellen af waarbij gemodificeerd, zwaar en illegaal vuurwerk is afgestoken richting de politie. Het jaar daarop kreeg het Team Criminele Inlichtingen signalen dat tijdens de jaarwisseling van 2020/2021 wederom dergelijk zwaar vuurwerk tegen de politie zou worden gebruikt. Die informatie en de ervaringen van het jaar ervoor deed de lokale driehoek besluiten voor korte tijd een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen om preventief te kunnen fouilleren.

Kortdurend en incidenteel preventief fouilleren wordt ook ingezet tijdens (niet-gemelde) demonstraties of in verband met supportersgeweld rondom voetbalwedstrijden. Het instrument wordt dan ingezet als er concrete politie-informatie voorhanden is waaruit blijkt dat er groeperingen in de stad/gemeente zullen zijn die wapens bij zich dragen. In die situaties wordt preventief fouilleren ingezet om de openbare orde in die concrete situatie te bewaken. Als blijkt dat mogelijke ongeregeldheden zich buiten aangewezen veiligheidsrisicogebieden voordoen, dan wordt gebruikt gemaakt van spoedeisend preventief fouilleren.

Nog een andere variant speelt in de gemeente Eijsden-Margraten waar jaarlijks *Memorial Day* wordt georganiseerd op de begraafplaats waar Amerikaanse oorlogsslachtoffers van de Tweede Wereldoorlog begraven liggen. Dit is een jaarlijks evenement waarbij veel hoogwaardigheidsbekleders op bezoek komen en waarbij strenge veiligheidsmaatregelen getroffen worden. Het tijdelijk aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied met de mogelijkheid tot preventief fouilleren is een van die maatregelen.

Met de inwerkingtreding van artikel 174b van de Gemeentewet heeft de burgemeester de bevoegdheid gekregen om in onvoorziene en spoedeisende omstandigheden voor de duur van twaalf uur een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Uit hoofdstuk 3 bleek al dat van deze bevoegdheid beperkt gebruik wordt gemaakt. In de casestudy's komt naar voren dat er sporadisch gebruik van is gemaakt, bijvoorbeeld rondom demonstraties of bij dreigend geweld door voetbalsupporters. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dergelijke situaties veelal niet onvoorzien zijn en dat de politie op tijd op de hoogte is dat er sprake is van dreigend gevaar. Dat betekent dat de reguliere weg van artikel 151b van de Gemeentewet gevolgd kan worden. Anderzijds is het ook niet dat men spoedeisend preventief fouilleren een overbodig instrument vindt, zo wordt aangegeven. Onvoorziene situaties zouden zich immers altijd voor kunnen doen.

Het doel van preventief fouilleren in dergelijke situaties hoeft dus niet primair te zijn het in beslag nemen van zoveel mogelijk wapens. Preventief fouilleren wordt in deze gevallen ingezet om ervoor te zorgen dat de openbare orde niet in gevaar komt. In die redenering wordt de inzet van preventief fouilleren bijvoorbeeld tijdens een jaarwisseling waarbij geen wapens worden aangetroffen, maar waarbij uiteindelijk ook geen ongeregeldheden plaatsvinden, daarmee als een succes beschouwd.

4.3 Tijdelijke veiligheidsrisicogebieden

Een andere variant die uit de casestudy's naar voren komt, zijn de gebieden die tijdelijk worden aangewezen, voor een aantal weken of maanden. Dat gebeurt wanneer op bepaalde plekken een toename van wapengerelateerde incidenten plaatsvindt waarbij preventief fouilleren eraan zou moeten bijdragen die problemen terug te dringen, maar waarbij de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied van tijdelijke aard is. Hieronder worden voorbeelden gegeven van dergelijke situaties.

Zo is preventief fouilleren tijdelijk ingezet bij wapengerelateerde incidenten in uitgaansgebieden, zo blijkt onder meer uit de casestudy's Smallingerland en Breda. De gemene deler in deze gemeenten is dat wapenincidenten veel maatschappelijke impact hebben gehad wat burgemeesters ertoe deed besluiten om tijdelijk veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Een belangrijke overweging daarbij was om naar de inwoners en bezoekers van de gemeente te laten zien dat de gemeente en politie het wapengeweld serieus nemen en dat er zichtbaar tegen wordt opgetreden.

In Drachten, in de gemeente Smallingerland, was het langere tijd onrustig in het uitgaansgebied tijdens uitgaansavonden. Dit leidde eind 2019 tot een dieptepunt, waarbij een 16-jarige jongen een leeftijdsgenoot neerstak voor de ingang van een café. Dit leidde tot grote maatschappelijke onrust in de gemeente. Het incident vormde voor de burgemeester aanleiding om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen om preventief te fouilleren in het

uitgaansgebied. Het instrument moest de politie meer slagkracht geven om ongeregeldheden tijdens uitgaansavonden in Drachten te bestrijden en om dergelijke incidenten in de toekomst te voorkomen. Overigens hebben mede door corona nog geen fouilleeracties plaatsgevonden.

In het uitgaansgebied van Breda hebben zich meerdere ernstige steekincidenten voorgedaan die tot grote maatschappelijke onrust leidden. Daar is tijdelijk een veiligheidsrisicogebied aangewezen om preventief fouilleren mogelijk te maken. Een belangrijk doel hiervan was om een duidelijk signaal af te geven dat er zichtbaar tegen wapenbezit en – geweld wordt opgetreden. Na verloop van tijd nam het aantal incidenten af. Het veiligheidsrisicogebied is daarom niet verlengd en er wordt niet meer preventief gefouilleerd.

Ook in de gemeente Roosendaal is voor een aantal weken een veiligheidsrisicogebied aangewezen vanwege ongeregeldheden.

In de gemeente Roosendaal was sprake van ernstige wanordelijkheden rondom coronaprotesten in oktober en november 2021. De vrees bestond dat de ongeregeldheden zich zouden herhalen rondom de jaarwisseling. Daarom is voor de duur van twee weken een veiligheidsrisicogebied aangewezen, dat daarna eenmalig en kortdurend verlengd is tot na de jaarwisseling.

In het casestudy-onderzoek zijn nog andere typen van situaties en omstandigheden aangetroffen waarbij gebruik is gemaakt van preventief fouilleren.

In de gemeente Eijsden-Margraten is gedurende een aantal jaren preventief gefouilleerd langs de snelweg A2. Op parkeerplaatsen langs de snelweg nabij de grensovergang was sprake van grootschalige illegale handel. Dat ging om wapens, drugs, andere illegale goederen, grote sommen contant geld, et cetera. Een speciaal team van de politie dat zich onder meer richtte op deze criminaliteit kon gebruik maken van preventief fouilleren, omdat de parkeerplaatsen als veiligheidsrisicogebied waren aangewezen. Het preventief fouilleren richtte zich weliswaar primair op de wapens, maar de overige aangetroffen goederen werden als belangrijke bijvangst gezien. Hoewel de illegale handel voortduurde, bleek uit politiecijfers dat de handel in wapens afnam en ook het aantal aangetroffen wapens tijdens fouilleeracties daalde navenant. Dat heeft de lokale driehoek doen besluiten om de duur van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied niet langer te verlengen.

In de gemeente Enschede was er sprake van problematiek die veroorzaakt werd door een groepering die zich bezighield met drugshandel. Daartoe is tijdelijk preventief gefouilleerd.

In de gemeente Enschede werd preventief gefouilleerd in een bepaalde wijk, omdat bepaalde groeperingen voor overlast zorgden waarbij wapens en drugs in het spel waren. Dat gebied werd als veiligheidsrisicogebied aangewezen en er werden preventieve fouilleeracties gehouden totdat de overlast verdween.

De gemeente Amsterdam heeft na 2014 jarenlang bewust geen gebruik gemaakt van preventief fouilleren, dit was een politieke keuze. Daarin kwam in de zomer van 2021 verandering door te starten met een proef met preventief fouilleren.

In de gemeente Amsterdam is wapengeweld – met name onder jongeren - een serieus probleem. Daarom is gestart met een proef met preventief fouilleren om te onderzoeken in hoeverre dit instrument kan bijdragen aan het terugdringen van het wapengeweld. Om de proef met preventief fouilleren in Amsterdam is veel te doen geweest. De gemeenteraad sprak zich aanvankelijk uit tegen de inzet van het instrument, maar door het treffen van een aantal maatregelen en waarborgen stemde de raad uiteindelijk in met de proef. Medio september 2021 zijn voor de duur van vijf weken veiligheidsrisicogebieden aangewezen waar preventief gefouilleerd is. Het doel van de proef was om te onderzoeken of preventief fouilleren een bijdrage kon leveren aan het terugdringen van het toenemend wapenbezit en -gebruik onder jongeren in Amsterdam. Na evaluatie van de proef is besloten om de proef te verlengen in 2022. Vanwege de korte duur van de proef zijn nog te weinig ervaringen opgedaan om de werking en impact van het instrument goed te kunnen beoordelen.

De context en situaties die aanleiding geven tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied kunnen dus verschillen. Een belangrijke overeenkomst is dat voor al deze situaties geldt dat de veiligheidsrisicogebieden niet langer worden aangewezen dan noodzakelijk wordt geacht. Of zoals een van de burgemeesters in een interview aangaf: “Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied moet een uitzonderingssituatie zijn en je moet als burgemeester kunnen onderbouwen dat daarvan sprake is. Als de situatie weer genormaliseerd is, moet je er direct mee stoppen.” Uit de gesprekken blijkt dat de inzet van tijdelijk preventief fouilleren waarbij een veiligheidsrisicogebied kortdurend is aangewezen tot weinig (politieke) controverse leidt en dat er veel draagvlak en begrip is onder inwoners en ondernemers voor kortdurende inzet. De doelen van preventief fouilleren zijn in deze situaties het van de straat halen van wapens, zorgen voor een preventieve werking en signaalwerking doordat er zichtbaar tegen wapengeweld wordt opgetreden.

Het doel van preventief fouilleren in de hierboven beschreven situaties zijn zowel gericht op het van straat halen van wapens, zorgen voor een preventieve werking waardoor mensen geen wapens bij zich zullen dragen binnen de veiligheidsrisicogebieden en het vergroten van het veiligheidsgevoel van inwoners en bezoekers van het gebied.

4.4 Structurele en langdurige inzet

Een kleiner aantal gemeenten zet preventief fouilleren structureel en langdurig in. De gemeenten Rotterdam, Schiedam, Zaanstad, Enschede en Leeuwarden zijn casestudygemeenten waar daarvan sprake is. In deze gemeenten worden structureel veiligheidsrisicogebieden aangewezen, die veelal doorlopend worden verlengd. Een ontwikkeling die meerdere keren benoemd is, is het toenemend wapenbezit onder jongeren. Onder invloed van *drillrap* en social media wordt wapenbezit en wapengeweld een steeds groter probleem. De aard en omvang van de wapengerelateerde problematiek is in die gemeenten van dusdanige aard dat de lokale driehoeken van oordeel zijn dat preventief fouilleren blijvend moet worden ingezet. Het doel van preventief fouilleren is volgens gesprekspartners meervoudig. Zo wil de politie door middel van fouillering zoveel mogelijk wapens van straat krijgen, maar dient er tegelijkertijd ook een preventieve werking van uit te gaan. Ook wil men door middel van preventief fouilleren een signaal afgeven dat politie en gemeenten de problematiek serieus nemen en dat er zichtbaar tegen opgetreden wordt. Voor de gemeenten Rotterdam en Schiedam geldt dat preventief fouilleren een integraal onderdeel vormt van de totale veiligheidsstrategie in die gemeenten.

In Leeuwarden worden sinds 2006 doorlopend veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Het aantal fouilleeracties is daar jaarlijks echter beperkt, zo'n vier keer per jaar. In bepaalde gebieden in Leeuwarden doen zich met regelmaat wapengerelateerde incidenten voor. De overwegingen om daar doorlopend veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, zijn gelegen in het feit dat de gemeente, Openbaar Ministerie en de politie een signaal willen afgeven dat tegen wapenproblematiek wordt opgetreden.

In gemeenten waar preventief fouilleren structureel wordt ingezet, maakt het instrument een integraal onderdeel uit van de veiligheidsstrategie die in samenhang met andere middelen het wapengeweld moet terugdringen. Het instrument wordt dan ook niet per se als een ultimum remedium gezien, maar als een van instrumenten die de politie ter beschikking staan in de aanpak van wapengeweld. Dus hoewel preventief fouilleren in deze gemeenten het karakter van een structureel ingezet middel heeft gekregen, valt op dat het instrument niet genoemd wordt in de beleidsplannen/kadernota's integrale veiligheid van de gemeenten Enschede, Zaanstad, Leeuwarden en Rotterdam. In de Kadernota Veiligheid van de gemeente Schiedam wordt het onderwerp preventief fouilleren wel genoemd. Daaruit blijkt dat de gemeente Schiedam het als een uiterst middel ziet, maar dat de omstandigheden maken dat het gerechtvaardigd is om het middel in te zetten.

Kadernota integrale veiligheid gemeente Schiedam
In uiterste gevallen heeft de burgemeester de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Dit gebeurt op basis van een analyse van de politie. En alleen wanneer ondanks alle andere inzet van de gemeente en de politie (gewapende) geweldsdelicten te vaak blijven voorkomen. (…) In Schiedam is de noodzaak om dit instrument in te zetten aanwezig. We maken ons op dit moment vooral ook zorgen over jongeren die steekwapens bij zich dragen. Naast preventief fouilleren, zullen we ook meer inzetten op preventieve maatregelen.[110]

4.5 Besluitvormingsproces voor het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden

4.5.1 Totstandkoming aanwijzingsbesluiten

Het is veelal de politie die het initiatief neemt tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Dat komt omdat het over het algemeen de politie is die over de informatie beschikt die aanleiding kan geven tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Signalen worden ingebracht in de lokale driehoek waar de keuze wordt besproken om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Vaak gaat dit om concrete dreigingsbeelden of om signalen dat op een bepaald tijdstip de openbare orde dreigt te worden verstoord door de aanwezigheid van wapens. Denk aan voetbalwedstrijden, (niet aangemelde) demonstraties of tijdens de avondklokrellen in 2021. Gesprekspartners bij zowel politie, gemeenten als het openbaar ministerie benadrukken dat zo'n besluit niet lichtzinnig genomen wordt en dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt, ook als de dreiging plots en acuut is.

Ook in de casestudy-gemeenten die langdurig en structureel gebruik maken van preventief fouilleren komt het initiatief tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied vanuit de politie. In Rotterdam meldt de politie zich bij de gemeente met een aanvraag tot het aanwijzen

[110] Gemeente Schiedam 2021, p. 25.

van een veiligheidsrisicogebied. Die aanvraag gaat tevens naar het Openbaar Ministerie, die er ook over oordeelt en kijkt of de aanvraag voldoende onderbouwd is. Als zowel de gemeente en het Openbaar Ministerie akkoord zijn, wordt een aanwijzingsbesluit opgesteld dat ambtelijk wordt besproken tussen het Openbaar Ministerie en de gemeente. Vervolgens neemt de driehoek er een besluit over. Een aanvraag vanuit de politie betreft een rapportage met daarin sfeerbeelden, een beschrijving van het gebied en de problematiek die er zich afspeelt. De rapportage wordt onderbouwd met politiecijfers, zoals het aantal wapenincidenten in dat gebied. Bij de beoordeling of een veiligheidsrisicogebied moet worden aangewezen, wordt maatwerk geleverd; er zijn geen objectieve criteria geformuleerd zoals een x-aantal incidenten voordat een gebied aangewezen kan worden. Het aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd in het Gemeenteblad, er wordt echter niet actief over gecommuniceerd naar inwoners. Soms wordt via persberichten en andere gemeentelijke kanalen gecommuniceerd, maar het is geen gebruik om alle bewoners en ondernemers in een veiligheidsrisicogebied te informeren (bijvoorbeeld door een brief van de gemeente). Nadat het besluit is gepubliceerd, is de gemeente niet meer actief betrokken bij de besluiten om daadwerkelijk te gaan fouilleren. De gebieden worden steeds voor een half jaar aangewezen. Niet elk verzoek vanuit de politie om een veiligheidsrisicogebied wordt gehonoreerd. Zo zijn er voorbeelden genoemd waarbij de politie een aanvraag deed bij de gemeente, maar werd geoordeeld dat de problematiek (nog) niet ernstig genoeg was om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen en dat eerst andere mogelijkheden moesten worden uitgelopen.

In Schiedam waar ook structureel en langdurig preventief wordt gefouilleerd, kent het besluitvormingsproces een vergelijkbaar verloop. Ook daar komt de politie met het initiatief om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. In Schiedam zijn in 2011 voor het eerst veiligheidsrisicogebieden aangewezen vanwege een groot aantal gewapende roofovervallen en straatroven. De gemeente en politie verkenden welke maatregelen ze konden treffen om dit geweld tegen te gaan. Vanaf dat moment zijn er steeds meer gebieden bijgekomen en is inmiddels ongeveer de helft van Schiedam aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De gebieden worden doorgaans voor een half jaar aangewezen, maar in enkele gevallen ook voor een jaar.

4.5.2 Omvang van veiligheidsrisicogebieden

Ook ten aanzien van het type aangewezen veiligheidsrisicogebied is een aantal interessante verschillen te zien tussen gemeenten. Zo worden er bijvoorbeeld (delen van) wijken aangewezen als veiligheidsrisicogebied, maar ook uitgaansgebieden, of gebieden rondom voetbalstadions. In steden als Zwolle en Breda werden gebieden aangewezen waar de incidenten zich (mogelijk zouden) afspelen. Daarbij zijn eveneens alle toegangswegen meegenomen in het veiligheidsrisicogebied, zodat iedereen die het gebied wilde betreden langs de politiecontrole moet. Een vergelijkbare variant doet zich voor in Enschede, waarbij de autowegen die toegang geven tot centrum zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied zodat ook gefocust kan worden op auto's.

4.6 Invloed van de gemeenteraad

Uit gesprekken blijkt dat de invloed van de gemeenteraad bij incidentele inzet van preventief fouilleren beperkt is. Er lijkt in de lokale politiek veel draagvlak en begrip te zijn voor preventief fouilleren als een dreigende situatie daarom vraagt. Wanneer preventief fouilleren langduriger en structureel wordt ingezet, is de politieke kleur van de raad bepalender. Zo is er in de gemeenten Rotterdam en Schiedam relatief veel draagvlak voor preventief fouilleren, terwijl er in een gemeente als Amsterdam de nodige weerstand is. In de meeste gemeenten wordt

de raad alleen geïnformeerd over de daadwerkelijke toepassing van preventief fouilleren. In gemeenten waar het onderwerp meer politiek-bestuurlijk gevoelig ligt, wordt de raad actiever aan de voorkant betrokken bij de besluitvorming over de inzet van het instrument. De gemeenteraad van Amsterdam ging bijvoorbeeld pas na een aantal concessies akkoord met het starten van een proef met preventief fouilleren in 2021, door een minder grootschalige opzet van de proef (kleinere veiligheidsrisicogebieden en minder fouilleeracties). Uit gesprekken blijkt dat ook de raad in de gemeenten Den Haag en Utrecht kritisch is op de inzet van preventief fouilleren.

4.7 Verlengen van veiligheidsrisicogebieden

In de gemeenten waar langdurig en structureel preventief gefouilleerd wordt, worden veiligheidsrisicogebieden periodiek verlengd. Voor de casestudygemeenten Rotterdam, Schiedam, Leeuwarden en in iets mindere mate voor Zaanstad geldt dat grote delen van stad jarenlang als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen. Daardoor is de situatie ontstaan dat veel wijken een permanente status van veiligheidsrisicogebied hebben. Kijkend naar de besluiten tot het opnieuw aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied (verlengingsbesluiten) van de gemeente Rotterdam, dan valt op dat deze steeds nagenoeg een kopie zijn van de voorgaande besluiten, met dezelfde argumenten en onderbouwing om het gebied aan te wijzen. Er wordt bijvoorbeeld geen actuele stand van zaken in weergegeven, of welke bijdrage preventief fouilleren heeft geleverd aan het terugdringen van wapenincidenten in de veiligheidsrisicogebieden. Datzelfde geldt voor de aanwijzingsbesluiten van de gemeenten Zaanstad en Schiedam. De aanwijzingsbesluiten van de gemeenten Enschede en Leeuwarden geven wel meer informatie over de stand van zaken omtrent wapengeweld op dat moment.

Uit gesprekken blijkt dat wanneer de periode van aanwijzing afloopt, er opnieuw een beoordeling plaatsvindt zoals hiervoor beschreven. Dat betekent dat de politie opnieuw een aanvraag doet en deze onderbouwt met de registraties van incidenten in het betreffende gebied.

Registratie van wapenincidenten
De registratie van wapenincidenten bij de politie vormt een aandachtspunt, zo volgt uit enkele gesprekken. Een eenduidige en uniforme (landelijke) wijze voor het registreren van wapengebruik en (de categorisering van) inbeslaggenomen wapens ontbreekt (zie ook hoofdstuk 3). In een gesprek werd als voorbeeld genoemd dat bij een persoon meerdere wapens worden aangetroffen en dat deze wapens vervolgens allemaal als afzonderlijk wapenincident worden geregistreerd (waardoor het lijkt alsof meerdere personen wapens bij zich droegen). Ook het in kaart brengen van de precieze locaties van waar wapenincidenten voorkomen dan wel in beslag worden genomen, is ingewikkeld en tijdrovend. Een genoemd voorbeeld is dat wapengerelateerde incidenten binnen de huiselijke sfeer en het openbaar gebied niet zijn uitgesplitst in het politiesysteem. Dit moet handmatig in kaart worden gebracht, wat de nodige capaciteit vergt. In een casestudy-gemeente wordt alleen de locatie van het bureau geregistreerd waar inbeslaggenomen wapens worden ingeleverd in plaats van de precieze locatie waar de wapens zelf worden aangetroffen. Dit vervuilt de data over wapengebruik en kan ten koste gaan van de effectiviteit van de inzet van preventief fouilleren, omdat mogelijkerwijs niet op de locaties wordt gefouilleerd waar de meeste wapens worden gebruikt of aangetroffen.

Het aantal wapenincidenten (en aantal inbeslaggenomen wapens) geeft telkens weer aanleiding voor de driehoek om opnieuw de veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Wat in mindere

mate lijkt plaats te vinden, is dat er kritisch gekeken wordt naar de effecten van preventief fouilleren en in hoeverre het instrument daadwerkelijk een bijdrage levert aan het terugdringen van geweldsincidenten. Er hebben in de casestudygemeenten ieder geval recentelijk geen evaluaties plaatsgevonden waaruit dat zou moeten blijken. De argumenten om veiligheidsrisicogebieden steeds opnieuw aan te wijzen, zijn vooral gelegen in het feit dat het aantal wapenincidenten (te) hoog blijft, dat er wapens van straat worden gehaald en dat er maatschappelijk draagvlak is onder inwoners voor preventief fouilleren. Er is geen informatie beschikbaar waarin een causaal verband wordt gelegd tussen de inzet van preventief fouilleren en een vermindering van het aantal wapenincidenten. De gemeente Zaanstad heeft weliswaar rapporten gepubliceerd waarin de aanwijzingsbesluiten en het preventief fouilleren worden geevalueerd, maar dat blijft beperkt tot informatie over het aantal wapenincidenten en de opbrengsten van het preventief fouilleren in termen van aantallen gevonden wapens. Er wordt niet ingegaan op de vraag in hoeverre het preventief fouilleren daadwerkelijk bijdraagt aan het terugdringen van wapenbezit en -geweld en of preventief fouilleren daardoor (nog steeds) een proportioneel en geschikt middel hiertegen is. Over de effecten van preventief fouilleren zie hoofdstuk 6.

4.8 Last van de officier van justitie

Bij de totstandkoming van de wetgeving die preventief fouilleren mogelijk maakt, heeft de wetgever bepaald dat wanneer een veiligheidsrisicogebied is aangewezen, de officier van justitie vervolgens een bevel (last) moet geven op basis waarvan de politie tot preventief fouilleren mag over gaan. Die last geldt telkens voor een duur van maximaal 12 uur. Dat betekent dat de officier een zelfstandige bevoegdheid heeft om in het concrete geval te bepalen of het bevel dient te worden afgegeven om preventief te fouilleren.

Wanneer preventief fouilleren incidenteel wordt ingezet, bijvoorbeeld rondom een voetbalwedstrijd, demonstratie, onrust tijdens een jaarwisseling of incident zoals de avondklokrellen, dan vindt afweging door de officier van justitie gelijktijdig plaats met de afweging om het veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. De argumenten om het veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, zijn dan dezelfde als die aan de last van de officier ten grondslag worden gelegd. De aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied hangt in dat geval samen met een concrete fouilleeractie die erop gericht is op een specifiek moment de openbare orde te herstellen.

Wanneer een veiligheidsrisicogebied voor langere tijd is aangewezen en er voor langere tijd preventieve fouilleeracties worden georganiseerd, ligt dat anders. Uit de praktijk blijkt dat het zelden tot nooit voorkomt dat een aanvraag vanuit de politie om op bepaalde tijdstippen preventief te fouilleren geweigerd wordt door de officier van justitie. In de gemeenten Rotterdam en Schiedam wordt wekelijks op ongeveer dezelfde dagen en tijdstippen preventief gefouilleerd. De politie doet steeds opnieuw een aanvraag bij de officier om voor die momenten een last af te geven. Gesprekspartners geven aan dat zij nooit meemaken dat de officier van justitie een aanvraag voor een last niet honoreert. Daarmee lijkt het afgeven van de last om preventief te fouilleren te zijn verworden tot een formaliteit (uitzonderingen daargelaten, zie toelichting na onderstaand kadertje). Dit beeld komt sterk overeen met wat de Nationale ombudsman in 2011 al signaleerde in zijn onderzoek naar preventief fouilleren. Daarover schreef hij het volgende:

> ‘De proportionaliteitstoets van de officier van justitie is dus niet veel anders dan de toets die door de driehoek al is uitgevoerd bij de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied. Er zijn enkel actuele gegevens over wapenincidenten toegevoegd aan het sfeerverbaal. Niet duidelijk is of er ook een daadwerkelijke subsidiariteitstoets wordt uitgevoerd door de officier van justitie. De noodzaak om het middel preventief fouilleren, naast alle andere bevoegdheden die de politie heeft, op dat moment op die plaats in te zetten, lijkt al te zijn aangenomen bij het aanwijzen van het veiligheidsrisicogebied.’[111]

Een kritischer toetsing vindt met name plaats wanneer een aanvraag wordt gedaan voor een actie die afwijkt van de meer gangbare acties, bijvoorbeeld een horecacontrole of een actie in een gebied waar nog niet eerder preventief is gefouilleerd.

4.9 Overwegingen om geen gebruik te maken van preventief fouilleren

Bij de selectie van gemeenten voor het casestudy onderzoek is logischerwijs gekeken naar gemeenten die gebruik maken van het instrument preventief fouilleren. Daarnaast zijn nog gesprekken gevoerd met gemeenten die geen gebruik maken van preventief fouilleren, maar waar de grootte van de gemeente daar mogelijk wel aanleiding toe zou geven. Zo wordt in de gemeenten Den Haag en Utrecht geen gebruik gemaakt van preventief fouilleren, terwijl dat in het verleden wel gebeurde.

Voor zowel de gemeenten Den Haag als Utrecht geldt dat de gemeenteraad kritisch is op het instrument preventief fouilleren; het wordt gezien als een (te) zwaar middel, waarbij bovendien het risico op etnisch profileren een rol speelt. Zowel in de gemeente Den Haag als in de gemeente Utrecht is in het verleden preventief gefouilleerd, maar wordt daar tegenwoordig van afgezien. Ook de gemeente Den Haag heeft te maken met wapengerelateerd geweld, maar gemeente en politie willen dit vooral door middel van preventie tegengaan. Die aanpak is beschreven in het Haags Actieplan wapens en jongeren. In Den Haag vinden weliswaar geweldsincidenten met wapens plaats en neemt het wapenbezit onder jongeren toe, maar de reden om geen gebruik te maken van preventief fouilleren ligt met name in het feit dat Den Haag geen gebieden heeft waar het wapengeweld zich concentreert. Preventief fouilleren zou daarmee te ongericht en daardoor niet-proportioneel zijn. In Den Haag zijn bovendien de (jongeren)groepen waarvan bekend is dat ze wapens dragen in beeld bij politie en gemeente. Wapenbezit wordt daarom via groepsgerichte aanpakken via het Zorg- en Veiligheidshuis aangepakt.

Daarnaast wordt nog een aantal andere redenen genoemd om niet preventief te fouilleren. Tussen 2006 en 2009 heeft Den Haag gebruik gemaakt van preventief fouilleren. Na evaluatie van deze inzet is in 2010 besloten om hier niet mee door te gaan. In een brief aan de gemeenteraad van 16 juli 2020 schrijft de burgemeester daarover:

> ‘… dat bij de inzet van een dergelijk vergaand instrument, de ‘kosten en de baten’ zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Daarbij gaat het om elementen als de inbreuk op privacy en persoonlijke integriteit, maar ook om het grote beslag dat een zorgvuldige inzet van dit instrument legt op de (schaarse) politiecapaciteit. De opbrengsten van een verstrekkend middel als gebiedsgericht preventief fouilleren dienen de toepassing daarvan te

[111] Van der Bijl e.a. 2011, p. 33.

rechtvaardigen. In 2010 is daarom mede op basis van de resultaten en in overleg met de raad, besloten om de gebiedsaanwijzing die de inzet van dit middel mogelijk maakte, niet te verlengen. (…) Een bijkomende overweging hierbij die de laatste jaren in steeds verder toenemende mate relevant is, is dat door het huidige gebruik van sociale media preventief fouilleeracties, die in het publieke domein nu eenmaal duidelijk zichtbaar zijn, razendsnel bekend zijn bij een breed publiek, waaronder de doelgroep. Dat verkleint de pakkans (en daarmee het nut van dergelijke acties) aanzienlijk. De fouilleeracties hebben dan vooral een symbolische werking. Dat kan als positief worden ervaren. Uit de evaluaties bleek echter ook dat men de acties stigmatiserend voor de wijk vond.'[112]

De inzet van *spoedeisend* preventief fouilleren wordt evenmin overwogen in Den Haag. In de raadsbrief geeft de burgemeester hierover aan dat er tot dusver geen aanleiding is geweest om spoedeisend preventief te fouilleren. De lokale driehoek in Den Haag geeft er de voorkeur aan om bij concrete signalen van wapenbezit de schaarse politiecapaciteit in te zetten om gericht te rechercheren en waar nodig en mogelijk op te treden op basis van het strafrecht. Tijdens demonstraties waar mogelijk sprake is van wapenbezit wordt doorgaans gebruik gemaakt van een noodbevel om wapengeweld te voorkomen.

In de gemeente Utrecht wordt evenmin gebruik gemaakt van preventief fouilleren. Hoewel ook in die gemeente sprake is van wapengeweld, is de ernst en omvang niet van dien aard dat van preventief fouilleren gebruik wordt gemaakt. Ook kent de gemeente Utrecht geen drillrapscene, die wapengebruik verheerlijkt en wapenbezit stimuleert. In een aantal situaties waarin sprake was van wapengerelateerd geweld is onderzocht of preventief fouilleren een geschikt instrument zou kunnen zijn om nieuwe incidenten te voorkomen. Daarbij kwamen politie en gemeente steeds tot de conclusie dat de incidenten en de problematiek niet zwaarwegend genoeg waren om de inzet van preventief fouilleren te rechtvaardigen. Daarbij speelt bovendien dat de gemeenteraad van Utrecht kritisch is op het instrument, met name ook vanwege de risico's op etnisch profileren die het instrument met zich mee zou kunnen brengen.

4.10 Conclusie

De overwegingen om gebruik te maken van preventief fouilleren verschillen per situatie. De casestudy's laten duidelijke verschillen van omstandigheden zien die aanleiding geven tot preventief fouilleren. Zo kent preventief fouilleren incidentele inzet waarbij veiligheidsrisicogebieden kortdurend, voor een aantal dagdelen of dagen worden aangewezen. Situaties waaraan gedacht kan worden, zijn (niet-gemelde) demonstraties waarbij er concrete politie-informatie is dat er groeperingen zijn die wapens bij zich zullen dragen, rondom voetbalwedstrijden of tijdens de avondklokrellen in 2021. In andere situaties wordt preventief fouilleren ingezet voor bepaalde tijd; een aantal weken of maanden, waarna het veiligheidsrisicogebied weer wordt opgeheven. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan wapengeweld in uitgaansgebieden. Ook zijn er gemeenten die langdurig en structureel veiligheidsrisicogebieden aanwijzen en verlengen. De reden daarvoor is dat er structureel veel wapengeweld plaatsvindt in die gebieden. De geweldscijfers blijven voor die gemeenten aanleiding geven om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen en te verlengen. Overwegingen om geen gebruik te maken van preventief fouilleren kunnen gelegen zijn in het lokale politieke standpunt ten aanzien van preventief fouilleren, omdat wapengeweld zich niet in bepaalde gebieden concentreert, omdat

[112] Burgemeester Den Haag 2020.

de effectiviteit ervan betwijfeld wordt en het te veel politiecapaciteit kost of omdat andere maatregelen om wapengeweld tegen te gaan de voorkeur krijgen.

5 Uitvoeringspraktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk rondom de inzet van preventief fouilleren. Het hoofdstuk is gebaseerd op de bevindingen uit de casestudy's. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de operationele vormen van preventief fouilleren. Daarbij wordt aandacht besteed aan de verschillende fouilleermethoden en type acties die in de praktijk worden georganiseerd. In paragraaf 5.3 komt de wijze waarop de selectie van personen plaatsvindt tijdens fouilleeracties aan de orde. Daarbij wordt ingegaan op de aselectieve en meer gerichte toepassing van preventief fouilleren. In paragraaf 5.4 komt de inbeslagname van aangetroffen wapens tijdens fouilleeracties aan de orde (als 'sluitstuk' van een fouilleeractie) en de ervaringen daarbij met de wapencategorisering in de WWM. Tot slot wordt in paragraaf 5.5 besproken in hoeverre er, bezien vanuit de casestudy's, maatschappelijk draagvlak bestaat voor de toepassing van preventief fouilleren en wat de inzet van het instrument betekent voor de veiligheidsbeleving van bewoners/bezoekers in veiligheidsrisicogebieden en personen die worden gefouilleerd.

5.2 Operationele vormen van preventief fouilleren

5.2.1 Fouilleermethoden

Nadat de officier van justitie een last heeft afgegeven voor het houden van een preventieve fouilleeractie, kan de politie in een veiligheidsrisicogebied de bevoegdheden van de WWM uitoefenen. Op grond van de WWM kan tegenover eenieder de bevoegdheid worden uitgeoefend om verpakkingen van goederen te onderzoeken (met inbegrip van reisbagage), vervoermiddelen te onderzoeken en een onderzoek aan de kleding in te stellen.[113]

De politie maakt voor het uitvoeren van preventieve fouilleeracties gebruik van verschillende methoden. Uit de interviews blijkt niet dat bij specifieke omstandigheden een bepaalde

[113] Artikelen 50 lid 3, 51 lid 3 en 52 lid 3 WWM.

methode juist wel of niet wordt ingezet. De keuze voor een bepaalde methode is doorgaans van verschillende factoren afhankelijk, zoals de beschikbare politiecapaciteit, het doel van de actie, de mate waarin aselectiviteit gewaarborgd kan worden en de kans op het vinden van wapens. Daarbij is het beeld dat het geregeld voorkomt dat meerdere fouilleermethodes worden gehanteerd tijdens een fouilleeractie.

Uit de casestudy's blijkt dat in de meeste gevallen gebruikt wordt gemaakt van voertuig- en passantencontroles. In mindere mate wordt gebruik gemaakt van de horecacontrole, gebiedssurveillance en de gebiedsafsluiting. Hieronder worden de fouilleermethoden verder toegelicht.[114]

Voertuigcontroles
Bij voertuigcontroles wordt een bestuurder (en eventuele andere inzittenden) gefouilleerd en wordt het voertuig doorzocht op wapens. Veel gesprekspartners vinden de voertuigcontrole een effectieve methode, omdat de kans op het vinden van wapens groter is bij voertuigencontroles dan wanneer alleen personen gefouilleerd worden. *"Wapens kunnen zowel in voertuigen als in de kleding van personen worden aangetroffen"*, zo wordt door een gesprekspartner toegelicht. Een nadeel van voertuigcontroles is dat deze controles vaak langer duren dan het fouilleren van een persoon en dat het meer capaciteit vraagt.

Voertuigencontroles kunnen statisch of dynamisch worden uitgevoerd. Bij een statische controle staat de politie op een vaste plek, waarbij voertuigen worden geselecteerd voor een controle. Bij deze methode laat de politie voertuigen op een bepaalde locatie in een fuik rijden (of worden voertuigen van de weg naar een nabijgelegen parkeerplek geleid) en worden zoveel mogelijk voertuigen (en inzittenden) gecontroleerd. Een statische controle kan in een wijk worden uitgevoerd, maar ook bij de op- of afrit van een snelweg. Doorgaans wordt bij een voertuigencontrole een controlestraat ingericht met een aantal parkeerplekken voor de voertuigen. Een politiefunctionaris die naast de weg staat, leidt dan steeds het eerstvolgende voertuig naar de controlestraat zodra er een plek vrijkomt. Er zijn ook enkele voorbeelden genoemd waar wordt gewerkt zonder controlestraat. In dat geval staan de politiefunctionarissen naast de weg en worden bepaalde auto's aan de kant gezet.

Bij dynamische voertuigcontroles rijdt de politie rond in een veiligheidsrisicogebied (motorrijder en/of politiebus) en worden voertuigen naar de kant van de weg gedirigeerd, waarna het voertuig wordt doorzocht en de bestuurder en eventuele inzittenden worden gecontroleerd. Bij de dynamische voertuigcontrole is sprake van meer keuzevrijheid voor politiefunctionarissen, omdat niet wordt gewerkt met een vaste controlestraat, waar telkens het eerstvolgende voertuig wordt geselecteerd nadat een controleplek vrijkomt. Deze dynamische vorm van preventief fouilleren wordt alleen toegepast in de gemeenten die preventief fouilleren structureel en langdurig inzetten. Gerichte selectie van voertuigen kan dan plaatsvinden, bijvoorbeeld op basis van normafwijkend gedrag (zoals voertuigen die snel een andere of verkeerde richting op rijden) of op basis van ANPR-hits. Op basis van ANPR-hits wordt nagegaan of het voertuig in verband staat met WWM-antecedenten, ernstige feiten als overvallen en drugshandel, veredelde Meld Misdaad Anoniem-tips en/of Criminele Inlichtingen Eenheid-tips.[115] Hiervan wordt in een van de casestudy-gemeenten gebruik gemaakt.

[114] De benamingen van de controles zijn overgenomen uit het onderzoek van Van der Torre e.a., 2005.
[115] Kuppens e.a. 2011, p. 91.

Passantencontroles
Bij een passantencontrole wordt door de politie een fuik gecreëerd waar passanten doorheen moeten om verder te kunnen lopen. De statische methode kan overal worden ingezet: in winkelstraten of winkelcentra, bij de uitgang/ingang van metro- en treinstations, bij toegangswegen naar een horecagebied of in een woonwijk.

Ten aanzien van fouilleeracties in een horecagebied wordt door de politie opgemerkt dat het beter werkt deze acties aan het begin van de avond te organiseren, wanneer sprake is van toeloop naar de horecagelegenheden. Hoe later op de avond, hoe meer alcohol mensen hebben genuttigd en hoe groter de kans wordt dat er weerstand ontstaat tegen het preventief fouilleren. Personen onder invloed van alcohol worden immers sneller agressief.

Bij passantencontroles bij de ingang/uitgang van stations moet volgens de politie rekening gehouden worden met welke trein of metro wordt geselecteerd. De politie staat bij een controle aan het einde van een (rol)trap. Aangegeven wordt dat op een dergelijke plek eenvoudig een fuik kan worden gecreëerd. De ervaring van de politie is dat inkomende reizigers soms niet willen meewerken aan de controle, omdat hun reis door de controle wordt vertraagd.

Gebiedssurveillance
Bij deze methode wordt door een (vaak kleine) groep politiefunctionarissen (of meerdere groepen) gesurveilleerd in een bepaald gebied waar personen op straat worden gecontroleerd. Ook kunnen voertuigen staande worden gehouden en worden gecontroleerd. In dat kader kunnen 'prikacties' worden verricht, waar de politie steeds voor een korte periode personen controleert op een locatie en zich vervolgens verplaatst naar een andere locatie. Politiefunctionarissen lopen op een rustig tijdstip (vaak in de nacht) door een wijk en onderwerpen iedere passant die zij tegenkomen aan een preventieve fouillering.

Horecacontroles
Bij een horecacontrole wordt iedereen in een horecagelegenheid preventief gefouilleerd. De selectie van de gelegenheid vindt vaak plaats op basis van informatie over geweldsincidenten en vermoedens van de aanwezigheid van wapens. Bij deze methode bestaat er weinig keuzevrijheid voor de politiefunctionaris, omdat iedereen binnen de horecagelegenheid wordt gefouilleerd. Het beeld uit de casestudy's is dat horecacontroles weinig voorkomen. Er wordt in gesprekken op verschillende nadelen gewezen. Het vergt relatief veel politiecapaciteit. Daarnaast heeft de methode veel impact op de horecagelegenheid, omdat het belastend is voor de uitbater en de bezoekers. Ook kan door de wapencontrole de sfeer omslaan in de horecagelegenheid en er gevaar bestaan op escalatie. Wanneer eventuele onrust of ongeregeldheden uitbreken, is de politie zelf ingesloten in de horecagelegenheid. Dit is in sommige gemeenten een reden geweest om geen horecacontroles uit te voeren of om hiermee te stoppen.

Gebiedsafsluiting
Bij de zogenoemde gebiedsafsluiting wordt een bepaald gebied afgezet waarbinnen iedere persoon in beginsel wordt gecontroleerd. Dit kan een relatief groot gebied zijn, maar het is ook mogelijk dat gelijktijdig of beurtelings meerdere kleine gebieden worden afgezet waarbinnen personen worden gecontroleerd. Uit de casestudy's zijn geen voorbeelden gebleken waar deze fouilleermethode is toegepast. Een kleinschaligere variant van de gebiedsafsluiting is de mini-afsluiting, waarbij een bepaalde straat wordt afgezet waar iedere passant wordt gecontroleerd. In enkele casestudy-gemeenten is van deze methode gebruik gemaakt door een toegangsstraat naar het horecagebied af te sluiten. Een nadeel van deze methode is dat iedereen binnen korte tijd op de hoogte is van een dergelijke actie. Door het afsluiten van een straat

ontstaat gauw een 'ophoping', waardoor het politieoptreden zichtbaarder wordt en mensen elkaar snel waarschuwen over de controle. Personen die wapens op zak hebben, kunnen daardoor gemakkelijk een andere route kiezen en de controle omzeilen. Daarnaast vergen gebiedsafsluitingen veel politiecapaciteit.

5.2.2 Type acties

De toepassing van de in de vorige paragraaf beschreven fouilleermethodes kan op drie manieren worden georganiseerd. De eerste vorm betreft een georganiseerde actie. In dat geval wordt de actie om preventief te fouilleren (ruim) van tevoren gepland. De tweede vorm is een gecombineerde actie. Het verschil met een georganiseerde actie is dat tijdens een gecombineerde actie meerdere type controles plaatsvinden, bijvoorbeeld een wapencontrole in combinatie met een verkeers- of alcoholcontrole. Bij gecombineerde acties kan door de politie worden samengewerkt met andere organisaties, zoals de Belastingdienst. Ten slotte kan preventief fouilleren ook als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van politiefunctionarissen worden gebruikt. Hieronder worden de type acties verder toegelicht.

Georganiseerde acties

Uit de casestudy's blijkt dat wanneer preventief fouilleren wordt ingezet dit in veruit de meeste gevallen een (ruim) van tevoren geplande actie betreft. Een actie kan om te beginnen worden opgezet omdat er aanwijzingen zijn of omdat er een hoog risico bestaat op verstoring van de openbare orde. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld demonstraties, voetbalwedstrijden, evenementen of de jaarwisseling. Daarnaast kan een actie worden georganiseerd in veiligheidsrisicogebieden die voor langere duur zijn aangewezen. Georganiseerde acties worden – als er geen sprake is van een spoedeisende situatie – vaak ruim van tevoren voorbereid, omdat een preventieve fouilleeractie in de meeste gevallen een behoorlijk beroep doet op de capaciteit van de politie en het aanvragen van de last bij de officier van justitie moet worden voorbereid. De frequentie van het aantal georganiseerde acties wordt in belangrijke mate bepaald door de beschikbare politiecapaciteit. Zo wordt in enkele gesprekken aangegeven dat het lastig is regelmatig tijdens horeca-avonden een actie te organiseren, omdat die capaciteit niet ieder weekend beschikbaar is.

Gecombineerde acties

Een variant van de georganiseerde actie is de gecombineerde actie. Ook dan gaat het om een fouilleeractie die van tevoren is gepland. Het preventief controleren op wapens vormt dan een onderdeel van een breder georganiseerde actie, waar ook andere type controles worden verricht, al dan niet in samenwerking met andere organisaties zoals de Belastingdienst en de FIOD. Enkele voorbeelden uit de casestudy-gemeenten zijn het uitvoeren van een gecombineerde actie met het verkeershandhavingsteam, waarbij zowel een wapencontrole als een alcoholcontrole wordt uitgevoerd, het organiseren van een integrale handhavingsactie samen met de Belastingdienst waarbij preventief fouilleren een onderdeel vormt van de controle. Het voordeel van een gecombineerde actie is dat tegelijkertijd op meerdere aspecten kan worden gecontroleerd en dat efficiënt gebruik wordt gemaakt van de personele capaciteit. Ondanks het 'slim gebruik' van de personele inzet bij een gecombineerde actie, is ook bij dit soort acties vaak veel politie-inzet nodig. Het zijn doorgaans grootschalige acties die van tevoren worden gepland.

In de praktijk bestaat bij gecombineerde acties het risico op het misbruik maken van de bevoegdheid (détournement de pouvoir). De Nationale ombudsman adviseerde bijvoorbeeld in 2013, naar aanleiding van een onderzoek over de inzet van preventief fouilleren op

een camping in Maasdriel en een actie langs de A2 in Geldermalsen, preventief fouilleren niet meer in te zetten in combinatie met andere controleacties die een ander doel dienen, om de zuiverheid van het handelen te waarborgen. De Nationale ombudsman oordeelde in beide onderzochte gevallen dat misbruik van bevoegdheid was gemaakt. In beide gevallen werd niet overwogen of de gemeenteraad in de APV de bevoegdheid voor de burgemeester wilde opnemen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Daarnaast was de motivering voor het aanwijzingsbesluit van het veiligheidsrisicogebied voor de camping in Maasdriel letterlijk overgenomen uit het aanwijzingsbesluit van Geldermalsen. Ook waren de aanwijzingsbesluiten niet vooraf gepubliceerd.[116]

Preventief fouilleren als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden
Preventief fouilleren vormt in enkele casestudy-gemeenten meer een onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van de politie. In dat geval wordt er iedere week voor een dag of aantal dagen een last door de officier van justitie afgegeven. De bevoegdheid om preventief te fouilleren wordt in dat geval beschouwd als een van de instrumenten die de politie ter beschikking staat in het uitvoeren van zijn dagelijkse werkzaamheden. Op deze wijze wordt geen extra beroep gedaan op de personele inzet.

Preventief fouilleren als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden wordt toegepast in twee van de casestudy-gemeenten. Nagenoeg iedere donderdag, vrijdag en zaterdag is voor bepaalde wijken voor twaalf uur een last tot preventief fouilleren afgegeven, waarvan het *flexteam* van de politie tijdens hun dagelijkse werkzaamheden gebruik kunnen maken. Op een rustig moment tijdens de dienst kunnen voertuigen of passanten worden gecontroleerd. Dit kan zowel een statische controle zijn (controleren van één op de zoveel voertuigen of passanten) als een dynamische controle (selectie op basis van afwijkend gedrag). Het voordeel van de kleinschalige acties tijdens de dienst is volgens de gesprekspartners dat het geen extra politie-inzet vraagt. Grootschalige acties waarbij meer dan tien politiemedewerkers betrokken zijn, komen daardoor niet vaak voor (dat gebeurt eens per twee maanden).

5.2.3 Uitvoering van de fouillering

Het organiseren van preventief fouilleeracties is volgens de politie *learning by doing*. Dit geldt vooral voor gemeenten waar voor de eerste keer het instrument wordt ingezet. In een van de casestudy-gemeenten werd bijvoorbeeld in de eerste jaren preventief fouilleren in de binnenstad ingezet. Omdat de gemeenschap met het instrument bekend raakte, daalde de opbrengst en ging de politie op zoek naar andere methoden. Er is toen een proefactie georganiseerd met voertuigencontroles. Deze eerste proefactie bleek niet heel effectief qua wapenopbrengsten, omdat de politie nog zoekende was hoe een actie goed kan worden uitgevoerd en wat geschikte locaties en tijden zijn om te controleren. In een andere casestudy-gemeente werd tijdens de eerste preventieve fouilleeractie een vuurwapen aangetroffen, maar werd de persoon in kwestie niet meteen geboeid. Dit had een gevaarlijke situatie kunnen opleveren, doordat de betreffende persoon in theorie het vuurwapen zou hebben kunnen pakken (en gebruiken). Sindsdien is de regel bij het basisteam dat wanneer een vuurwapen wordt aangetroffen de persoon eerst wordt geboeid en alle politiefunctionarissen op de controleplaats op de hoogte moeten worden gesteld van de aanwezigheid van het vuurwapen. Het beeld uit de casestudy's is dat kennisdeling over de uitvoering van preventief fouilleeracties niet veelvuldig voorkomt tussen gemeenten en politie-eenheden.

[116] Nationale ombudsman 2013.

Uit gesprekken volgt dat bij de fouillering van één persoon (en eventueel een voertuig) doorgaans twee tot drie politiefunctionarissen betrokken zijn. Bij een voertuigencontrole kan één functionaris zich richten op de inzittenden en de andere functionaris(sen) op het doorzoeken van het voertuig. Bij passantencontroles voert één functionaris de controle uit en houdt de andere functionaris het overzicht. In de meeste casestudy-gemeenten is het beleid bij de politie dat (voor zover het mogelijk) vrouwen door vrouwen en mannen door mannen worden gefouilleerd.

Opvragen ID-bewijs
Doorgaans wordt van personen die worden gefouilleerd geen ID-bewijs gevraagd. Het gaat immers om personen waartegen geen voorafgaande verdenking bestaat. In een casestudy-gemeente waar de binnenstad als veiligheidsrisicogebied was aangewezen vanwege dreigende rellen tijdens een anti-coronademonstratie, is wel bewust van iedere gefouilleerde persoon om een ID-bewijs gevraagd. Daarmee wilde de politie een beeld krijgen van de personen die naar de stad zijn gekomen om mogelijk te relschoppen. Bij alle minderjarigen waarvan de identiteit is vastgesteld, is in de week na de actie een huisbezoek afgelegd voor een waarschuwingsgesprek. Deze werkwijze had de politie ook gehanteerd tijdens de avondklokrellen in januari 2021; de jongeren die toen aanwezig waren, heeft de politie in november 2021 tijdens de anti-coronademonstratie niet meer teruggezien. Volgens de politie was dit een teken dat de huisbezoeken een afschrikwekkend effect hebben gehad.

Veel gesprekspartners van de politie geven aan dat het van belang is gefouilleerde personen uit te leggen waarom er preventief wordt gefouilleerd. Een fatsoenlijke en correcte bejegening tijdens fouilleeracties is ook van belang, omdat het burgers en geen verdachten betreft. Aan dit aspect wordt tijdens de briefings voorafgaand aan de actie vaak bewust aandacht besteed. Wanneer kinderen worden gefouilleerd, is het van belang uit te leggen dat er niets aan de hand is. In sommige gemeenten wordt na afloop van de fouilleeractie een flyer (in verschillende talen beschikbaar) meegegeven met informatie over preventief fouilleren. Zie hierover ook paragraaf 5.5.

Detectiepoortjes
Als gevolg van het coronavirus zijn enkele gemeenten tijdelijk gestopt met de inzet van preventief fouilleren. Behalve dat het rustiger was in de horeca en sommige controles niet meer nodig waren, speelde ook het fysieke contact van een fouillering mee in de afweging om tijdelijk te stoppen.

In een van de casestudy-gemeenten is een ‘coronaproof’ werkwijze ontwikkeld om toch fouilleeracties te kunnen laten plaatsvinden. In dat kader wordt gebruik gemaakt van een mobiel detectiepoortje en handscanners. Personen lopen daarbij door een soort fouilleerstraat. Eerst moeten zij hun zakken legen en metalen voorwerpen in een bak leggen. Vervolgens lopen zij door een detectiepoortje. Wanneer het detectiepoortje ‘afgaat’, gaat een politiefunctionaris vervolgens met een handscanner langs het lichaam om te kijken waar het voorwerp zich bevindt en wordt de persoon daarna eventueel gefouilleerd.

Het voordeel van deze methodiek is dat deze meer ‘coronaproof’ is en er minder personen aan het lichaam hoeven te worden gefouilleerd, waardoor de methode minder privacygevoelig is, minder inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit van personen en daarmee minder belastend is voor personen. Daarnaast wordt in de evaluatie van de inzet van preventief fouilleren in de gemeente geconstateerd dat de methodiek qua effectiviteit

niet onder lijkt te doen voor de oorspronkelijke werkwijze. Bij de acties met en zonder hulpmiddelen worden gemiddeld ongeveer evenveel personen gecontroleerd en wapens aangetroffen in dezelfde tijdspanne en met dezelfde capaciteit.[117] Een nadeel van het gebruik van deze poortjes is dat deze geen plastic voorwerpen kunnen detecteren. Nep-vuurwapens van plastic worden dan niet waargenomen. Ook is er wat meer politie-inzet nodig, omdat er bijvoorbeeld ook politiemedewerkers nodig zijn voor het bewaken en doorzoeken van tassen.

5.2.4 Communicatie over de actie

Wanneer preventief fouilleren wordt ingezet, kan een keuze worden gemaakt om een actie wel of niet van tevoren aan te kondigen. Sommige gemeenten kiezen ervoor voorafgaand aan de actie actief te communiceren. Communicatie vindt dan bijvoorbeeld plaats via sociale mediakanalen, de media of via de website van de gemeente. Het gaat dan doorgaans om situaties waar sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoring. Uit de gesprekken blijkt dat voorafgaande communicatie plaatsvindt met het oog op het vergroten van de preventieve werking van het instrument. De veronderstelling is dat mensen die op de hoogte zijn van de actie, sneller een wapen thuislaten. Bij fouilleeracties die plaatsvinden in veiligheidsrisicogebieden die voor langere duur zijn aangewezen, wordt doorgaans bewust gekozen om niet actief te communiceren over de fouilleeractie om zodoende de pakkans te vergroten.

5.3 Selectie van personen

5.3.1 Algemeen

De bevoegdheid tot preventief fouilleren op grond van 151b en 174b Gemeentewet betreft een algemene fouilleerbevoegdheid, waarbij ‘een ieder’ kan worden gefouilleerd zonder dat sprake is van een voorafgaande verdenking tegen de betreffende persoon. Dat is een belangrijk verschil met de toepassing van andere gerichte fouilleerbevoegdheden waarbij personen alleen kunnen worden gefouilleerd als daartoe een concrete aanleiding bestaat. Op grond van de Politiewet kunnen personen bijvoorbeeld worden gefouilleerd als ‘uit feiten en omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid of die van de ambtenaar zelf of van derden’ en op grond van de WWM wanneer ‘daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van aanwijzingen dat een strafbaar feit (verboden wapenbezit) zal worden gepleegd’.[118]

Preventief fouilleren is een controlemiddel dat dient te geschieden ‘zonder aanzien des persoons’.[119] Dat betekent dat de selectie van personen niet mag zijn gebaseerd op slechts één uiterlijk kenmerk, zoals iemands huidskleur, nationaliteit, afkomst of religie.[120] De mogelijkheid van selectie van personen is begrensd door het discriminatieverbod. Het verbod op discriminatie en het recht op gelijke behandeling is verankerd in artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Het gebruik door overheidsinstanties van criteria als ras, huidskleur, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst bij de uitoefening van toezichts-, handhavings- en opsporingsbevoegdheden, zonder dat daarvoor een *objectieve en redelijke rechtvaardiging* bestaat (oftewel etnisch profileren[121]), is niet

[117] Gemeente Zaanstad 2021, p. 7.
[118] Zie artikel 7 lid 3 Politiewet 2012 en de artikelen 50 lid 1, 51 lid 1 en 52 lid 2 WWM.
[119] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 5.
[120] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 21.
[121] Zie voor de definitie van etnisch profileren: UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2020, p. 4.

toegestaan. Dit betekent dat onder bepaalde voorwaarden en in bepaalde omstandigheden het wel mogelijk is om meer gericht te fouilleren.

5.3.2 Selectie bij preventief fouilleren

Voorafgaand aan het daadwerkelijk controleren van personen in het kader van een preventieve fouilleeractie is al sprake van selectie. In de eerste plaats door de keuze voor het aanwijzen van een bepaald gebied als veiligheidsrisicogebied. Daarnaast vindt selectie plaats door het tijdstip en de duur waarop wordt gefouilleerd, de precieze locatie waar binnen een veiligheidsrisicogebied controles worden verricht en de keuze voor de fouilleermethode die de politie toepast (bijvoorbeeld voertuigcontrole, passantencontrole, controle binnen een horecagelegenheid, et cetera).

Daarnaast kan in het kader van de daadwerkelijke fouilleeractie selectie van personen plaatsvinden. Ten aanzien van de selectie van personen tijdens preventieve fouilleeracties zijn grofweg drie werkwijzen te onderscheiden:

- 100% controles;
- aselectieve controles;
- gerichte controles.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de bovengenoemde drie werkwijzen.

5.3.3 100% controles

Bij een 100%-controle wordt in beginsel elke persoon die zich op een bepaalde locatie bevindt gecontroleerd. Dat betekent dat er in principe geen keuzeruimte bestaat voor politiemedewerkers en dat er geen selectie van personen plaatsvindt. Uiteraard is wel sprake van (indirecte) selectie ten aanzien van de locatie (of gelegenheid) waar en het tijdstip waarop de controle wordt verricht. Dat betekent dat afhankelijk van het tijdstip en de locatie de kans groter is dat de politie bepaalde doelgroepen aantreft.

Voorbeelden van 100%-controles zijn de gebiedsafsluiting/-insluiting, waarbij een bepaald afgebakend gebied wordt afgezet waarbinnen iedere persoon wordt gecontroleerd. Een meer kleinschalige variant is de mini-insluiting, waarbij een bepaalde straat wordt afgezet waar elke passant wordt gecontroleerd. Daarnaast kan bij een horecacontrole ook sprake zijn van een 100%-controle, wanneer iedere bezoeker in de horecagelegenheid wordt gecontroleerd. Het voordeel van de 100%-controles is dat er in principe geen sprake kan zijn van ongeoorloofde selectie van personen, omdat er überhaupt geen sprake is van selectie (ervan uitgaande dat daadwerkelijk elke passant wordt gecontroleerd). Deze werkwijze heeft echter ook enkele belangrijke nadelen. Zoals in paragraaf 5.2.2 is aangeven, is relatief forse politie-inzet nodig om 100%-controles uit te voeren, waardoor kan worden afgevraagd of deze acties doelmatig zijn. Daarnaast is met name de mini-afsluiting een erg zichtbare actie, waarvan de effectiviteit van de controle snel afneemt naarmate een straat voor een langere tijd wordt afgezet.

5.3.4 Aselectiviteit

Algemeen beeld

Bij het zogenoemd ‘aselectief fouilleren’ wordt op basis van toeval, dus zonder voorkeur, bepaald welke persoon wordt gefouilleerd. Uit de casestudy’s komt het beeld naar voren dat in het overgrote deel van de preventieve fouilleeracties het uitgangspunt is dat deze ‘aselectief’ worden verricht. Dit geldt in ieder geval voor fouilleeracties in veiligheidsrisicogebieden die voor een langere duur zijn aangewezen. Bij incidentele inzet in concrete situaties waar sprake

is van (dreigende) openbare ordeverstoring (zoals voetbalwedstrijden en rellen) wordt vaker gericht gefouilleerd op bepaalde doelgroepen (zie paragraaf 5.3.5).

Door gesprekspartners van gemeenten en het OM wordt benadrukt dat het instrument preventief fouilleren (in beginsel) is bedoeld als aselectief controlemiddel. Het beeld is dat de gemeenten/het OM verder weinig zicht hebben op hoe de fouilleeracties in de praktijk worden georganiseerd en op welke wijze de politie in de praktijk stuurt op het verrichten van aselecte controles. Actief toezicht op de wijze waarop de controles worden verricht en/of actieve sturing op aselectiviteit van controles vanuit de gemeente/het OM is in de casestudy-gemeenten niet aan de orde. Dit is een verantwoordelijkheid van de politie (de 'uitvoeringspraktijk'), zo wordt in gesprekken aangegeven. Gesprekspartners van de politie geven aan dat doorgaans tijdens de briefings voorafgaand aan een fouilleeractie de nadruk wordt gelegd op het feit dat de controles aselectief moeten worden verricht. In de observaties van twee briefings voorafgaand aan fouilleeracties waar is meegelopen, wordt dit beeld bevestigd.

De wijze waarop door de politie in de praktijk invulling wordt gegeven aan het 'aselect' uitvoeren van controles lijkt te verschillen per eenheid en basisteam. In verschillende gemeenten wordt met het oog op het verrichten van aselectieve controles een selectiecriterium gehanteerd waarbij 'elke zoveelste persoon of voertuig' die een gebied betreedt of die een politiemedewerker tegenkomt wordt gecontroleerd, of waarbij de eerstvolgende persoon of eerstvolgende voertuig wordt gecontroleerd die langskomt zodra de politiemedewerker klaar is met het controleren van de voorgaande persoon of voertuig. Het hanteren van dergelijke criteria moet de aselectiviteit van controles borgen, omdat daarmee de keuzeruimte wordt beperkt van de politiemedewerkers en dit moet voorkomen dat zij op basis van voorkeuren en intuïtie/ervaring personen selecteren.

In andere gemeenten wordt bij de uitvoering van controles geen expliciet criterium gehanteerd om bijvoorbeeld 'elke vijfde voorbijganger' te controleren; daar is het uitgangspunt dat de controles in beginsel aselectief worden verricht, maar zonder daarbij nadere richtlijnen te hanteren om daar in de praktijk handen en voeten aan te geven. Bovendien zijn er voorbeelden van enkele casestudy-gemeenten waar aselectiviteit van controles weliswaar het uitgangspunt is, maar waar het in de praktijk kan voorkomen dat personen/voertuigen ook selectief worden gecontroleerd. In dat geval vindt de selectie van personen plaats op basis van een combinatie van toevalligheid (aselectiviteit) en de professionele intuïtie/ervaring (vakmanschap) van de politiemedewerker. Bij deze werkwijze is niet te garanderen dat altijd sprake is van 100% aselecte controles. In paragraaf 5.3.5 wordt nader ingegaan op de gerichte selectie van personen.

Uitsluiting van (leeftijds)groepen

In de meeste casestudy-gemeenten worden personen gefouilleerd zonder daarbij bepaalde (leeftijds)groepen op voorhand uit te sluiten. Dit betekent dat iedereen in beginsel kan worden gefouilleerd ongeacht leeftijd, dus ook kinderen en ouderen. Wel worden er in bepaalde gevallen afhankelijk van de omstandigheden uitzonderingen gemaakt, zoals bij blinde personen of erg jonge kinderen. ''*Het is niet toegestaan om ervoor te kiezen om een bepaalde persoon wél te controleren, maar het is wel toegestaan om een persoon niet te controleren*'', aldus een gesprekspartner. Het beeld is dat het per gemeente (maar ook per politiemedewerker) verschilt hoe rigide wordt vastgehouden aan het principe dat iedereen ongeacht leeftijd wordt gefouilleerd. In een casestudy-gemeente wordt door de politie bijvoorbeeld strikt gestuurd op het daadwerkelijk selecteren van elke vijfde voorbijganger. Wanneer de 'vijfde persoon' toevallig een 70-jarige is terwijl de persoon daarna een jongere persoon betreft, wordt niet

gekozen voor de jongere persoon. In de meeste casestudy-gemeenten gaat de politie hier echter flexibeler mee om; politiemedewerkers krijgen de ruimte om afhankelijk van de situatie en omstandigheden zelf een afweging te maken. Een gesprekspartner van de politie illustreert het als volgt: *'Als iemand moest kiezen tussen een oma van 80 of een jongen van 30, werd het wel aannemelijker gevonden om voor de jongen van 30 te kiezen''*.

In een enkele casestudy-gemeente zijn bij fouilleeracties op voorhand bepaalde (leeftijds)groepen uitdrukkelijk uitgesloten. In de gemeente Amsterdam werden bij de proef gerichte wapencontroles bijvoorbeeld jongeren onder de 12 jaar, ouderen boven de 65 jaar en gezinnen niet gefouilleerd. Vervolgens is wel het criterium gehanteerd om telkens de vijfde voorbijganger te selecteren.

Het voordeel van het selecteren van personen ongeacht leeftijd is dat daarmee de aselectiviteit van controles beter zou zijn geborgd. Politiemedewerkers hebben dan minder keuzeruimte, omdat zij niet hoeven te beoordelen of een persoon tot een bepaalde (leeftijds)groep behoort. Daarnaast zou de politie beter richting de omgeving uitstralen dat de controles aselectief plaatsvinden. Wanneer bijvoorbeeld een jonge persoon die wordt geselecteerd voor een controle ziet dat ook een oudere persoon wordt gecontroleerd, zou duidelijker worden dat iedereen evenveel kans maakt om geselecteerd te worden. Dit zou ook eventuele weerstand tegen een controle eerder wegnemen. Tegelijkertijd wordt door veel gespreksgesprekspartners aangegeven dat het fouilleren van personen ongeacht leeftijd ten koste gaat van de effectiviteit van preventief fouilleren. De kans op het aantreffen van wapens is dan immers minder groot: bij oudere personen worden doorgaans minder snel wapens aangetroffen dan bij jongere personen. Het uitdrukkelijk fouilleren van iedereen ongeacht leeftijd (zonder uitzondering) zou daardoor vooral symbolisch zijn en de effectiviteit van het instrument verminderen.

Borging aselecte controles in de praktijk

Uit de gesprekken volgt dat in de praktijk in verschillende gemeenten personen niet altijd (uitsluitend) aselect worden geselecteerd, maar ook mede op basis van professionele intuïtie/ervaring van de politiemedewerker (bijvoorbeeld op basis van normafwijkend gedrag). Ook wanneer het streven is om wel volledig aselectief controles te verrichten – bijvoorbeeld door 'elke zoveelste voorbijganger' te selecteren – blijkt uit interviews dat dit in theorie mooi klinkt, maar dat de praktijk weerbarstiger kan zijn. "*Dat kan je wel willen, maar in de praktijk is dat heel erg lastig"*, aldus een gesprekspartner van de politie. Dit heeft met verschillende factoren te maken. Afhankelijk van de locatie waar wordt gefouilleerd en de fouilleermethode die wordt toegepast, kan het in de praktijk lastig zijn om personen consequent aselect te selecteren. Dit geldt voornamelijk voor het fouilleren van voetgangers in relatief drukke gebieden. Wanneer bijvoorbeeld meerdere personen van meerdere kanten tegelijkertijd voorbijkomen of een groep van zes personen langskomt, is het niet goed mogelijk om daar 'de vijfde persoon' uit te selecteren en moet de politiemedewerker alsnog zelf een keuze maken. Verder wordt aangegeven dat naarmate een fouilleeractie kleinschaliger is (met minder politiemedewerkers), het moeilijker wordt om de aselectiviteit van controles te waarborgen. Een methode om de aselectiviteit beter te borgen – en die in de praktijk ook vaak wordt toegepast – is het 'sperren' van het gebied door de politie. Daardoor ontstaat een soort fuik en lopen personen meer achter elkaar, waardoor het bijvoorbeeld gemakkelijker is de 'vijfde voorbijganger' te tellen.

Technisch hulpmiddel

In de gemeente Amsterdam bestaat het voornemen om bij een uitgebreide proef gerichte wapencontroles (die in 2022 moet plaatsvinden) tijdens de fouilleeracties een technisch

apparaat te gebruiken dat voor de politiemedewerkers bepaalt welke personen geselecteerd moeten worden voor een controle. Het apparaat 'telt' (via een scanner) het aantal voorbijgangers en geeft bij willekeurige voorbijgangers een signaal af, die vervolgens kunnen worden gecontroleerd. Het apparaat kan van tevoren worden ingesteld door te bepalen dat bijvoorbeeld 1 op de 10 of 1 op de 5 personen wordt geselecteerd. Door dit apparaat te gebruiken, worden de selectiebeslissingen niet meer overgelaten aan de politie, waardoor beter moet worden geborgd dat de controles aselectief plaatsvinden.

Ook speelt de ervaring van en het toezicht op de politiemedewerkers die de controles verrichten een belangrijke rol bij het (borgen van) aselectief fouilleren. In enkele interviews wordt aangegeven dat met name jonge en relatief onervaren politiemedewerkers zich eerder kunnen laten leiden door intuïtie en onbewuste vooroordelen bij het selecteren van personen. Dit betekent overigens niet tegelijkertijd dat is uitgesloten dat ervaren politiemedewerkers zich laten leiden door onbewuste vooroordelen. Wanneer agenten op straat (te) veel autonomie hebben bij het uitvoeren van fouilleeracties zonder dat een coördinator actief toeziet op de uitvoering van de controles, valt niet uit te sluiten dat mede op basis van een 'onderbuikgevoel' wordt geselecteerd en er toch ongeoorloofde selectie plaatsvindt. In een casestudy-gemeente is sprake van relatief grote aanwas van jonge en onervaren agenten binnen de eenheid. De borging van de aselectiviteit tijdens controles vormt dan een aandachtspunt. Toezicht door de coördinator tijdens de actie is in dat kader van belang. Uit de gesprekken met de politie volgt echter dat het door capaciteitsgebrek niet bij alle acties mogelijk is dat een coördinator/teamleider aanwezig is die toezicht kan houden. Ook komt het vaak voor dat de politie zich tijdens een fouilleeractie opsplitst in kleinere groepen, zodat op meerdere locaties tegelijk kan worden gecontroleerd. Dan is het ook niet mogelijk dat met elk groepje een coördinator meeloopt.

Als het gaat om toezicht op de controles zijn er enkele gemeenten waar tijdens fouilleeracties ook externe waarnemers aanwezig zijn. Tijdens de fouilleeracties bij de proef gerichte wapencontroles in de gemeente Amsterdam liepen niet alleen waarnemers van de politie mee, maar ook burgerwaarnemers. Ook in de periode toen in de gemeente Den Haag preventief fouilleren werd ingezet (tussen 2006 en 2009), was er bijvoorbeeld een externe adviescommissie die toezicht kon houden tijdens de fouilleeracties. In interviews wordt aangegeven dat door de aanwezigheid van externe waarnemers eerder kan worden uitgesloten dat tijdens controles ongeoorloofde selectie plaatsvindt. Tegelijkertijd wijzen gesprekspartners erop dat de aanwezigheid van waarnemers ten koste gaat van de effectiviteit van de controles. Door de aanwezigheid van waarnemers is de locatie waar wordt gecontroleerd erg zichtbaar vanuit de omgeving (door de aanwezigheid van een grotere groep mensen) en is het minder makkelijk om snel van locatie te wisselen en op verschillende locaties te controleren. De kans op het aantreffen van wapens bij personen wordt daardoor aanmerkelijk kleiner.

5.3.5 Gerichte selectie

Bij de toepassing van preventief fouilleren moet 'zonder aanzien des persoons' worden gecontroleerd. Dit laat ruimte voor een meer gerichte selectie van personen. De wetgever noemt twee manieren waarop preventief fouilleren gerichter kan worden toegepast. Ten eerste kan een bepaal daderprofiel worden gebruikt op basis van politie-informatie en -analyses. Een voorbeeld is het fouilleren van 'mannen van rond de twintig met een kaal hoofd, ongeveer één meter tachtig lang en een bepaalde kleur jas dragend'. Daarbij zijn selectiecriteria als leeftijd, kledingstijl en persoonlijke kenmerken alleen toegestaan als die zijn gebaseerd op een objectieve en relevante rechtvaardigingsgrond. Ten tweede kan volgens de wetgever preventief fouilleren gericht worden toegepast aan de hand van een profielschets op basis van modus

operandi en het plaats delict, zoals een omstander die zich verdacht gedraagt, ongebruikelijke voorwerpen bij zich draagt of op andere wijze ter plaatse opvalt.[122]

In een onderzoek uit 2011 in opdracht van Politie en Wetenschap is verkend welke mogelijkheden en grenzen bestaan voor het gericht selecteren van personen. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

TABEL 5.1 MOGELIJKHEDEN VAN GERICHTE SELECTIE VAN PERSONEN[123]

Selectie op basis van:	Toelichting	Is selectie een optie?
Afwijkend gedrag	Binnen de openbare ordehandhaving doen aan vroegsignalering van probleemsubjecten en probleemgroepen op basis van afwijkend gedrag	Ja
Relevante harde politie-informatie via ANPR (automatische nummerplaatherkenning)	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

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, zijn er enkele casestudy-gemeenten waar wapencontroles niet uitsluitend aselectief plaatsvinden. In deze gemeenten is bij 'reguliere' fouilleeracties (zonder dreigende openbare ordeverstoringen) het uitgangspunt dat controles aselectief plaatsvinden, maar komt het in de praktijk ook voor dat personen geselecteerd worden op basis van een combinatie van toevalligheid (aselectiviteit) en professionele intuïtie/ervaring van de politiemedewerker (dus meer gerichte selectie). Daarbij worden geen selectiecriteria gehanteerd. De politiemedewerkers op straat krijgen daarmee meer autonomie.

Tijdens fouilleeracties wordt ook gekeken naar personen die normafwijkend gedrag vertonen. Een veelgenoemd voorbeeld in de interviews betreft personen die snel een andere richting oplopen wanneer zij zien dat de politie bezig is met een fouilleeractie. In enkele gemeenten lopen soms ook agenten in burger mee tijdens een fouilleeractie om in de gaten te houden of personen de controle proberen te ontlopen of ander normafwijkend verdrag vertonen. Als een persoon de controle probeert te ontlopen, probeert de politie diegene staande te houden (al dan niet door de persoon te achtervolgen met een auto) en alsnog te controleren.

[122] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 21.
[123] Kuppens e.a. 2011, p. 15.

Bij incidentele inzet van preventief fouilleren in concrete situaties (zoals voetbalwedstrijden, demonstraties, rellen, et cetera) is het beeld dat vaker gericht(er) wordt gefouilleerd. Er is dan vaak gerichte politie-informatie over bepaalde groeperingen die mogelijk de openbare orde kunnen verstoren. Ingeval van een voetbalwedstrijd waar aanwijzingen bestaan dat er ongeregeldheden zullen plaatsvinden, worden bijvoorbeeld voornamelijk voetbalsupporters geselecteerd. Een voorbeeld hiervan is een casestudy-gemeente waar in het verleden preventief fouilleren werd ingezet bij Europese voetbalwedstrijden waar buitenlandse supporters op bezoek kwamen. In dat kader werden voertuigcontroles verricht op invalswegen naar het stadion en werden vooral auto's gecontroleerd met bijvoorbeeld Poolse kentekens (bij een uitwedstrijd van een Poolse club) en met meerdere in het zwarte geklede mannen als inzittenden.

In een andere casestudy-gemeente waar preventief fouilleren werd toegepast tijdens een anti-coronademonstratie en dreigende rellen, werden eveneens bepaalde doelgroepen gericht gefouilleerd. Door de politie/ME werd met name gelet op potentiële relschoppers, bijvoorbeeld leden van de harde kern van de voetbalclub en Defend-groepen. Deze personen zijn bijvoorbeeld te herkennen aan de kleding en komen vaak in een groep. Tijdens de briefing voorafgaand aan de actie werd geïnstrueerd om de 'theaterbezoeker' over te slaan. Voor het selecteren van personen zijn geen criteria gehanteerd. Wie wel of niet gecontroleerd werd, werd overgelaten aan de beoordeling van de politie/ME. *''Het gaat om fingerspitzengefühl''*, aldus een gesprekspartner.

Een deel van gesprekspartners geeft aan dat preventief fouilleren op grond van 151b en 174b Gemeentewet een bestuurlijk instrument is dat is bedoeld als zuiver aselectief controlemiddel. Aangegeven wordt dat een meer gerichte vorm van fouilleren zich hiertoe lastig verhoudt. Een meer gerichte vorm van fouilleren zou eerder passen binnen het strafrechtelijke spoor. In dat kader kan de politie bijvoorbeeld gericht gebruik maken van fouilleerbevoegdheden in de WWM, wanneer er 'aanwijzingen' zijn dat een persoon de WWM zal overtreden door verboden wapenbezit.[124]

5.3.6 Gebruik van selectiecriteria voor gerichte selectie

Uit de casestudy's zijn geen voorbeelden gebleken waarbij selectiecriteria voorafgaand aan de fouilleeractie zijn vastgelegd ten behoeve van het gericht(er) selecteren van personen. Ook in eerder verricht onderzoek is geconstateerd dat in de uitvoeringspraktijk weinig wordt gewerkt met vooraf vastgestelde selectiecriteria. In een onderzoek van de Nationale ombudsman uit 2011 werd geconstateerd dat het hanteren van selectiecriteria bij de uitvoering van gerichte fouilleeracties behulpzaam kan zijn in het voorkomen van ongeoorloofde selectie en ervoor kan zorgen dat de selectie van personen meer transparant en beter uitlegbaar wordt.[125] In het rapport wordt tegelijkertijd vastgesteld dat de vraag welke selectiecriteria zijn toegestaan (met het oog op het discriminatieverbod) lastig te beantwoorden is. Of sprake is van geoorloofde dan wel ongeoorloofde selectiecriteria is afhankelijk van het doel van de fouilleeractie. Gelet op het doel van de actie kan worden beoordeeld of het hanteren van een bepaald selectiecriterium objectief te rechtvaardigen is. Door de Nationale ombudsman werd bepleit dat de politie bij het aanvragen van de last bij de officier van justitie duidelijk zou moeten aangegeven welke selectiecriteria ze wil gebruiken.[126] In het kader van de wetswijziging in 2014 werd door de wetgever geconstateerd dat er behoefte is aan meer richting omtrent wat wel en niet

[124] Artikelen 50 lid 1, 51 lid 1 en 52 lid 2 van de WWM.
[125] Van der Bijl e.a. 2011.
[126] Van der Bijl e.a. 2011., p. 40-41.

mogelijk is ten aanzien van gericht fouilleren, maar werd het niet mogelijk c.q. wenselijk geacht om concrete selectiecriteria in de wet op te nemen.[127]

In interviews zijn gesprekspartners (van de politie) over het algemeen terughoudend over de mogelijkheid om selectiecriteria te gebruiken bij preventieve fouilleercontroles. Zoals eerder aangegeven zijn geen voorbeelden uit de casestudy's gebleken waarbij van tevoren vastgelegde selectiecriteria zijn toegepast bij preventieve fouilleeracties. Dat de selectie van personen transparant en uitlegbaar moet zijn, wordt door gesprekspartners onderschreven. Maar aangegeven wordt dat het in de praktijk ingewikkeld is om geobjectiveerde geoorloofde criteria te formuleren en tegelijkertijd te borgen dat het risico op ongeoorloofde selectie en etnisch profileren niet groter wordt. In dat kader wordt erop gewezen dat het gebruiken van selectiecriteria juist een averechts en stigmatiserend effect kan creëren, wanneer bijvoorbeeld bepaalde doelgroepen worden onderscheiden op basis van kenmerken als ras, religie en etniciteit. Geen van de gesprekspartners vindt dat etniciteit als selectiecriterium bij wapencontroles in het kader van preventief fouilleren wenselijk is.

Etniciteit als selectiecriterium
De vraag of het is toegestaan om etniciteit als selectiecriterium te hanteren, is in de rechtspraak aan de orde geweest. In dit kader is het zogenoemde dynamische verkeerscontrolearrest van de Hoge Raad uit 2016 relevant.[128] De Hoge Raad overwoog dat de politie bij een verkeerscontrole voertuigen niet 'uitsluitend of hoofdzakelijk' mag selecteren op basis van etnische of religieuze kenmerken van de bestuurder of de inzittende. In de onderhavige zaak was de Hoge Raad van oordeel dat geen sprake was van ongerechtvaardigd onderscheid, omdat het voertuig mede was geselecteerd vanwege het type (dure) auto, de wijk waarin de auto reed en de firma die als kentekenhouder van de auto stond geregistreerd.

In 2021 deed de Rechtbank Den Haag een uitspraak in een zaak tegen de Staat over het gebruik van etniciteit bij het zogenoemde Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) door de Koninklijke Marechaussee (KMar).[129] Deze MTV-controles – die door de KMar worden verricht op luchthavens – zijn gericht op bestrijding van illegaal verblijf in Nederland en zijn bedoeld om de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van personen vast te stellen. De selectiebeslissingen (de vraag welke personen worden gecontroleerd) worden gedurende een MTV-controle steeds ter plekke genomen. De KMar gebruikt daarbij etniciteit als een mogelijke indicator bij het nemen van concrete selectiebeslissingen. Aangezien dat uitsluitend zou gebeuren in combinatie met andere selectie-indicatoren (zoals de leeftijd van de reiziger, zijn reisgezelschap, zijn reisroute en vluchtgegevens), was de rechtbank van oordeel dat voor het (mogelijke) gebruik van etniciteit als selectie-indicator een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. De rechtbank overwoog dat de MTV-controles zijn bedoeld om de verblijfsstatus vast te stellen, waarbij het vaststellen van de nationaliteit of geografische herkomst van zwaarwegend belang kan zijn. Etnische uiterlijke kenmerken hóeven niet, maar kúnnen volgens de rechtbank wel een objectieve aanwijzing zijn voor iemands herkomst of nationaliteit. Dat dit dan gebeurt op basis van een aanname over de vermeende nationaliteit, doet daar volgens de rechtbank niet aan af.

De KMar heeft in het licht van de maatschappelijke discussie over etnisch profileren in november 2021 bekend gemaakt geen gebruik meer te willen maken van etniciteit als

[127] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, nr. 3, p. 22.
[128] HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454.
[129] Rb. Den Haag 22 september 2021, ECLI:NL:RBDH:10283.

indicator binnen profielen of selectiebeslissingen binnen de toezichtstaken.[130] Het College voor de Rechten van de Mens heeft aangevoerd dat de overheid en de rechtspraak meer juridische duidelijkheid dienen te verschaffen over de vraag of en in welke context etnische kenmerken een rol mogen spelen in risicoprofielen, en waaraan het gebruik ervan moet voldoen.[131] In november 2021 heeft het College een toetsingskader gepubliceerd waarin de juridische maatstaven zijn beschreven om te bepalen wanneer risicoprofielen leiden tot discriminatie op rond van ras of nationaliteit.[132] De minister van BZK heeft in december 2021 in een Kamerbrief het toetsingskader onderschreven. [133] In de Kamerbrief wordt vermeld dat het maken van onderscheid tussen groepen burgers (op basis van risicoprofielen) alleen gerechtvaardigd is wanneer het maken van onderscheid een gerechtvaardigd doel heeft, een passende en geschikte maatregel is en voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Volgens de minister is enkel in uiterste gevallen het gebruik van ras en nationaliteit in risicoprofielen toegestaan en alleen wanneer er zwaarwegende redenen ter rechtvaardiging van het onderscheid zijn. In drie gevallen is nooit sprake van gerechtvaardigd onderscheid:

1. wanneer het risicoprofiel zich slechts op één bepaalde afkomst of nationaliteit richt of;
2. wanneer ras het enige of doorslaggevende selectiecriterium binnen het risicoprofiel is of;
3. wanneer er sprake is van direct onderscheid op grond van ras in het kader van sociale bescherming (met inbegrip van sociale zekerheid en sociale voordelen).

5.3.7 Waarborgen tegen ongeoorloofde selectie

Het beeld uit de gesprekken met politie is dat de bewustwording over en de aandacht voor etnisch profileren de laatste tien jaar is toegenomen bij de politie. Dit hangt mede samen met de maatschappelijke discussie die in toenemende mate wordt gevoerd over etnisch profileren. Verschillende gesprekspartners van de politie geven aan dat binnen de politie sprake is van een cultuuromslag. Aangegeven wordt dat agenten elkaar – mede vanwege sturing vanuit de politieleiding – meer zouden aanspreken op gedrag. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de mate van bewustwording bij de politie per regio en per basisteam kan verschillen.

Binnen de politie worden verschillende initiatieven ontplooid die (mede) zijn gericht op het tegengaan van etnisch profileren. Het landelijke politieprogramma *Politie voor iedereen* is actief met het ontwikkelen van producten ten aanzien van onderwerpen als diversiteit en inclusie voor politiemedewerkers. De politie organiseert bijvoorbeeld trainingen gericht op bewustwording over 'onbewuste vooroordelen'. Ook is een Virtual Reality-bril ontwikkeld waarmee politiemedewerkers kunnen oefenen en bepaalde situaties kunnen worden gesimuleerd (zoals een station waar politiemedewerkers personen kunnen aanspreken op normafwijkend gedrag) en waarop vervolgens kan worden gereflecteerd door politiemedewerkers.

In 2018 is de pilot 'Proactief controleren' gestart. In dat kader is een 'Handelingskader proactief controleren' ontwikkeld waarin de basisprincipes staan beschreven voor de uitvoering van 'proactieve controles', oftewel controles van personen zonder voorafgaande constatering van een overtreding of strafbaar feit. Het Handelingskader is mede ontwikkeld om een bepaalde bias in het politieoptreden tegen te gaan. De bedoeling is dat personen bij controles minder

[130] Koninklijke Mareschaussee 2021.

[131] College voor de Rechten van de Mens 2021.
[132] College voor de Rechten van de Mens 2021-2.
[133] *Kamerstukken II* 2021/22, 30950, nr. 281.

vanuit een 'onderbuikgevoel' worden geselecteerd, maar dat politiemedewerkers de feiten en omstandigheden op basis waarvan een persoon wordt geselecteerd kunnen expliciteren en uitleggen. Het Handelingskader kent de volgende vier principes:

- *Selecteren*: rechtvaardig selecteren op basis van gedrag, feiten en omstandigheden;
- *Uitleggen:* altijd uit eigen beweging en, zoveel als tactisch mogelijk, uitleggen wat de reden is van de controle;
- *Bejegenen:* een respectvolle, correcte bejegening van de betrokkene;
- *Reflecteren:* reflectie met de collega-politiemedewerkerkers over de controle en het eigen handelen.

Samen met het Handelingskader is een 'Proco-app' ontwikkeld. Deze app was bedoeld om de werkwijze zoals beschreven in het Handelingskader te ondersteunen. De app was erop gericht om staandehoudingen te registreren. Het idee is dat politiemedewerkers bij een controle informatie kunnen opvragen over of en hoe vaak een persoon of auto in het verleden is gecontroleerd en wat daarvan het resultaat is geweest. Wanneer de betrokkene al eerder is gecontroleerd zonder dat dit heeft geleid tot een interventie, kan dat voor de politiemedewerker aanleiding zijn om geen gebruik te maken van een nieuwe controlegelegenheid.

In een onderzoek naar de effecten van de pilot Proactief controleren is geconstateerd dat de 'Proco-app' beperkt werd gebruikt en het Handelingskader bij veel politiemedewerkers niet bekend was. Het Handelingskader en de app zouden nauwelijks invloed hebben gehad op de bestaande politiepraktijk, maar hebben wel bijgedragen aan de bewustwording omtrent het selectieproces bij proactieve controles.[134] De app is inmiddels landelijk geïmplementeerd[135] en het Handelingskader vormt staand beleid binnen de politie. Uit de casestudy's volgt dat de bekendheid met het handelingskader verschilt per eenheid/basisteam. In enkele gemeenten wordt het Handelingskader (al dan niet in aangepaste vorm) actief gebruikt, terwijl in andere gemeenten de politie niet goed bekend is met het Handelingskader. Hoewel niet in elke gemeente het Handelingskader actief wordt gebruikt, is het beeld wel dat de politie in de praktijk op hoofdlijnen werkt volgens de vier stappen van het Handelingskader. Dit geldt met name voor de aspecten selecteren, uitleggen en bejegenen. Uit de casestudy's volgt echter dat reflectie op het eigen handelen na afloop van een fouilleeractie niet in elke gemeente behoort tot de standaardwerkwijze.

Het aanpassen van wetgeving zou volgens gesprekspartners weinig meerwaarde hebben voor het (beter) borgen en naleven van aselectief fouilleren en het tegengaan van etnisch profileren. In gesprekken wordt aangegeven dat met name inzet op bewustwording en continue sturing op het tegengaan van etnisch profileren van meerwaarde zijn. Genoemde voorbeelden van maatregelen die in de praktijk kunnen worden getroffen, zijn onder andere: aandacht vanuit de leiding voor aselectief fouilleren (ook bij de briefing voorafgaand aan een actie), inzet op training/intervisie, investeren in diversiteit bij de politie, het hanteren van richtlijnen (zoals het Handelingskader proactief controleren) en het verrichten van zelfevaluaties na afloop van een actie.

Uit eerder verricht onderzoek blijkt overigens dat bij het tegengaan van etnisch profileren niet alleen aandacht moet worden besteed aan het optreden/gedrag van politieagenten, maar er

[134] Politieacademie 2020.
[135] Het is sinds 2020 een functionaliteit op de diensttelefoon (MEOS) van politiemedewerkers en vormt dus niet meer een afzonderlijke app.

ook oog moet zijn voor de institutionele structuren (zoals beleid en wetgeving) waarbinnen dit optreden tot stand komt.[136]

5.4 Inbeslagname van wapens

5.4.1 Wapencategorisering WWM

In artikel 2 van de Wet wapens en munitie (WWM) zijn vier verschillende categorieën wapens onderscheiden. Het uitgangspunt is dat de in de wet genoemde wapens illegaal zijn. Voor een deel van deze wapens kan onder bepaalde voorwaarden een vergunning, ontheffing of vrijstelling worden verleend. Kenmerkend voor de WWM is dat de wetgever ervoor heeft gekozen om de verschillende soorten wapens expliciet te benoemen in de wet. Dat de wapens in de wettekst zelf zijn opgenomen (en bijvoorbeeld niet staan in een bijlage zoals bij verdovende middelen in de Opiumwet), betekent dat bij het aantreffen van verboden wapenbezit het betreffende soort wapen in de tenlastelegging moet worden opgenomen en de officier van justitie dwingt bewijs te leveren van het gebruik van een bepaald type wapen. Bewijs kan in de praktijk soms moeilijk te leveren zijn en het kan leiden tot eventuele fouten in de tenlastelegging. Daarbij biedt het de verdediging mogelijkheden om de omschrijving van het wapen en/of de categorisering van het wapen te betwisten. De rechter moet tot een juiste kwalificatie komen van de gedraging, het wapen en de juiste categorie van het wapen bij een bewezenverklaring.[137]

De wapens onder categorie I betreffen voornamelijk messen (waaronder stiletto's, valmessen, vlindermessen en bepaalde opvouwbare messen) en verschillende handwapens (variërend van boksbeugels tot katapulten). Categorie II ziet voornamelijk op zware (automatische) vuurwapens en daarnaast stroomstootwapens, chemische wapens en explosieven. Onder categorie III vallen met name lichtere vuurwapens, waar in beginsel geen absoluut verbod voor geldt omdat voor deze wapens verlof kan worden vergund aan burgers. Categorie IV heeft betrekking op de minst gevaarlijke wapens en bevat een 'restcategorie' van diverse wapens. Voor deze wapens geldt naast het verbod (voor meerderjarigen) om deze te vervaardigen alleen een draagverbod; deze categorie wapens mogen personen niet op de openbare weg of op andere voor het publiek toegankelijke plaatsen (onverpakt) bij zich hebben.[138] De laatste categorie wapens onder categorie IV (onder 7°) betreft voorwerpen waarvan, gelet op hun aard of de omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen, en die niet onder een van de andere categorieën vallen. Het gaat hierbij om de zogenoemde 'gelegenheidswapens'. Dit zijn voorwerpen die in beginsel niet zijn ontwerpen om letsel te veroorzaken, maar afhankelijk van de aard of omstandigheden wel kunnen dienen als wapen. Voorbeelden van dergelijke voorwerpen zijn honkbalknuppels, hockeysticks, keukenmessen, stokken, buizen en bepaalde soorten gereedschappen.[139]

Naast de vier wapencategorieën kent de WWM twee categorieën van (verboden) munitie. De munitie onder categorie II heeft over het algemeen betrekking op de munitie die nodig is voor de categorie II wapens. De munitie onder categorie III omvat de overige munitie.[140]

[136] Zie: Politie & Wetenschap 2018.
[137] Sackers 2020, p. 179-181.
[138] Artikel 27 WWM.
[139] Sackers 2020, p. 261-262.
[140] Artikel 2 lid 2 WWM.

De WWM en de wapencategorisering vormen een synthese van drie oude wetten: de Wapenwet 1890, Vuurwapenwet 1919 en de Wet tot wering van ongewenste handwapenen 1965. De indeling van de vier wapencategorieën in de WWM is daardoor vooral historisch te verklaren.

Modernisering WWM
Al langere tijd bestaat het voornemen om de WWM te moderniseren. De minister van Justitie en Veiligheid constateerde naar aanleiding van onder meer rechterlijke uitspraken en ontwikkelingen door de jaren heen dat het wettelijk kader en de (gewenste) praktijk niet (meer) op elkaar aansluiten. Een herziening van de WWM moet het stelsel van legaal wapenbezit toekomstbestendig maken en de administratieve lasten voor zowel de burger als politie verminderen.[141] In januari 2022 is de Commissie Wet wapens en munitie ingesteld onder voorzitterschap van oud-Kamerlid Van Dam.[142] De commissie heeft tot taak om de mogelijkheden nader in kaart te brengen op welke wijze de WWM en onderliggende regelgeving gemoderniseerd kunnen worden.

5.4.2 Ervaringen met de wapencategorisering

Uit de gesprekken komen geen duidelijke signalen naar voren dat in de praktijk (bij politie en OM) (interpretatie)problemen zouden bestaan ten aanzien van de wapencategorisering in de WWM in relatie tot de toepassing van preventief fouilleren. Wel geven enkele gesprekspartners (van het OM) aan dat de wapencategorisering in de WWM niet logisch en onnodig complex is en in het kader van een strafrechtelijke vervolging tot eventuele moeilijkheden kan leiden met het oog op de bewijslast. Dit zorgt echter niet voor specifieke problemen bij de uitvoering van fouilleeracties en de inbeslagname van aangetroffen wapens.

Het beeld is dat de politie op straat weinig problemen ervaart bij het beoordelen of een wapen of voorwerp valt onder de WWM; dat geldt in ieder geval voor de wapencategorieën I tot en met III en de bij naam genoemde wapens en voorwerpen onder categorie IV. Uit gesprekken met de politie volgt dat bij de zogenoemde gelegenheidswapens (categorie IV onder 7°) zich in de praktijk wel in bepaalde gevallen interpretatieproblemen kunnen voordoen. Het is dan immers afhankelijk van de aard en omstandigheden waarin het voorwerp wordt aangetroffen of het voorwerp al dan niet onder de WWM valt en in beslag moet worden genomen. Een stanleymes dat een persoon ’s avonds bij zich draagt in een uitgaansstraat zal doorgaans in beslag worden genomen; daarentegen zal het aantreffen van een stanleymes in een gereedschapskist in een busje van een klusbedrijf niet snel worden bestempeld als gelegenheidswapen. Een keukenmes dat een persoon bij zich heeft in een horecagelegenheid zal in principe in beslag worden genomen; dat zal weer minder snel het geval zijn als het mesje wordt aangetroffen in een gevulde broodtrommel bij iemand die op weg naar het werk. In interviews wordt aangegeven dat meestal uit de situatie wel duidelijk is of sprake is van een gelegenheidswapen. Soms wordt door de persoon zelf ook al verklaard dat het voorwerp als wapen is bedoeld. Toch wordt ook in enkele gesprekken aangegeven dat het in de praktijk in bepaalde gevallen lastiger is om te beoordelen of sprake is van een gelegenheidswapen. *”Het is soms echt een grijs gebied”*, aldus een gesprekspartner. Met name de minder ervaren politiemedewerkers hebben hier soms moeite mee, aldus enkele gesprekspartners van de politie. Wanneer sprake is van twijfel of een wapen al dan niet onder de WWM valt, is het uitgangspunt om het aangetroffen wapen of voorwerp alsnog in beslag te nemen waarna het OM beoordeelt of al dan niet moet worden vervolgd.

[141] *Kamerstukken II* 2020/21, 33033, nr. 29.
[142] *Stcrt.* 2022, 3320.

Strafbare wapens worden in principe altijd in beslag genomen. Bij het aantreffen van niet-strafbare wapens wordt de persoon eerst gevraagd of hij of zij vrijwillig afstand wil doen van het wapen. Volgens gesprekspartners van de politie doen de meeste personen niet moeilijk en wordt vrijwillig afstand gedaan van het wapen. Bij aangetroffen wapens die strafbaar zijn op grond van de WWM volgt een strafrechtelijk traject. Afhankelijk van het type aangetroffen wapen en de aard en omstandigheden beslist het OM of wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging, buitengerechtelijke afdoening (strafbeschikking of transactie) of dat wordt beslist om de zaak te seponeren. Het OM bepaalt de afdoening ten aanzien van de WWM aan de hand van de *Richtlijn voor Strafvordering wapens en munitie.* De strafmaten in de richtlijn zijn bepaald aan de hand van de gevaarzetting van het (soort) wapen. Vaak wordt de zogenoemde ZSM-aanpak (bij lichte misdrijven) gehanteerd, waarbij de officier van justitie snel een beslissing neemt hoe om te gaan met de zaak.

5.4.3 APV-messenverbod

Verschillende gemeenten hebben in de APV een verbod opgenomen op het dragen van messen of 'gevaarlijke voorwerpen' op de weg of in voor publiek toegankelijke gebouwen. Het kan daarbij gaan om een algemeen of gedeeltelijk verbod. In dit laatste geval zijn bepaalde gebieden aangewezen waar het verboden is messen te dragen. Het gaat dan doorgaans om gebieden waar de openbare orde onder druk staat en die door de burgemeester zijn aangewezen als overlastgebied. De casestudy-gemeenten Amsterdam, Breda, Leeuwarden, Rotterdam, Schiedam en Zaanstad hebben in hun APV een verbod op messen of gevaarlijke voorwerpen opgenomen. Met een dergelijk APV-verbod wordt beoogd om een duidelijke norm te stellen dat het gebruik van messen of voorwerpen als wapens niet wordt getolereerd. Ook wordt het daardoor mogelijk om niet alleen strafrechtelijk te handhaven op grond van de WWM, maar ook bestuursrechtelijk om het bezit en gebruik van messen (die niet onder de WWM vallen) tegen te gaan.

Over de vraag of gemeenten messen of andere voorwerpen mogen verbieden met eigen regels in de APV heeft de Hoge Raad in 2020 een arrest gewezen. De Hoge Raad oordeelde dat een gemeentelijk messenverbod is toegestaan als het verbod alleen betrekking heeft op andere messen dan de messen die op grond van de WWM zijn verboden en wanneer de APV-bepalingen een ander belang dienen dan zoals bedoeld in de WWM.[143] Een APV-messenverbod geldt dus *in aanvulling* op de WWM en niet voor messen als bedoeld in de WWM. Ook geldt het messenverbod niet voor voorwerpen die zodanig zijn ingepakt dat zij niet geschikt zijn voor onmiddellijk gebruik. Veel messen vallen al onder het bereik van de WWM, waaronder stiletto's, valmessen, vlindermessen, opvouwbare messen met meer dan één snijkant, vilmessen en ballistische messen. Een APV-messenverbod omvat bijvoorbeeld wel uitvouwbare messen die uitgevouwen kleiner zijn dan 28 cm met één snijkant. In interviews wordt opgemerkt dat dankzij de introductie van een APV-messenverbod over het algemeen meer messen in beslag worden genomen.

Messen of voorwerpen die in beslag worden genomen op grond van een APV-verbod leiden doorgaans niet tot strafrechtelijke vervolging (niet-strafvorderlijke inbeslagneming). Wel kan afhankelijk van de aard en omstandigheden bestuurlijk worden opgetreden, bijvoorbeeld door het afgeven van een bestuurlijke waarschuwing of het opleggen van een bestuurlijke boete.

[143] HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993.

5.5 Maatschappelijk draagvlak en veiligheidsbeleving

Door de meeste casestudy-gemeenten wordt niet stelselmatig gemonitord of onderzocht wat het effect van de inzet van preventief fouilleren is op de veiligheidsbeleving van bewoners, ondernemers en bezoekers in een veiligheidsrisicogebied. Dit terwijl het vergroten van de veiligheidsbeleving in een veiligheidsrisicogebied een van de drie doelen is die wordt beoogd met de inzet van preventief fouilleren. Wel wordt in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam onderzoek gedaan naar het draagvlak voor preventief fouilleren (en het effect op de veiligheidsbeleving).

In het kader van de proef gerichte wapencontroles in Amsterdam is onderzoek gedaan naar de veiligheidsbeleving. Daaruit bleek dat 70% van de bevraagde bewoners voorstander was van de wapencontroles en 10% hiertegen was. Verder zegt 33% zich veiliger te voelen in de wijk, 56% geeft aan dat de wapencontroles geen invloed hebben op de veiligheidsbeleving en 7% voelt zich er juist onveiliger door in de wijk.[144] Ook toen in de gemeente Amsterdam in het verleden (voor 2015) preventief fouilleren werd toegepast, werd jaarlijks bevolkingsonderzoek gedaan om het draagvlak voor wapencontroles in kaart te brengen. Uit de laatste evaluatie in 2014 bleek dat er weliswaar nog steeds een relatief groot draagvlak bestond voor preventief fouilleren, maar dat het aantal voorstanders in vergelijking met voorgaande jaren wel was afgenomen (tot 66%). Verder werd geconstateerd dat ongeveer 70% van de respondenten er geen moeite mee heeft zelf gecontroleerd te worden en ongeveer 60% dacht dat de stad zeker of enigszins veiliger wordt door de wapencontroles in de veiligheidsrisicogebieden.[145]

In de gemeente Rotterdam wordt jaarlijks in het kader van de zogenoemde Omnibusenquête onder Rotterdammers gepeild hoe wordt gedacht over verschillende thema's, waaronder de bekendheid met en het draagvlak voor preventief fouilleren.[146] In de onderstaande tabel zijn de enquêteresultaten weergegeven voor de jaren 2016-2021.

TABEL 5.2 DRAAGVLAK EN BEKENDHEID PREVENTIEF FOUILLEREN IN ROTTERDAM[147]

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bekend met preventief fouilleren	70%	67%	73%	72%	72%	67%
Vindt preventief fouilleren in bepaalde gebieden een goed idee	-	-	83%	86%	90%	81%
Geen problemen mee om zelf gefouilleerd te worden	-	-	76%	79%	81%	76%

Uit de Omnibusenquête blijkt dat het draagvlak voor preventief fouilleren relatief groot is in Rotterdam. Over de jaren geeft tussen de 80-90% van de respondenten aan preventief fouilleren een goed idee te vinden. Verder zegt ongeveer driekwart van de respondenten er geen problemen mee te hebben om zelf gefouilleerd te worden. Uit de Omnibusenquête volgt verder dat vooral Rotterdammers met een Nederlandse herkomst voorstander zijn van preventief fouilleren, en dat het draagvlak oploopt met de leeftijd. Dit geldt eveneens voor de acceptatie

[144] Gemeente Amsterdam 2021, p. 7.
[145] Gemeente Amsterdam 2014, p. 33-37.
[146] De afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) voert jaarlijks aan het begin van het jaar een enquête uit onder 3.600 Rotterdammers van 16 tot 85 jaar. De respons op de Omnibusenquête bedroeg in 2021 27%.
[147] Gemeente Rotterdam 2021, p. 4.

om zelf gefouilleerd te worden. Verder is het draagvlak en acceptatie wat hoger bij personen die al bekend waren met de inzet van preventief fouilleren in Rotterdam. Daarnaast is interessant dat Rotterdammers die wonen in een buurt met een bovengemiddeld hoge veiligheidsscore vaker geen bezwaar hebben tegen preventief fouilleren.[148]

Deze bevindingen zijn ook in lijn met eerder onderzoek waarin is geconstateerd dat het maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren relatief groot is.[149] De cijfers over het draagvlak voor preventief fouilleren zijn lastig te duiden. Enerzijds wijst dit op een relatief groot maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren. Anderzijds is het denkbaar dat juist de kleine minderheid die zegt zich onveiliger te voelen door de wapencontroles, de groep is die eerder te maken kan hebben met etnisch profileren. Zo blijkt uit onderzoek in Amsterdam dat burgers met een niet-westerse migratieachtergrond de laagste waarderingscijfers hebben voor politieoptreden (in algemene zin).[150] Zij geven aan vaker door te politie te worden aangesproken/gecontroleerd, zeggen minder vaak uitleg te krijgen en het contact/de controle is volgens hen vaker onterecht. Daarnaast zijn zij vaker van mening dat afkomst, huidskleur of uiterlijk een rol speelde bij het aanspreken door de politie.[151]

Het beeld dat het draagvlak voor preventief fouilleren relatief groot zou zijn, wordt bevestigd in de interviews. De meeste gesprekspartners van de gemeente (medewerkers OOV) en politie merken op dat hun indruk is dat de inwoners van gemeenten overwegend positief staan tegenover preventief fouilleren. De ervaring van politiemedewerkers die de controles verrichten, is dat het gros van de personen die wordt gecontroleerd vrijwillig meewerkt aan de controle en er relatief weinig weerstand is tegen het fouilleren. Door gesprekspartners van (met name) de politie wordt benadrukt dat voor het creëren van draagvlak onder bewoners, bezoekers en gefouilleerden een goede bejegening door de politie essentieel is. De politiemedewerkers op straat dienen in dat kader benaderbaar te zijn en aan gefouilleerden (en eventuele omstanders) duidelijk uit te leggen waarom op wapens wordt gecontroleerd. Daarbij hoort ook het zoeken van verbinding met de inwoners van de wijk. In enkele casestudy-gemeenten worden bijvoorbeeld ook flyers uitgedeeld tijdens fouilleeracties om mensen te informeren over preventief fouilleren. Aangegeven wordt dat met het oog op het borgen van voldoende draagvlak voor preventief fouilleren er ook een prikkel voor de politie bestaat om daadwerkelijk aselectief te controleren. Wanneer immers sprake zou zijn van ongeoorloofde selectie en/of etnisch profileren tijdens fouilleeracties, zal dat tot gevolg hebben dat het maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren afneemt. Dit kan zorgen voor schadelijke neveneffecten zoals verminderd vertrouwen in de politie en het schaden van de rechtvaardigheidsgevoelens bij preventieve wapencontroles. Strikte aselecte wapencontroles, een correcte en vriendelijke bejegening door de politie tijdens het fouilleren en duidelijke communicatie zijn dus belangrijke aspecten die kunnen bijdragen aan de ervaren procedurele rechtvaardigheid van gefouilleerden.

Het feit dat niet of nauwelijks bezwaren worden ingediend tegen de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied en er ook relatief weinig klachten binnenkomen bij de politie (zie paragraaf 3.3), kan ook een indicatie zijn dat er relatief veel maatschappelijk draagvlak is voor preventief fouilleren.

[148] Gemeente Rotterdam 2021, p. 4.
[149] Zie bijvoorbeeld Kuppens e.a. 2011 p. 49-50.
[150] De indeling westers en niet-westers wordt steeds meer losgelaten bij onderzoek naar personen met een migratieachtergrond. Zo gaat het CBS in 2022 over op een andere wijze van publiceren, waarbij het meer bepalend is waar iemand zelf geboren is en minder bepalend is waar iemands ouders geboren zijn. De indeling westers/niet-westers wordt vervangen door een indeling op basis van werelddelen en veelvoorkomende immigratielanden. Zie CBS 2022.
[151] Kuppens en Ferwerda 2020, p. 32-33.

In het kader van dit evaluatieonderzoek is meegelopen tijdens twee fouilleeracties (in Rotterdam en Zaanstad).[152] Uit de straatenquêtes die we daarbij hebben verricht onder personen die zijn gefouilleerd, komt eveneens het beeld naar voren dat er groot draagvlak bestaat voor de inzet van preventief fouilleren.[153] Respondenten zijn over het algemeen voorstander van de inzet van preventief fouilleren (in het betreffende gebied en in algemene zin) en de meeste respondenten denken dat bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied zich veiliger voelen dankzij het uitvoeren van fouilleeracties of dat de fouilleeracties geen invloed hebben op de veiligheidsbeleving. Ook was de ervaring dat het contact met de politie goed verliep en hadden respondenten het idee dat de controles aselectief verliepen.

[152] In Rotterdam en Zaanstad is meegelopen tijdens een fouilleeractie. Het betrof in beide gevallen een statische voertuigcontrole waar voertuigen van de weg werden gehaald, waarna het voertuig werd doorzocht en de inzittende werd gefouilleerd. In Rotterdam werd op meerdere locaties een statische voertuigcontrole verricht. In Zaanstad werd voor het fouilleren van personen gebruik gemaakt van een detectiepoortje en handscanners.

[153] Tijdens beide fouilleeracties zijn in totaal 31 willekeurige personen, nadat zij werden gefouilleerd, aan de hand van een gestandaardiseerde itemlijst bevraagd over hun ervaring met de fouilleeractie en hun mening over de inzet van preventief fouilleren. Het betrof in alle gevallen personen bij wie geen wapens werden aangetroffen. Verschillende personen wilden niet meewerken aan het interview, omdat zij aangaven daarvoor geen tijd te hebben. Gelet op het beperkte aantal respondenten is de respons uit de straatenquêtes niet generaliseerbaar.

6 Werking en doelbereiking

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de (gepercipieerde) effectiviteit en werking van het instrument preventief fouilleren. In paragraaf 6.2 wordt nader besproken in hoeverre is te beoordelen of preventief fouilleren bijdraagt aan de beoogde doelstellingen, hoe gesprekspartners denken over de effectiviteit en werking van het instrument en welke verbetermogelijkheden worden gezien voor het vergroten van de effectiviteit van het instrument. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 besproken wat de ervaringen zijn met de bevoegdheidsverdeling voor de toepassing van preventief fouilleren zoals is geregeld in artikel 151b en 174b Gemeentewet (en de artikelen 50, 51 en 52 WWM). Daarbij komt ook de mogelijkheid en wenselijkheid van preventief fouilleren als zuiver bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk instrument aan de orde.

Paragraaf 6.4 bespreekt de opvattingen van respondenten (op basis van de enquêteresultaten) over de wenselijkheid van de inzet van preventief fouilleren op andere doeleinden dan het tegengaan van wapenbezit en -gebruik. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op de verruiming van preventief fouilleren naar andere voorwerpen, namelijk zwaar (illegaal) vuurwerk en drugs. In paragraaf 6.6 worden de mogelijkheden en wenselijkheden van een persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak beschreven (als alternatief voor de huidige gebiedsgerichte aanpak van preventief fouilleren). Tot slot komen in paragraaf 6.7 enkele andere vormen van verruiming van het instrument aan de orde.

6.2 Effectiviteit en werking van preventief fouilleren

6.2.1 Beoordelen van de effectiviteit

In hoofdstuk 4 is besproken dat met de inzet van preventief fouilleren doorgaans drie doelstellingen worden beoogd:

— het terugdringen van wapenbezit en het vinden van wapens (en inbeslagname van wapens);

- het voorkomen van wapenbezit en -gebruik in een veiligheidsrisicogebied;
- het vergroten van de veiligheidsbeleving onder bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat het beoordelen van de effectiviteit van preventief fouilleren volgens gesprekspartners ingewikkeld is. De mate waarin het instrument bijdraagt aan het bestrijden van wapenbezit en wapengeweld is lastig te meten. In deze paragraaf wordt per doelstelling nader besproken in hoeverre te beoordelen is of (en in welke mate) preventief fouilleren bijdraagt aan het realiseren van de doelstelling.

Terugdringen van wapenbezit
In de gemeenten die preventief fouilleren regelmatig inzetten, worden de wapenopbrengsten van de fouilleeracties geregistreerd. Dat geldt niet of in mindere mate voor gemeenten die het instrument eenmalig of incidenteel inzetten naar aanleiding van concrete situaties waar sprake was van (dreigende) openbare ordeverstoring. Het aantal wapens dat wordt aangetroffen tijdens fouilleeracties vormt maar ten dele een graadmeter voor de mate waarin wapenbezit wordt teruggedrongen.

Een fouilleeractie wordt door gesprekspartners in principe als succesvol bestempeld wanneer deze een hoge wapenopbrengst heeft opgeleverd. Dankzij de inzet van preventief fouilleren zijn er dan immers wapens van de straat gehaald. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, is een hoge wapenopbrengst bij fouilleeracties in een veiligheidsrisicogebied een belangrijke reden om de aanwijzing van dat gebied te verlengen. Tegelijkertijd kan een lage wapenopbrengst (of wanneer minder wapens ten opzichte van een voorgaand jaar zijn aangetroffen) ook een indicatie zijn dat de inzet van preventief fouilleren effectief is geweest, in die zin dat het wapenbezit in het veiligheidsrisicogebied is teruggedrongen doordat mensen hun wapens thuis hebben gelaten dankzij de inzet van de preventieve werking van het middel. Dit is echter niet met zekerheid vast te stellen. Er kunnen immers ook andere redenen zijn die de lage wapenopbrengsten kunnen verklaren. Zo kan een lagere wapenopbrengst erop duiden dat de fouilleeracties zelf niet effectief zijn verlopen, bijvoorbeeld omdat op locaties of tijdstippen is gecontroleerd waar(op) minder snel personen worden aangetroffen die wapens bij zich dragen of doordat te lang op dezelfde plekken is gecontroleerd waardoor personen gemakkelijk de controle konden omzeilen. Ook kan een lage wapenopbrengst te maken hebben met externe factoren, bijvoorbeeld vanwege de effectieve inzet van andere preventieve dan wel repressieve bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen.

Over de vraag wanneer sprake is van een ‘kleine’ of ‘grote’ wapenopbrengst wordt per gemeente verschillend gedacht. Bovendien is dit contextafhankelijk: het hangt bijvoorbeeld af van de grootte van de gemeente (stedelijke versus landelijke gemeente) en het type en de ernst van de (wapen)problematiek in een veiligheidsrisicogebied. De cijfers over de wapenopbrengsten worden per gemeente (en per veiligheidsrisicogebied) verschillend geïnterpreteerd en geduid. In een kleinere gemeente kan het aantreffen van wapens bij bijvoorbeeld 1 op de 50 personen al als ‘grote opbrengst’ worden beschouwd, terwijl in een grote stedelijke gemeente (met ernstigere wapenproblematiek) bij een dergelijke opbrengst eerder wordt gevonden dat preventief fouilleren mogelijk te weinig oplevert. In paragraaf 3.3 is ingegaan op de wapenopbrengsten in gemeenten waar relatief veel fouilleeracties worden gehouden. Daaruit kwam naar voren dat gemiddeld bij 3% van het totaal aantal gecontroleerde personen een wapen wordt aangetroffen.

Bij de duiding van de wapenopbrengsten is verder van belang welk type wapens zijn aangetroffen. Naarmate verhoudingsgewijs zwaardere categorieën wapens worden aangetroffen, zal dit eerder worden gekwalificeerd als hoge opbrengst. Wanneer relatief veel lichte categorieën wapens worden aangetroffen of voorwerpen die onder een APV-messenverbod vallen, zal dat sneller worden beschouwd als lage wapenopbrengst. Een gesprekspartner illustreert het als volgt: *''Als een actie met 50-60 agenten wordt georganiseerd en er worden drie aardappelschilmesjes gevonden, is de actie niet succesvol […]''.* In paragraaf 3.3 is beschreven dat vuurwapens zelden worden aangetroffen tijdens fouilleeracties. Uit de beschikbare registraties blijkt dat gemiddeld ongeveer 70% van de aangetroffen wapens bestaat uit steekwapens.

Voorkomen van wapenbezit en wapengebruik

Gesprekspartners geven aan dat het lastig is om te beoordelen in hoeverre de inzet van preventief fouilleren wapenbezit en -gebruik in een veiligheidsrisicogebied heeft voorkomen. Dit effect is niet of nauwelijks meetbaar. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen. Ten eerste vormt preventief fouilleren met name bij een langdurige inzet daarvan onderdeel van een breder pakket aan maatregelen dat wapenbezit en -gebruik moet tegengaan dan wel voorkomen. Het is daarom lastig om één specifieke maatregel uit het scala aan verschillende maatregelen te lichten en daarvan het precieze effect te bepalen. Het aantal wapenincidenten vormt zoals beschreven in hoofdstuk 4 een belangrijk criterium voor het (opnieuw) aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Een eventuele daling van het aantal wapenincidenten in een veiligheidsrisicogebied kan het gevolg zijn van de preventieve werking van de inzet van preventief fouilleren, maar zou ook het resultaat kunnen zijn van de inzet van andere maatregelen en/of andere externe factoren. Veel gesprekspartners geven aan dat het voornamelijk de gecombineerde inzet is van zowel preventieve als repressieve maatregelen die bijdraagt aan het voorkomen van wapenbezit en wapengebruik. Daarbij wordt nog wel gewezen op de mogelijkheid dat zich een waterbed-effect kan voordoen. Het wapenbezit en -gebruik kunnen weliswaar verminderen in een veiligheidsrisicogebied, maar tegelijkertijd kan de wapenproblematiek zich verplaatsen naar andere gebieden (waar minder maatregelen worden ingezet tegen wapenbezit en -gebruik). Of een dergelijk waterbed-effect zich voordoet als gevolg van (onder meer) preventief fouilleren is volgens gesprekspartners moeilijk met zekerheid vast te stellen.

Ten tweede is de preventieve werking van het instrument moeilijk meetbaar, omdat niet is vast te stellen of en, zo ja, in welke mate de inzet van preventief fouilleren wapenincidenten en wapenbezit in het betreffende gebied heeft voorkomen of verminderd. Enkel het aantal wapengerelateerde incidenten dat wél plaatsvindt en het aantal inbeslaggenomen wapens is vast te stellen. In hoeverre mensen wapens thuislaten en niet bij zich dragen dankzij preventief fouilleren valt niet te registreren. Ook is niet na te gaan of het aantal wapenincidenten hoger was geweest wanneer preventief fouilleren niet was ingezet.

Veiligheidsbeleving

Van de drie doelstellingen die met de inzet van preventief fouilleren worden beoogd, is de mate waarin preventief fouilleren bijdraagt aan de veiligheidsbeleving in een veiligheidsrisicogebied het beste te meten. Bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied kunnen immers worden bevraagd in hoeverre zij vinden dat de inzet van preventief fouilleren bijdraagt aan de veiligheid van het gebied en de subjectieve veiligheidsbeleving. In paragraaf 5.5 is beschreven dat de meeste gemeenten het effect van preventief fouilleren op de veiligheidsbeleving van bewoners, ondernemers en bezoekers in een veiligheidsrisicogebied niet structureel monitoren of onderzoeken.

Wel wordt door gemeenten in algemene zin gekeken naar objectieve veiligheidscijfers en cijfers/gegevens over de subjectieve veiligheid en leefbaarheid in (bepaalde gebieden in) de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn de Veiligheidsmonitor en de Omnibusenquête. Algemene gegevens over de gemeente (en/of gebieden binnen de gemeente) kunnen trends laten zien ten aanzien van de (objectieve) veiligheidssituatie en veiligheidsbeleving in de gemeente. Eventuele trends die worden waargenomen, zoals toenemende/afnemende criminaliteit of veiligheidsbeleving in de gemeente, zijn echter niet een-op-een te relateren aan de inzet van preventief fouilleren. Preventief fouilleren vormt immers altijd onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, waardoor geen causaal verband is vast te stellen tussen waargenomen trends en de inzet van preventief fouilleren.

Uit diverse eerdere (door gemeenten) verrichte onderzoeken naar de inzet van preventief fouilleren volgt over het algemeen dat er relatief veel maatschappelijk draagvlak is voor de inzet van het middel. Uit onderzoek in Amsterdam blijkt verder dat de inzet van preventief fouilleren volgens de meeste respondenten bijdraagt aan de veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers in veiligheidsrisicogebieden of geen invloed heeft op de veiligheidsbeleving. Ook wijzen de meeste gesprekspartners erop dat het draagvlak groot is voor preventief fouilleren. Geïnterviewden van de politie hebben de indruk dat het gros van de personen die een fouillering ondergaan hiervoor begrip hebben en er vrijwillig aan meewerken. Dit beeld wordt bevestigd in de straatenquêtes die zijn verricht met gefouilleerden tijdens twee fouilleeracties. Een kanttekening is wel dat er aanwijzingen zijn dat bepaalde doelgroepen verhoudingsgewijs minder positief zijn over het instrument. Het beeld uit eerder verricht onderzoek is dat het draagvlak en acceptatie met name onder jongere personen en personen met een niet-westerse migratieachtergrond lager is (zie ook paragraaf 5.5).

6.2.2 Opvattingen over de effectiviteit en werking

Ten aanzien van de opvattingen over de effectiviteit van preventief fouilleren moet onderscheid worden gemaakt tussen de incidentele inzet van het middel in concrete situaties bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde en structurele, langdurige inzet van het middel met het oog op het tegengaan van structurele wapenproblematiek.

Incidentele inzet

Bij incidentele inzet van preventief fouilleren in concrete (dreigende) situaties is het algemene beeld dat gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) het een nuttig en effectief instrument vinden om de openbare orde te herstellen. De inzet van preventief fouilleren houdt dan rechtstreeks verband met het herstel van de openbare orde. Er is dan doorgaans gerichte (politie-)informatie dat in een bepaald gebied de openbare orde zal worden verstoord (door bepaalde groeperingen), mede vanwege de aanwezigheid van wapens. In die situaties worden vaak meer gericht bepaalde personen gefouilleerd. Door in dergelijke situaties te controleren op wapens kan enerzijds worden voorkomen dat personen wapens meenemen naar het gebied (en gebruiken) en kan het anderzijds eraan bijdragen dat de situatie minder escaleert en de openbare orde sneller herstelt. Daarbij wordt aangegeven dat bij (dreigende) openbare ordeverstoringen alleen al actieve communicatie over de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied en het feit dat de politie mogelijk in het gebied op wapens kan controleren, eraan kan bijdragen dat personen wapens thuislaten en de rust wederkeert in een gebied (zonder dat daadwerkelijk is overgegaan tot een fouilleeractie). Mensen weten dan immers dat zij kunnen worden gefouilleerd wanneer zij bijvoorbeeld naar een demonstratie of voetbalwedstrijd gaan.

Uit hoofdstuk 3 volgt dat de meeste fouilleeracties plaatsvinden op grond van 151b Gemeentewet. Het gaat daarbij zowel om structurele en langdurige inzet van preventief fouilleren als incidentele en kortdurende inzet van preventief fouilleren in (voorzienbare) spoedeisende situaties. Spoedeisend preventief fouilleren op grond van 174b Gemeentewet wordt relatief weinig ingezet. Zoals eerder beschreven, wordt de incidentele, kortdurende inzet van preventief fouilleren als effectief middel beschouwd om verstoringen van de openbare orde (wegens de aanwezigheid van wapens) te voorkomen dan wel te herstellen. Aangezien toepassing van artikel 174b Gemeentewet alleen plaatsvindt in spoedeisende situaties waar sprake is van een concrete (dreigende) openbare ordeverstoring, wordt spoedeisend preventief fouilleren – in die enkele gevallen dat er gebruik van wordt gemaakt – bestempeld als een effectief middel.

Structurele inzet

Als het gaat om de stelselmatige en langdurige inzet van preventief fouilleren in gebieden met het oog op het bestrijden van structurele wapengerelateerde problematiek en wapenbezit, wordt meer wisselend gedacht over de effectiviteit van het instrument. Gesprekspartners van gemeenten waar preventief fouilleren al langere tijd als structureel middel wordt ingezet, zijn – logischerwijs – positiever over de effectiviteit van het instrument dan gesprekspartners van gemeenten waar geen sprake is van structurele inzet.

Uit gesprekken volgt dat er met name onder de politie opvallend veel draagvlak bestaat voor de toepassing van preventief fouilleren. Ondanks het feit dat het verrichten van preventieve fouilleeracties relatief veel politie-inzet vergt, zijn de meeste gesprekspartners van de politie enthousiast en positief over (de effectiviteit en werking van) het instrument. Aangegeven wordt dat preventief fouilleren een sterke signaalwerking heeft. De politie geeft met preventief fouilleren een signaal af dat in een bepaalde wijk/bepaald gebied wordt opgetreden tegen wapenproblematiek en laat daarmee (aan de bewoners van een gebied) zien dat de problematiek serieus wordt genomen en dat wapenbezit en -gebruik niet worden getolereerd. Het is een manier voor de politie om zich duidelijk te manifesteren in een gebied.

Volgens de meeste gesprekspartners is deze signalerende (preventieve) werking van preventief fouilleren het krachtigste mechanisme van het instrument. Daarbij wordt de vergelijking getrokken met bijvoorbeeld alcohol- of verkeerscontroles. Vanwege het feit dat mensen weten dat er kan worden gecontroleerd op alcoholgebruik in het verkeer en op te hard rijden, houden de meeste mensen zich aan de verkeersregels. Hetzelfde effect zou uitgaan van preventieve wapencontroles. Wanneer bewoners en bezoekers weten dat er in een veiligheidsrisicogebied kan worden gecontroleerd op wapens, zou dat mensen ervan moeten weerhouden wapens bij zich te dragen. Daarvoor is wel van belang dat bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied er ook daadwerkelijk van op de hoogte zijn dat wapencontroles kunnen plaatsvinden in het gebied. Als dit niet of maar in beperkte mate het geval is, gaat dat ten koste van de preventieve werking. In dat kader wordt gewezen op het belang van communicatie over de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied (zie ook paragraaf 6.2.3).

Naast de signalerende en preventieve werking van preventief fouilleren wordt het daadwerkelijk in beslag nemen van wapens tijdens fouilleeracties als nevengeschikt positief effect gezien. Veel gesprekspartners relativeren daarbij de wapenopbrengsten van fouilleeracties. De mate waarmee de inbeslagname van wapens tijdens wapencontroles daadwerkelijk bijdraagt aan het terugdringen van wapenbezit wordt als betrekkelijk beperkt ingeschat. Daarvoor is bijvoorbeeld ook actieve bestrijding van de wapenhandel noodzakelijk. Tegelijkertijd geldt het adagium dat ‘elk wapen dat van straat wordt gehaald er weer één minder is’. Ook het aantreffen/opsporen van andere strafbare feiten dan verboden wapenbezit (bijvangst), zoals drugs,

vuurwerk en grote hoeveelheden cash geld, worden beschouwd als bijkomend positief effect van preventief fouilleren.

Gesprekspartners onderstrepen dat de structurele inzet van preventief fouilleren alleen effectief is in het tegengaan van wapenbezit en -wapengebruik, wanneer het instrument een onderdeel is van een breder pakket aan preventieve en repressieve maatregelen. Dit vormt een belangrijke randvoorwaarde; inzet van preventief fouilleren als op zichzelf staand middel is niet effectief. Daarbij wordt aangegeven dat het bestrijden van wapenbezit en -gebruik een zaak van lange adem is. Inzet van preventief fouilleren door een veiligheidsrisicogebied voor enkel een half jaar aan te wijzen, is in dat kader doorgaans niet voldoende; dit zou niet resulteren in een blijvende vermindering van het aantal wapenincidenten. In de casestudy-gemeenten die preventief fouilleren inzetten met het oog op het tegengaan van structurele wapenproblematiek, wordt in de meeste gevallen een gebied meerdere jaren aangewezen als veiligheidsrisicogebied.

Ten aanzien van de gewenste frequentie van het aantal fouilleeracties in geval van structurele inzet, geven de meeste gesprekspartners aan dat het organiseren van 'slechts' enkele fouilleeracties op jaarbasis maar beperkt effect heeft. De signalerende en preventieve werking van het instrument wordt dan als relatief laag ingeschat. De subjectieve pakkans zal bijvoorbeeld groter zijn wanneer elke maand een fouilleeractie plaatsvindt dan wanneer eens per kwartaal wordt gefouilleerd. Enkele gesprekspartners (OOV'ers en politie) van casestudy-gemeenten waar gemiddeld 3-4 keer per jaar een fouilleeractie plaatsvindt, zouden graag willen dat vaker een fouilleeractie wordt georganiseerd maar geven aan dat dit niet mogelijk is in verband met beperkte beschikbare politiecapaciteit. Verder wordt aangegeven dat de keerzijde van het frequent (bijvoorbeeld wekelijks) organiseren van fouilleeracties is dat de inzet van preventief fouilleren ingrijpender en meer belastend wordt voor de bewoners en bezoekers in het veiligheidsrisicogebied. Bovendien kost dat (te) veel politiecapaciteit. Daarnaast wordt opgemerkt dat niet alleen de frequentie waarin fouilleeracties plaatsvinden van belang is, maar ook dat de momenten waarop fouilleeracties plaatsvinden zo onvoorspelbaar mogelijk moeten zijn (qua tijdstip en locatie). De gedachte is dat daardoor de subjectieve pakkans groter wordt (zie ook volgende paragraaf).

Er zijn ook (grote stedelijke) gemeenten met gebieden waar sprake is van (ernstige) wapenproblematiek en het dus (wettelijk gezien) mogelijk is om preventief fouilleren in te zetten, maar waar er bewust voor is gekozen om dit middel niet (meer) in te zetten (zoals de gemeenten Utrecht en Den Haag). Daaraan liggen verschillende redenen ten grondslag, zoals beperkte politiecapaciteit, ethische bezwaren vanwege de inbreuk die wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit en persoonlijke levenssfeer van personen, zorgen omtrent het risico op etnisch profileren en de politiek-bestuurlijke context in de gemeente (zoals weerstand vanuit de gemeenteraad). Een belangrijke inhoudelijke reden is daarnaast dat preventief fouilleren door die gemeenten wordt gezien als een onvoldoende effectief instrument om structurele wapenproblematiek tegen te gaan. Het argument daarvoor is dat preventief fouilleren een aselectief controlemiddel is, waardoor verhoudingsgewijs veel personen worden gecontroleerd die geen wapens bij zich dragen. De 'pakkans' tijdens preventieve fouilleeracties is daardoor betrekkelijk gering. Deze 'ongerichtheid' van het instrument rechtvaardigt niet de benodigde politieinzet bij fouilleeracties, volgens de betreffende gesprekspartners. Daarbij wordt ook gewezen op het feit dat op social media en via appgroepen doorgaans heel snel rondgaat dat een fouilleeractie plaatsvindt, wat (te veel) ten koste gaat van de effectiviteit van het instrument. Inzet op alternatieve preventieve en repressieve maatregelen wordt effectiever gevonden en wordt gezien als een meer doelmatige inzet van politiecapaciteit.

6.2.3 Verbetermogelijkheden effectiviteit

Uit de gesprekken volgen verschillende aandachtspunten die de effectiviteit van het instrument preventief fouilleren verminderen. In dat licht worden verschillende verbetermogelijkheden gezien.

Meer dynamische en strategische inzet

Eerder is beschreven dat door het gebruik van met name social media en apps burgers al heel snel weten dat de politie op een bepaalde locatie aan het controleren is. Dit ondermijnt de effectiviteit van het instrument, omdat personen die wapens bij zich dragen gemakkelijk de wapencontrole kunnen omzeilen. Naarmate fouilleeracties 'statischer' zijn, waarbij de politie langere tijd op dezelfde plek op wapens controleert, zal de actie zichtbaarder zijn en zullen meer mensen op de hoogte raken van de controle. Ook wordt er in gesprekken op gewezen dat fouilleeracties (te) vaak op dezelfde tijdstippen en op dezelfde plekken worden georganiseerd, waardoor de 'pakkans' lager wordt. In interviews wordt aangegeven dat bij een meer 'dynamische' inzet van het instrument de kans groter wordt dat bij personen wapens worden aangetroffen. Het verrassingseffect moet zo groot mogelijk zijn. Het zou daarom effectiever zijn om regelmatig te variëren in tijdstip en locatie, waardoor het onvoorspelbaar is wanneer en waar op wapens wordt gecontroleerd. Daarbij is het zinvol om binnen een veiligheidsrisicogebied steeds maar voor korte duur op een bepaalde plek te controleren om vervolgens snel te wisselen van locatie en daarbij ook bepaalde 'hotspots' uit te kiezen (zoals metro- en treinstations en rondom scholen).

Daarbij wordt ook aangegeven dat grootschalige fouilleeracties met veel politie-inzet minder effectief zijn dan kleinschalige acties. Bij meer kleinschalige acties wordt het gemakkelijker om sneller te wisselen van controleplaats. Een meer dynamische aanpak kan de subjectieve pakkans en de preventieve werking van het instrument vergroten, waardoor personen mogelijk eerder wapens thuislaten.

Communicatie

In verschillende gesprekken wordt de communicatie over de inzet van preventief fouilleren als aandachtspunt benoemd. Duidelijke communicatie en toelichting over de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied kan in de eerste plaats het draagvlak voor de inzet van preventief fouilleren bevorderen. In de tweede plaats kan het de preventieve werking van het instrument vergroten. Dit geldt zowel voor de incidentele als structurele inzet van preventief fouilleren. Naarmate meer mensen weten dat in een veiligheidsrisicogebied kan worden gecontroleerd op wapens, zullen er daardoor mogelijk ook meer mensen zijn die ervan afzien om wapens bij zich te dragen.

Op het vlak van communicatie zien gesprekspartners verbetermogelijkheden. Zo wordt aangegeven dat bewoners en bezoekers vaak niet weten dat in een gebied preventief fouilleren wordt ingezet, wat ten koste gaat van de preventieve werking van het instrument. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de proef in Amsterdam: een meerderheid van de bewoners en bezoekers (57%) wist – ondanks alle media-aandacht – niet dat er wapencontroles in de betreffende gebieden plaatsvonden.[154] Uit de Omnibusenquête in Rotterdam blijkt dat ongeveer twee derde van de Rotterdammers weet dat de politie in bepaalde gebieden preventief mag fouilleren. Daarbij wordt geconstateerd dat met name jongeren en Rotterdammers van niet-westerse herkomst minder vaak bekend zijn met de maatregel.[155] Dit kan een indicatie zijn dat bepaalde doelgroepen, zoals jongeren, onvoldoende bereikt worden via de gebruikelijke

[154] Gemeente Amsterdam 2021, p. 27.
[155] Gemeente Rotterdam 2021, p. 4.

communicatiekanalen. Publicatie van het aanwijzingsbesluit in het Gemeenteblad, communicatie via persberichten en aandacht in traditionele media lijken in dat kader onvoldoende effectief. Door inzet op andere mediakanalen en andere methoden zouden meer mensen bereikt kunnen worden. Voorbeelden zijn communicatie door het informeren van alle bewoners en ondernemers over de gebiedsaanwijzing (per brief van de gemeente), het (actiever) gebruik van *social media*, inzet van *social influencers*, communicatie via scholen, et cetera.

Een belangrijke kanttekening die in verschillende gesprekken wordt gemaakt, is dat te veel aandacht voor de aanwijzing van een bepaald gebied als veiligheidsrisicogebied mogelijk ook weer een stigmatiserend effect kan hebben. Dit geldt met name voor woonwijken. Door de aanwijzing tot veiligheidsrisicogebied kan (in de ogen van de bewoners) een woonwijk een stempel krijgen van 'onveilig gebied' of 'probleemwijk'. Het voorkómen van een eventueel stigmatiserend effect vormt voor bepaalde gemeente een reden om meer terughoudend en voorzichtig te communiceren over de aanwijzing van een specifiek veiligheidsrisicogebied.

Actieve communicatie over het organiseren van een concrete, individuele fouilleeractie kan overigens ook ten goede komen aan de preventieve werking van preventief fouilleren, vooral in situaties waar sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoringen. Wanneer immers bekend is dat op een bepaald moment en op een bepaalde locatie zal worden gefouilleerd, zullen mensen minder snel in het betreffende gebied wapens bij zich dragen. De 'keerzijde' is dat dan minder wapens zullen worden aangetroffen, maar inbeslagname van wapens is in dergelijke situaties dan niet het belangrijkste doel; het gaat dan vooral om het herstellen van de openbare orde.

Kennisdeling

Het onderzoek laat zien dat de inzet van preventief fouilleren duidelijk een lokale aangelegenheid is. In iedere gemeente worden eigen afwegingen gemaakt over het al dan niet inzetten van preventief fouilleren (zie ook hoofdstuk 4). Vanuit landelijke organisaties, zoals het ministerie van JenV, de Nationale politie, het OM en de VNG, zijn er geen richtlijnen en/of handreikingen ter ondersteuning van gemeenten waar preventief fouilleren wordt toegepast; ook het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) biedt geen ondersteuning op dit vlak. Gemeenten gaan daardoor op verschillende wijze om met de inzet van het instrument; er is geen sprake van uniformiteit in de praktische uitvoering. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat in gemeenten waar voor de eerste keer wordt besloten over te gaan tot preventief fouilleren, er niet (of beperkt) wordt gekeken naar ervaringen in andere gemeenten. Het uitwisselen van *best practices* tussen gemeenten en basisteams/eenheden van de politie die veel ervaring hebben met preventief fouilleren en gemeenten die het voor de eerste keer toepassen, lijkt niet veelvuldig voor te komen. Daardoor moeten gemeenten in feite (onnodig) zelf 'het wiel uitvinden'. In enkele interviews wordt aangegeven dat het (vaker) uitwisselen van ervaringen en kennisdeling kan bijdragen aan een effectievere inzet van preventief fouilleren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de uitwisseling van *best practices* ten aanzien van de wijze waarop fouilleermethodes het beste kunnen worden georganiseerd, hoe de aselectiviteit van de wapencontroles het beste kan worden geborgd en op welke manier een aanwijzingsbesluit goed kan worden onderbouwd.

6.3 Bevoegdheidsverdeling

Voor de inzet van het instrument preventief fouilleren ex 151b Gemeentewet geldt een zogenoemde 'drietrapsraket'. De gemeenteraad dient ten eerste bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Ten tweede moet de burgemeester – in overleg met de officier van justitie – een besluit nemen over de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Ten derde dient de officier van justitie op verzoek van de politie een last af te geven voordat daadwerkelijk een preventieve fouilleeractie kan worden gehouden.

Gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) zijn over het algemeen positief over dit getrapte systeem. Aangegeven wordt dat preventief fouilleren een fors en ingrijpend instrument is; er wordt inbreuk gemaakt op de lichamelijke integriteit en persoonlijke levenssfeer van personen zonder voorafgaande verdenking tegen die personen. Daardoor wordt het logisch gevonden dat er een zekere drempel bestaat voordat kan worden overgegaan tot inzet van dit middel. Vanuit het oogpunt van voldoende 'checks and balances' achten gesprekspartners het verstandig dat er drie afzonderlijke wegingsmomenten zijn voordat preventief fouilleren daadwerkelijk kan worden ingezet. Ook wordt de rol van de gemeenteraad vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit gewaardeerd.

Het feit dat voor de toepassing van preventief fouilleren zowel sprake is van bestuurlijke betrokkenheid (door de rol van de raad en burgemeester) als strafrechtelijke betrokkenheid (politie en OM) biedt volgens de meeste gesprekspartners voldoende waarborgen voor een zorgvuldig besluitvormingsproces. In verschillende gesprekken zijn voorbeelden genoemd van situaties waarin de burgemeester graag was overgegaan tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, maar waar de officier van justitie daar kritisch tegenover stond en vond dat een dergelijk besluit onvoldoende te rechtvaardigen was, waardoor uiteindelijk geen gebiedsaanwijzing volgde. Dit is een illustratie dat het getrapte systeem als het gaat om 'checks and balances' in principe functioneert.

Tegelijkertijd is in hoofdstuk 4 benoemd dat in bepaalde gemeenten – met name gemeenten waar structureel en stelselmatig fouilleeracties worden georganiseerd – het afgeven van de last door de officier van justitie voor een fouilleeractie vooral een formaliteit lijkt te zijn. Van een zware kritische toets op de proportionaliteit- en subsidiariteit van een fouilleeractie is geen sprake. Dit geldt met name voor gemeenten waar structureel en stelselmatig preventief fouilleren wordt ingezet en waar de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden keer op keer wordt verlengd. Daardoor kan worden afgevraagd in hoeverre er in de praktijk daadwerkelijk drie afzonderlijke besluitvormingsmomenten zijn waarop telkens kritisch wordt gekeken naar de proportionaliteit en subsidiariteit van een fouilleeractie. In verschillende gemeenten verricht de officier van justitie in de praktijk alleen 'aan de voorkant', dus bij het besluit tot (verlenging van de) aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, een kritische toets. Het beoordelen wanneer, hoe vaak en op welke wijze een fouilleeractie wordt georganiseerd, wordt aan de politie overgelaten en wordt niet kritisch getoetst door de officier van justitie.

Voor de toepassing van spoedeisend preventief fouilleren ex 174b Gemeentewet geldt geen 'drietrapsraket'. Het betreft een rechtstreeks geattribueerde bevoegdheid aan de burgemeester. De gemeenteraad heeft hierbij een andere rol en wordt enkel (achteraf) geïnformeerd over de gebiedsaanwijzing. Wel is evenals bij de toepassing van 151b Gemeentewet sprake van strafrechtelijke betrokkenheid bij de toepassing van spoedeisend preventief fouilleren. Het besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied voor maximaal 12 uur gebeurt in

overleg met de officier van justitie en wordt in de praktijk doorgaans binnen de lokale driehoek besproken. Daarmee is ook bij de inzet van spoedeisend preventief fouilleren sprake van een systeem van 'checks and balances'. Het (mondelinge) besluit tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en het afgeven van de last voor de fouilleeractie vinden – in tegenstelling tot toepassing van 151b Gemeentewet – gelijktijdig plaats.

Uit de interviews blijkt niet dat het getrapte systeem van 151b Gemeentewet ten koste gaat van de slagvaardigheid van het instrument. Hoewel de motivering/voorbereiding van een besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied tijdrovend kan zijn, is het beeld dat ook in 'acute situaties' waar sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoring voldoende mogelijkheden bestaan om tijdig over te gaan tot preventief fouilleren. Uit gesprekken volgt dat er doorgaans voldoende tijd beschikbaar is om het aanwijzingsbesluit en het bevel van de officier van justitie op schrift te stellen. Bovendien wordt gewezen op de mogelijkheid dat in spoedeisende situaties een mondeling bevel door de officier van justitie af kan worden gegeven, waardoor sneller kan worden opgetreden. Deze mogelijkheid geldt zowel voor een gebiedsaanwijzing op grond van 151b als 174b Gemeentewet. Verder biedt toepassing van spoedeisend preventief fouilleren (174b Gemeentewet) de mogelijkheid om het besluit tot aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied voor 12 uur mondeling te geven, waarna de aanwijzing zo spoedig mogelijk op schrift wordt gesteld en bekendgemaakt. Daarmee biedt het wettelijk instrumentarium volgens gesprekspartners voldoende mogelijkheden om slagvaardig op te treden.

Gelet op het voorgaande lijkt er geen behoefte in de praktijk te bestaan om de bestaande systematiek en bevoegdheidsverdeling in relatie tot preventief fouilleren op een andere manier vorm te geven.

6.4 Verruiming van preventief fouilleren

In de enquête is respondenten gevraagd naar de wenselijkheid om preventief fouilleren niet alleen in te zetten bij wapenbezit en -geweld, maar ook voor andere doeleinden zoals het bezit van vuurwerk en drugs. In de onderstaande tabel zijn hiervan de resultaten weergeven.

TABEL 6.1 WENSELIJKHEID TOT AANPASSING INSTRUMENT (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK (N=232)

Type aanpassing	Aantal respondenten (OOV'ers)	%
(Zwaar, illegaal) vuurwerk	147	63%
Drugsbezit	104	45%
Overig	11	5%
Uitbreiding niet wenselijk	22	9%
Weet niet/geen mening	51	22%

Uit de enquêteresultaten valt op dat veel respondenten positief staan tegenover een uitbreiding van de reikwijdte van het instrument, in het bijzonder als het gaat om een verruiming naar (zwaar, illegaal) vuurwerk (63%). Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit antwoorden zijn die gegeven zijn door OOV'ers. Het gaat hier niet om de opvattingen van het Openbaar Ministerie of de politie. De vraag in de enquête is bovendien algemeen gesteld, waardoor uit de respons niet valt af te leiden in welke mate en onder welke voorwaarden respondenten uitbreiding wenselijk zouden vinden. Daarnaast geeft bijna de helft (45%) van de respondenten aan een verruiming naar fouilleren op drugsbezit wenselijk te vinden. Verder geeft een

beperkt aantal respondenten (5%) aan het wenselijk te vinden om preventief fouilleren in te zetten op andere doeleinden, anders dan wapen-, vuurwerk- en/of drugsbezit. Daarbij wordt een verscheidenheid aan voorwerpen/strafbare feiten genoemd, waaronder ontbrandingsmiddelen (zoals molotovcocktails, gasflessen, benzine, aanstekers) met het oog op autobranden, bezit van lachgas, onverklaarbaar vermogen, grote hoeveelheden cash geld en (het vervoeren van) inbrekerswerktuig.

Slechts 9% van de respondenten zegt geen voorstander te zijn van uitbreiding van de reikwijdte van het instrument. Redenen die daarvoor worden gegeven, zien met name op de proportionaliteit en subsidiariteit van het instrument; respondenten geven aan dat dit middel te ingrijpend is om vuurwerk en drugsproblematiek aan te pakken en dat daarvoor andere instrumenten zijn aangewezen. Daarnaast wordt aangegeven dat het type problematiek niet of in beperkte mate speelt in de gemeente.

Aan de respondenten is verder de open vraag gesteld welke (overige) aanpassingen van het instrumentarium wenselijk zijn. De suggesties zijn samengevat weergegeven in tabel 6.2. Daaruit blijkt dat de antwoordsuggesties – naast verruiming van het toepassingsbereik van preventief fouilleren (zie tabel 6.1) – vooral betrekking hebben op het vereenvoudigen, het vergemakkelijken dan wel het versnellen van de procedure voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Verder valt op dat maar een enkele respondent de mogelijkheid van een persoonsgerichte dan wel groepsgerichte aanpak noemt.

TABEL 6.2 OVERIGE AANPASSINGEN (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=128)[156]

Type aanpassing	Aantal respondenten (OOV'ers)
Snellere procedure	8
Laagdrempeliger procedure	5
Beperktere rol Openbaar Ministerie	4
Simpelere procedure	3
Persoonsgerichte aanpak	2
Groepsgerichte aanpak	1
Inzet bij brandstichting	1
Preventief (dus zonder onderbouwing) aanwijzen veiligheidsrisicogebied	1

In paragraaf 6.5 wordt nader ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om preventief fouilleren te verruimen naar vuurwerk respectievelijk drugs. In paragraaf 6.6 komt de mogelijkheid van een persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak bij preventief fouilleren aan de orde. Tot slot worden in paragraaf 6.7 enkele andere vormen van verruiming van het instrument besproken.

[156] De meeste respondenten noemden een breder toepassingsbereik (naar vuurwerk, drugs) van preventief fouilleren een wenselijke aanpassing. Deze respons is vanwege overlap met de respons in tabel 6.1 weggelaten in tabel 6.2. Dat geldt ook voor respondenten die hebben aangegeven geen noodzaak te zien tot verdere aanpassing van het instrument.

6.5 Verruiming naar andere voorwerpen

6.5.1 Zwaar (illegaal) vuurwerk

Bestaande mogelijkheden preventief fouilleren gericht op zwaar (illegaal) vuurwerk
Artikel 151b en 174b Gemeentewet bepalen dat een veiligheidsrisicogebied kan worden aangewezen bij (dreigende) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. In hoofdstuk 4 is besproken dat er enkele gemeenten zijn die het instrument preventief fouilleren hebben ingezet (mede) gericht tegen vuurwerkbezit en -gebruik. In die gemeenten beschikten de politie en het OM over concrete aanwijzingen en harde informatie dat zwaar vuurwerk bijvoorbeeld zou worden gebruikt als wapen tegen de politie, de ME en/of andere hulpverleners en/of dat geïmproviseerd vuurwerk (zwaar vuurwerk in combinatie met brandbare vloeistoffen) als explosief zou worden gebruikt. De juridische grondslag voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied in die situaties is gevonden in de WWM, in het bijzonder categorie II onder 7°.[157] Onder deze categorie zijn voorwerpen strafbaar gesteld die 'zijn bestemd voor het treffen van personen of zaken door middel van ontploffing'. De aanwijzingsbesluiten van de gemeenten Breda en Roosendaal werden (juridisch) onderbouwd door te verwijzen naar een uitspraak uit 2018 van de rechtbank Zeeland-West-Brabant waarin zwaar vuurwerk (Cobra 6) is gekwalificeerd als categorie II wapen in de zin van de WWM.[158]

De gesprekspartners van de casestudy-gemeenten waar preventief fouilleren is ingezet gericht op vuurwerk, geven aan dat het relatief veel tijd en uitzoekwerk kostte om het aanwijzingsbesluit voor te bereiden en goed te onderbouwen. Binnen het OM en de driehoek zijn bijvoorbeeld discussies gevoerd over de vraag of er sprake was van voldoende concrete informatie om de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied met het oog op vuurwerkgebruik voldoende te verantwoorden en in hoeverre dit wettelijk is toegestaan. De drempel om preventief fouilleren in te zetten tegen de aanwezigheid van vuurwerk is volgens gesprekspartners relatief hoog vanwege de zware bewijslast: er moeten immers concrete aanwijzingen zijn dat vuurwerk zal worden gebruikt 'voor het treffen van personen of zaken door middel van ontploffing'. De 'reguliere' inzet van preventief fouilleren op de aanwezigheid van wapens (niet zijnde vuurwerk) is gemakkelijker te onderbouwen op basis van registraties van inbeslaggenomen wapens en wapenincidenten.

Het beeld uit de interviews is dat er bij gemeenten, het OM en politie onduidelijkheid bestaat over de huidige wettelijke mogelijkheden om preventief fouilleren in te zetten op de aanwezigheid van vuurwerk. Het lijkt erop dat per gemeente, arrondissementsparket (en zelfs per officier van justitie) en politie-eenheid verschillend wordt aangekeken tegen de vraag of zwaar vuurwerk binnen het bestaande wettelijk kader kan worden aangewezen als wapen. Een gesprekspartner van het OM zegt hierover: *''De ene officier van justitie vindt dat het [lees: vuurwerk] er wel onder valt en de andere officier van justitie vindt van niet. Dit soort discussies zouden aan de voorkant duidelijk moeten zijn.''* Uit de interviews volgt aldus dat er bij de betrokken professionals (van gemeenten, het OM en de politie) behoefte is aan meer duidelijkheid over de mogelijkheid om preventief fouilleren al dan niet in te mogen zetten tegen zwaar vuurwerk. Het kader hiervoor zou duidelijk moeten zijn, bijvoorbeeld aan de hand van een duidelijke richtlijn. Dit schept niet alleen helderheid voor de betrokken professionals, maar ook voor burgers.

[157] Artikel 2 lid 1 WWM.
[158] Rb. Zeeland-West-Brabant 20 februari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:7312.

In dat kader kan ook worden gewezen op een Kamerbrief van 5 juni 2020 van de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid. In de Kamerbrief wordt door de minister aangegeven dat de politie en handhavers binnen de huidige wettelijke kaders niet over de bevoegdheid beschikken om preventief te fouilleren op de aanwezigheid van vuurwerk.[159] Het OM hanteert de Richtlijn voor strafvordering vuurwerkdelicten voor vuurwerkovertredingen en -misdrijven, waaronder voor misdrijven met betrekking tot het zelf maken van vuurwerk (geïmproviseerd vuurwerk), gepleegd door meerderjarigen. De minister is nagegaan of het mogelijk is om preventief te fouilleren vanwege de aanwezigheid van zwaar illegaal vuurwerk; dit naar analogie van het vervolgen van delicten met geïmproviseerd vuurwerk, vuurwerk waaraan geknutseld is en vuurwerk dat bestemd is voor het treffen van personen of zaken door middel van ontploffing op basis van de WWM. In de Kamerbrief concludeert de minister dat er binnen het bestaande wettelijke kader onvoldoende basis is om preventief fouilleren in te zetten ten behoeve van zwaar vuurwerk. In de Kamerbrief heeft de minister laten weten nader advies in te willen winnen onder welke randvoorwaarden en op welke wijze het mogelijk is deze wettelijke basis alsnog te creëren.[160]

In een meer recente Kamerbrief van 29 juni 2021 is door de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid hierop teruggekomen. [161] Daarin geeft de minister aan dat vuurwerk als wapen kan worden aangemerkt wanneer het gaat om: 1) voorwerpen bestemd voor het treffen van personen of zaken door vuur of door middel van ontploffing (als bedoeld in categorie II onder 7° WWM); of om 2) voorwerpen waarvan, gelet op hun aard of omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen en die niet onder een van de andere categorieën vallen (categorie IV onder 7° WWM). De minister benoemt dus twee juridische 'routes' op grond van de WWM die kunnen worden bewandeld om preventief fouilleren in te zetten tegen vuurwerk als wapen. De Kamerbrief vermeldt dat voor toepassing van deze mogelijkheid er iets bekend moet zijn geworden over de bestemming van het vuurwerk. Genoemde voorbeelden zijn concrete signalen waarbij het aannemelijk is dat zwaar illegaal vuurwerk als wapen ingezet zal worden (bijvoorbeeld een oproep tot rellen op social media) en een situatie waar het tijdens voorafgaande dagen onrustig is geweest, waarbij vuurwerk is gebruikt als wapen en waarbij het aannemelijk is dat dit zich zal herhalen.[162]

Verruiming naar zwaar (illegaal) vuurwerk

Zoals in paragraaf 6.4 is besproken, blijkt uit het enquête-onderzoek onder medewerkers openbare orde en veiligheid dat een meerderheid (63%) van de respondenten (N=232) uitbreiding van het instrument naar (zwaar illegaal) vuurwerk wenselijk vindt. De vraag in welke mate (welke vormen van vuurwerk) en onder welke voorwaarden het instrument moet worden verruimd naar vuurwerk is in de enquête niet aan orde gekomen. In de interviews is wel bij deze vraag stilgestaan.

De meeste gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) vinden dat preventief fouilleren mogelijk zou moeten zijn in het geval er harde (politie)informatie is en er concrete aanwijzingen zijn dat vuurwerk als wapen zal worden gebruikt. Het gaat hierbij dus om situaties waar verschillende (casestudy)gemeenten al zijn overgegaan tot toepassing van preventief fouilleren. Op grond van de WWM (categorie II en IV onder 7°) bestaat al de wettelijk mogelijkheid om

[159] *Kamerstukken II* 2019/20, 28684, nr. 622.
[160] *Kamerstukken II* 2019/20, 28684, nr. 622, p. 5.
[161] *Kamerstukken II* 2020/21, 28684, nr. 664.
[162] *Kamerstukken II* 2020/21, 28684, nr. 664, p. 2.

vuurwerk als wapen te kwalificeren. De meeste gesprekspartners vinden deze bestaande mogelijkheid om preventief te fouilleren op vuurwerk (als wapen) voldoende.

In verschillende interviews zijn voorbeelden genoemd van situaties waar de politie en/of het OM een verstoring van de openbare orde verwachtten, mede vanwege mogelijk gebruik van zwaar vuurwerk (zoals bij een voetbalwedstrijd, manifestatie of rondom de jaarwisseling), maar waar tegelijkertijd over onvoldoende concrete en harde informatie werd beschikt om de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied voldoende te kunnen onderbouwen. Een beperkt deel van de gesprekspartners is van mening dat het ook voor dergelijke situaties wenselijk zou zijn om preventief fouilleren te mogen inzetten. Zij wijzen op een trend van toenemend gebruik van steeds zwaarder vuurwerk, waardoor ook vaker sprake is van openbare ordeverstoringen. Zwaar illegaal vuurwerk kan zoals aangegeven (afhankelijk van de omstandigheden) worden gebruikt als wapen (tegen politie, hulpverleners of omstanders). In die gevallen is er een directe relatie met de (dreigende) verstoring van de openbare orde. Het volgende citaat van een gesprekspartner is illustratief: *''Vuurwerk wordt ook steeds zwaarder: een zware nitraatbom is bijna een handgranaat tegenwoordig''*.

In veel situaties is het voor politie/OM moeilijk om te bepalen c.q. aan te tonen wanneer vuurwerk als wapen zal worden gebruikt in plaats van gebruik voor plezier. Het zou volgens een deel van de gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) helpen om de drempel te verlagen om vuurwerk als wapen te kwalificeren, bijvoorbeeld door (al dan niet bepaalde categorieën) zwaar vuurwerk te benoemen in de WWM. Een kanttekening hierbij is dat wanneer bepaalde categorieën zwaar vuurwerk worden gespecificeerd in de WWM, in de praktijk wederom moeilijkheden kunnen ontstaan omtrent het aantonen of vuurwerk al dan niet valt onder de WWM. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid van nieuwe vormen van zwaar vuurwerk die mogelijk dan niet onder de WWM zullen vallen. Enkele gesprekspartners zouden daarom een meer algemene verruiming naar (zwaar) vuurwerk wenselijk vinden. Er wordt vooral meerwaarde gezien in kortdurende inzet van preventief fouilleren tegen de aanwezigheid van zwaar vuurwerk bij concrete situaties zoals tijdens de jaarwisseling, manifestaties, voetbalwedstrijden of andere situaties waardoor het onrustig is in een gebied/wijk.

In de eerder aangehaalde Kamerbrief van juni 2021 worden door de minister ook kanttekeningen geplaatst bij het benoemen van zwaar illegaal vuurwerk in de WWM. Dit zou namelijk betekenen dat vuurwerk niet langer onder de Wet economische delicten (WED) kan vallen, waardoor niet langer al bij een concrete aanwijzing maar pas bij een verdenking in de zin van artikel 27 Sv opsporingsbevoegdheden kunnen worden aangewend, wat door politie en OM onwenselijk zou worden geacht. Het opnemen van een eventuele bevoegdheid tot preventief fouilleren in de WED vindt de minister eveneens onwenselijk, omdat dit op gespannen voet staat met een uniforme regeling van de opsporingsbevoegdheden van economische delicten in de WED.[163]

De meeste gesprekspartners geven aan geen noodzaak te zien om preventief fouilleren in te zetten als structureel instrument om vuurwerkbezit en -gebruik tegen te gaan. Dus door de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied voor langere duur waar vervolgens regelmatig zou kunnen worden gecontroleerd op vuurwerkbezit, zonder dat sprake is van een concrete situatie waar verstoring van de openbare orde wordt verwacht. Dit wordt gezien als een buitenproportionele inzet van het middel. Bovendien wordt aangegeven dat er al voldoende andere bevoegdheden bestaan om effectief op te treden tegen en te controleren op bezit van zwaar

[163] *Kamerstukken II* 2020/21, 28684, nr. 664, p. 3.

vuurwerk en vuurwerkhandel. Het gaat dan voornamelijk om bevoegdheden uit de WED samen met het Vuurwerkbesluit. In het Vuurwerkbesluit is bijvoorbeeld bepaald dat het verboden is om, anders dan beroepshalve of voor theatergebruik vuurwerk af te steken, handelingen te verrichten of na te laten waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat daardoor gevaren kunnen optreden voor mens of milieu.[164] Overtredingen van het Vuurwerkbesluit zijn economische delicten en strafbaar gesteld op grond van de WED.[165]

Op grond van de WED beschikken opsporingsambtenaren over diverse opsporingsbevoegdheden. Zo mogen zij voertuigen staande houden en doorzoeken (inclusief de lading) en (rug)tassen en dozen die personen bij zich dragen doorzoeken.[166] Ook kunnen plaatsen en woningen worden binnengetreden.[167] Het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner is alleen toegestaan met een machtiging van de officier van justitie.[168] Opsporingsambtenaren mogen van deze opsporingsbevoegdheden gebruik maken 'voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is'. Dit betekent dat deze bevoegdheden mogen worden ingezet wanneer een opsporingsambtenaar een (concrete) aanwijzing heeft dat het Vuurwerkbesluit mogelijk wordt overtreden.[169]

6.5.2 Drugs

Het enquête-onderzoek laat zien dat bijna de helft (45%) van de respondenten (N=232) voorstander is van een verruiming van preventief fouilleren naar drugs. Ook een kleine minderheid van de gesprekspartners (OOV'ers en politie) zou graag zien dat preventief fouilleren wordt verruimd naar drugs. Zij wijzen erop dat drugscriminaliteit tegenwoordig alom aanwezig is en steeds professioneler is georganiseerd. Georganiseerde (drugs)criminaliteit nestelt zich steeds dieper in de samenleving. In (grote) steden staan kwetsbare wijken bijvoorbeeld meer onder invloed van (drugs)criminelen. Als gevolg hiervan neemt in gebieden de overlast door drugshandel, -bezit en -gebruik toe. In enkele gesprekken wordt aangegeven dat er specifieke gebieden zijn waar sprake is van relatief veel drugsgebruik en overlast, terwijl deze gebieden niet vallen onder een bestaand veiligheidsrisicogebied. Voor dergelijke gebieden zou het volgens de betreffende gesprekspartners van meerwaarde zijn om preventief fouilleren in te zetten tegen drugsoverlast. Op basis van meldingen, registraties (van inbeslaggenomen drugs) en het relgelmatig afvangen van drugsdealers zou door de politie kunnen worden onderbouwd binnen welke gebieden sprake is van bovengemiddeld veel drugsoverlast. Door in dergelijke gebieden preventief fouilleren mogelijk te maken, kan gemakkelijker worden opgetreden c.q. gecontroleerd op drugsbezit. Er hoeft dan immers geen concrete verdenking of aanwijzing te bestaan dat de Opiumwet wordt overtreden om personen en voertuigen te controleren.

Uit de interviews volgt dat de meeste gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) geen noodzaak zien om het instrument te verruimen naar controles op drugsbezit. Er zijn geen duidelijke signalen dat hier bij gemeenten en politie behoefte aan zou bestaan. Daar worden verschillende redenen voor gegeven. Aangegeven wordt dat er onderscheid bestaat tussen enerzijds drugs en anderzijds wapens en (in bepaalde gevallen) zwaar vuurwerk. In principe kan met drugs geen levensdelict worden gepleegd en is er geen sprake van direct dreigend gevaar. Bij wapens en zwaar vuurwerk (indien het als wapen of explosief wordt gebruikt) is dat wel het geval. Bij wapengebruik en gebruik van zwaar vuurwerk (als wapen) is er een directe relatie met de (dreigende) verstoring van de openbare orde. In die gevallen ligt de inzet van het

[164] Artikel 1.2.7 Vuurwerkbesluit.
[165] Artikel 9.2.2.1 Wet milieubeheer jo. artikel 1a en 6 WED.
[166] Artikel 23 WED.
[167] Artikel 20 WED.
[168] Zie artikel 2 en 3 van de Algemene wet op het binnentreden.
[169] Zie ook HR 9 maart 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9268.

instrument preventief fouilleren – dat kan worden ingezet bij (dreigende) verstoring van de openbare orde wegens de aanwezigheid van wapens – volgens gesprekspartners meer voor de hand. Bij drugsbezit en -gebruik ligt dat anders. Het leidt indirect wel tot overlast, geweld, (wapen)incidenten en onveiligheid in bepaalde gebieden. Drugs vormt ook een belangrijke achterliggende drijvende kracht voor openbare ordeverstoringen, onder meer vanwege de drugshandel en de link met de georganiseerde criminaliteit. Desondanks is er is bij drugsbezit en -gebruik geen rechtstreekse, directe relatie met de verstoring van de openbare orde. In beginsel 'treft' een persoon die drugs gebruikt alleen zichzelf.

Verder vragen gesprekspartners zich af in hoeverre preventief fouilleren een effectief middel is om drugsproblematiek tegen te gaan en drugs van straat te krijgen. Aangegeven wordt dat controles op drugsbezit (te) weinig zullen opleveren om inzet van een zwaar instrument als preventief fouilleren en de benodigde politie-inzet te rechtvaardigen. Volgens gesprekspartners zullen bij preventieve (aselecte) controles op drugsbezit vooral gebruikershoeveelheden en eventueel beperkte handelshoeveelheden drugs worden aangetroffen. Bij de toepassing van preventief fouilleren mogen personen alleen 'aan de kleding' worden gefouilleerd (oftewel het aftasten van de kleding). In enkele gesprekken wordt erop gewezen dat straatdealers drugs vaak verstoppen, bijvoorbeeld in de onderbroek. Ook zijn kleine gebruikershoeveelheden (zoals pilletjes) moeilijk vindbaar met het aftasten van de kleding. Dit betekent dat de politie in veel gevallen geen drugs zal aantreffen bij personen. Om bij controles alsnog drugs te kunnen vinden, zouden personen daarom aan het lichaam moeten worden gefouilleerd. Dat gaat volgens gesprekspartners veel te ver en is te ingrijpend voor een generiek preventief controlemiddel.

Ook wordt aangegeven dat in het kader van preventieve fouilleeracties in bestaande veiligheidsrisicogebieden ook al drugs als 'bijvangst' wordt aangetroffen. In dat geval mag de politie opsporingsbevoegdheden gebruiken uit de Opiumwet en de aangetroffen drugs in beslag nemen (de zogenoemde 'leer van de voortgezette toepassing'). In veel gebieden die zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied vanwege het relatief hoge aantal wapenincidenten is vaak ook sprake van drugsoverlast. Gebieden waar op drugs zou kunnen worden gefouilleerd, overlappen dus vaak met reeds aangewezen veiligheidsrisicogebieden, bijvoorbeeld als het gaat om centrumgebieden. Ook gelet hierop wordt geen tot weinig meerwaarde gezien om preventief fouilleren uit te breiden naar drugs.

Verder wordt in interviews gewezen op bestaande (fouilleer)bevoegdheden uit de Opiumwet, die mogen worden ingezet om op te treden tegen drugsbezit en -gebruik. Opsporingsambtenaren mogen vervoermiddelen doorzoeken op drugs, hebben toegang tot plaatsen en mogen personen aan de kleding onderzoeken wanneer zij redelijkerwijs vermoeden dat de Opiumwet overtreden wordt.[170] Bij toepassing van deze bevoegdheden worden eerder grotere (handels)hoeveelheden drugs aangetroffen dan bij aselecte preventieve controles op drugsbezit. Inzet van deze bestaande bevoegdheden wordt daarom effectiever gevonden.

Naast de opsporingsbevoegdheden uit de Opiumwet bestaat er een breed scala aan preventieve en meer repressieve maatregelen (en bevoegdheden) op bestuurlijk, fiscaal en strafrechtelijk gebied om op te treden tegen drugscriminaliteit, mede als onderdeel van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Deze maatregelen variëren van een preventieve aanpak gericht op kwetsbare jongeren die mogelijk kunnen afglijden in de criminaliteit

[170] Artikel 9 Opiumwet.

tot inzet van bestuurlijke instrumenten (zoals het sluiten van bedrijfspanden en woningen op grond van de Opiumwet en Gemeentewet[171]).

6.6 Persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak

6.6.1 Persoonsgerichte aanpak

Pilot persoonsgericht fouilleren Rotterdam
In de gemeente Rotterdam werd in het kader van een pilot een gerichte vorm van fouilleren toegepast, namelijk door persoonsgericht te fouilleren. Sinds 2018 houdt een specialistisch team binnen de politie van Rotterdam zich bezig met de bestrijding van excessief geweld. In dat kader loopt sinds eind 2019 het pilotprogramma 'veiligheidsrisicosubjecten' (VRS). Dit programma houdt in dat de officier van justitie personen kan aanwijzen als 'veiligheidsrisicosubject', die vervolgens voor een bepaalde periode te allen tijde kunnen worden gefouilleerd door de politie (binnen en buiten Rotterdam). Een veiligheidsrisicosubject is iemand die op basis van diens positie binnen het netwerk van excessieve geweldplegers in Rotterdam, vuurwapengerelateerde casuïstiek, strafblad en risicoclassificatie kan worden aangemerkt als veiligheidsrisico. Door de politie werd op basis van een risicoprofiel een persoon voorgedragen om aan te wijzen als risicosubject, waarna door het OM werd besloten of de aangedragen persoon kon worden aangemerkt als veiligheidsrisicosubject en, zo ja, voor welke periode. Het OM zocht de wettelijk basis voor de pilot in de WWM; de proef stond dus los van de bevoegdheid tot preventief fouilleren op grond van artikel 151b en 174b Gemeentewet.

In 2021 is door zowel de voorzieningenrechter als het Gerechtshof Den Haag geoordeeld dat de proef geen wettelijke basis kent (zie onderstaand tekstkader voor een nadere juridische toelichting).[172] Naar aanleiding van deze rechterlijke uitspraken hebben de politie en het OM besloten te stoppen met de proef. In de anderhalf jaar dat de proef is uitgevoerd, zijn geen wapens aangetroffen bij de betreffende personen. Volgens de politie zou dit wijzen op de preventieve werking van de persoonsgerichte aanpak, omdat de aangeschreven personen zich kennelijk niet vrij zouden voelen om wapens bij zich te dragen.[173]

Juridische grondslag proef veiligheidsrisicosubjecten
Het OM meent dat de wettelijke grondslag voor de uitoefening van de controlebevoegdheden in het kader van de proef met veiligheidsrisicosubjecten was gelegen in de artikelen 50 tot en met 52 van de WWM.[174] Op grond van deze bepalingen zijn opsporingsambtenaren bevoegd te vorderen dat de verpakking van goederen (waaronder reisbagage) wordt geopend, mogen vervoermiddelen worden onderzocht en mogen personen worden gefouilleerd als daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:

a. een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
b. een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27 WWM (verboden wapenbezit);
c. aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.

[171] Artikel 13b Opiumwet en artikel 174 en 174a Gemeentewet.
[172] Rb. Den Haag 6 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6930 en Hof Den Haag 28 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2586.
[173] De Haan 2021.
[174] Respectievelijk de artikelen 50 lid 1, 51 lid 1 en 52 lid 2 van de WWM.

In het kader van de pilot is een persoon in maart 2021 voor een half jaar door de hoofdofficier van justitie in Rotterdam aangewezen als veiligheidsrisicosubject. Het OM baseerde deze aanwijzing op artikel 51 lid 1 sub c van de WWM. Op basis van het risicoprofiel van deze persoon zou sprake zijn van een concreet aanwijsbare aanleiding dat de WWM wordt overtreden of dreigt te worden overtreden.

In het kort geding dat de betreffende aangewezen persoon aanspande, oordeelde de voorzieningenrechter dat de WWM niet volstaat als wettelijke basis om de bevoegdheden die het OM zichzelf had toegekend aan te ontlenen. De voorzieningenrechter overweegt als volgt:

''de formulering van de artikelen 51 en 52 WWM is niet zo ruim dat de Staat op grond hiervan de bevoegdheid heeft om op basis van een vooraf opgesteld risicoprofiel voor een periode van een half jaar vooruit te bepalen dat er bij iemand te allen tijde sprake is van een concreet aanwijsbare aanleiding om te veronderstellen dat de WWM wordt overtreden of dreigt te worden overtreden''.

De voorzieningenrechter acht in dit verband relevant dat voor de inzet van preventief fouilleren specifieke wettelijke bepalingen gelden. Wanneer in een veiligheidsrisicogebied preventief wordt gefouilleerd kan de bevoegdheid om een vervoermiddel te doorzoeken of iemand te fouilleren jegens eenieder die zich in het veiligheidsrisicogebied bevindt worden uitgeoefend. De aanduiding van een veiligheidsrisicogebied en de daaruit voortvloeiende inbreuken op grondrechten zijn volgens de voorzieningenrechter minder ingrijpend dan de aanwijzing van een 'veiligheidsrisicosubject'. In dit laatste geval kan de bevoegdheid voor een periode van een half jaar en overal in Rotterdam en de rest van Nederland worden ingezet, terwijl de bevoegdheden in een veiligheidsrisicogebied telkens voor een periode van maximaal twaalf uur mogen worden ingezet.[175]

In december 2021 heeft het Gerechtshof Den Haag de uitspraak van de voorzieningenrechter bekrachtigd.[176] Het Hof overweegt onder meer dat de wetgever met de term 'redelijkerwijs aanleiding' heeft beoogd tot uitdrukking te brengen dat deze aanleiding haar grond moet vinden in een beoordeling van de situatie die zich voordoet op het moment dat concreet wordt besloten tot onderzoek van het voertuig of aan de kleding van de persoon. Bij deze beoordeling is volgens het Hof:

''geen ruimte indien, zoals met de aanwijzing tot veiligheidsrisicosubject wordt beoogd, die beoordeling vooraf voor een periode van zes maanden wordt gemaakt, waarbij dus wordt geabstraheerd van de omstandigheden op het moment dat concreet tot dat onderzoek wordt overgegaan''.

Naast de proef met veiligheidsrisicosubjecten loopt in de gemeente Rotterdam een vergelijkbare pilot van de politie en het OM die is gericht op het tegengaan van messengeweld onder minderjarigen. Voor minderjarige jongeren is een Handelingskader Messenproblematiek opgesteld. Daarin is vastgelegd dat jongeren die betrokken zijn geweest bij een concreet en recent incident met een mes (of ander voorwerp dat als (steek)wapen kan dienen), door de officier van justitie – voor maximaal een half jaar – op een namenlijst van jongeren kunnen worden geplaatst en dat zij vervolgens gefouilleerd kunnen worden. Van de officier van justitie

[175] Rb. Den Haag 6 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6930.
[176] Hof Den Haag 28 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2586.

ontvangen de jongere en de ouders vervolgens een brief, waarin zij worden geïnformeerd waarom de jongere op de lijst is geplaatst en dat er verscherpt op de jongere zal worden gelet. De pilot met minderjarigen kent dezelfde wettelijke grondslag als de pilot met meerderjarige veiligheidsrisicosubjecten, maar is desondanks niet stopgezet.

Mogelijkheden persoonsgerichte aanpak

Over de wenselijkheid van een persoonsgerichte aanpak bij preventief fouilleren wordt door gesprekspartners wisselend gedacht. Hoewel de pilot veiligheidsrisicosubjecten in Rotterdam is gestopt en door de rechter is geoordeeld dat daarvoor op basis van de WWM geen wettelijke bevoegdheid bestaat, geeft een deel van de gesprekspartners (met name politie en OM) aan de pilot in Rotterdam met veel interesse te hebben gevolgd. Het kan volgens hen een nuttig instrument zijn om op te treden tegen excessief (wapen)geweld, als onderdeel van een breder pakket aan (preventieve) maatregelen en eventueel in combinatie met een persoonsgerichte 'zachte' hulpverleningsaanpak. Aangegeven wordt dat het vaak dezelfde personen zijn die een mes of ander wapen bij zich dragen. Het kan daarbij gaan om jongeren, maar bijvoorbeeld ook personen die lid zijn van de harde kern van een voetbalclub of van een motorclub.

In interviews wordt met name gewezen op twee voordelen van persoonsgericht fouilleren. Een persoonsgerichte aanpak biedt in de eerste plaats de mogelijkheid om preventief fouilleren veel gerichter in te zetten. Alleen personen die in het verleden betrokken zijn geweest bij wapenincidenten en van wie verwacht wordt dat zij in de toekomst wederom wapens bij zich dragen (en gebruiken), kunnen preventief op wapens worden gecontroleerd. Daardoor is er mogelijk minder noodzaak om preventief fouilleren toe te passen binnen een veiligheidsrisicogebied waar 'een ieder' kan worden gecontroleerd en dus ook personen die niets met wapenbezit te maken hebben. In dit opzicht is persoonsgericht fouilleren minder belastend voor bewoners en bezoekers binnen een veiligheidsrisicogebied. Door een persoon aan te wijzen als risicosubject gaat daar het signaal vanuit dat wapenbezit en -gebruik niet worden getolereerd en dat de aangewezen persoon weet dat hij of zij in de gaten wordt gehouden door opsporingsambtenaren. Dit moet de persoon ervan weerhouden om opnieuw wapens bij zich te gaan dragen.

In de tweede plaats kan preventief fouilleren met een persoonsgerichte aanpak dynamisch(er) worden ingezet, omdat de mogelijkheid om personen te fouilleren niet is gebonden aan een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied. Met name jongeren houden zich in het openbaar gebied niet aan wijk- en gebiedsgrenzen. Zij verplaatsen zich door de hele stad en houden zich dus ook niet aan de grenzen van een veiligheidsrisicogebied. Een persoonsgerichte aanpak stelt de politie in staat om meer flexibel wapencontroles te verrichten, ongeacht de locatie.

Gesprekspartners geven aan dat wanneer persoonsgericht fouilleren wettelijk zou worden toegestaan, het gebruik van een persoonsgerichte aanpak met veel waarborgen moet zijn omkleed. Vanwege de forse inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou de drempel relatief hoog moeten zijn voordat personen mogen worden aangewezen als risicosubject. Daarbij zou het volgens gesprekspartners wenselijk zijn dat wordt gewerkt met een duidelijke richtlijn c.q. criteria op basis waarvan wordt bepaald wanneer een persoon als risicosubject kan worden aangemerkt. Bijvoorbeeld dat een persoon minimaal een X aantal keer (binnen een bepaalde periode) betrokken was bij een (steek)wapenincident. Ook zou de aanwijzing tot risicosubject in de tijd begrensd moeten zijn.

In enkele interviews wordt aangegeven dat het niet voor de hand ligt om persoonsgericht fouilleren als bestuursrechtelijk middel in te richten. Bij een persoonsgerichte aanpak is het namelijk de vraag in hoeverre er een relatie is met het handhaven/herstellen van de openbare orde. Persoonsgericht fouilleren in het kader van een strafrechtelijke aanpak ligt daarom meer voor de hand. Door een gesprekspartner werd in dat kader als extra waarborg geopperd dat de rechter (op verzoek van de officier van justitie) zou moeten beoordelen of een persoon als risicosubject kan worden aangewezen. Persoonsgericht fouilleren zou in dat kader bijvoorbeeld onderdeel kunnen uitmaken van een vrijheidsbeperkende maatregel. De rechter kan op grond van artikel 38v Sr bij een veroordeling voor een strafbaar feit 'ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten' een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen.

Een ander deel van gesprekspartners is geen voorstander van persoonsgericht fouilleren. Het belangrijkste bezwaar is dat het middel te ingrijpend zou zijn en een te forse inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van een persoon. De gesprekspartners vinden het buitenproportioneel om personen aan te wijzen als risicosubject en die gedurende minimaal een half jaar te allen tijde en ongeacht locatie mogen worden gefouilleerd. Aangegeven wordt dat het feit dat personen in het verleden betrokken waren bij wapengerelateerde incidenten persoonsgericht fouilleren onvoldoende rechtvaardigt, mede omdat niet vaststaat dat een persoon in de toekomst wederom wapens bij zich zal dragen en betrokken raakt bij wapengerelateerde incidenten. Een ander bezwaar is dat een persoon door de aanwijzing als risicosubject gestigmatiseerd wordt. Verder wordt erop gewezen dat als alternatief voor persoonsgericht fouilleren in het kader van een dadergerichte strategie kan worden ingezet op een intensieve veelplegeraanpak.

6.6.2 Groepsgerichte aanpak

In de interviews is ook stilgestaan bij de mogelijkheid van een groepsgerichte aanpak buiten de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied om. Bij een dergelijke aanpak zou een bepaalde risicogroep van tevoren kunnen worden aangewezen, die ongeacht de locatie waar zij zich bevindt kan worden gecontroleerd op wapens. De voordelen van deze groepsgerichte aanpak zijn vergelijkbaar met de voordelen van een persoonsgerichte aanpak. Preventief fouilleren kan ten eerste gerichter worden ingezet, namelijk door een bepaalde groep personen – waar het risico op wapenbezit en -gebruik als hoog wordt ingeschat en waarvan wordt verwacht dat zij de openbare orde zullen verstoren – selectief te fouilleren. Ten tweede maakt een groepsgerichte aanpak een meer dynamische en flexibele inzet van preventief fouilleren mogelijk, omdat een groep personen ongeacht locatie kan worden gefouilleerd. Enkele gesprekspartners beamen dat daardoor beter kan worden 'opgetreden' tegen bepaalde groepen die zich (onder andere dankzij het gebruik van social media en berichtenapps) snel verplaatsen van gebied naar gebied op het moment dat sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan voetbalhooligans tijdens voetbalwedstrijden of relschoppers tijdens demonstraties die zich snel voortbewegen in de stad en zich niet houden aan de grenzen van een veiligheidsrisicogebied. Enkele gesprekspartners denken dat deze meer gerichte en dynamische inzet bij een groepsgerichte aanpak van preventief fouilleren ten goede zou komen aan de effectiviteit van het instrument.

Ondanks de genoemde voordelen, ziet het merendeel van de gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) weinig in een groepsgerichte aanpak van preventief fouilleren (zonder gebiedsgerichte benadering). Er worden met name haken en ogen gezien bij de praktische uitvoerbaarheid van een dergelijke aanpak. Het zou in de praktijk erg moeilijk zijn om een bepaalde risicogroep met een goede onderbouwing nader te definiëren, bijvoorbeeld op basis van

objectiveerbare criteria. Het is lastig om objectieve criteria te formuleren om een groep te omschrijven en daarbij tegelijkertijd te waarborgen dat het risico op etnisch profileren niet toeneemt, zo wordt in interviews aangegeven.

De aanwijzing van een risicosubject is volgens gesprekspartners makkelijker te verantwoorden dan de aanwijzing van een risicogroep. Bij personen is het relatief eenvoudig om vast te stellen of iemand in het verleden betrokken is geweest bij wapenincidenten. Bij een risicogroep ligt dat anders, omdat deze bestaat uit een groep individuen van wie niet op voorhand bekend is of zij in het verleden ook daadwerkelijk betrokken waren bij wapengerelateerde incidenten. Het aanwijzen van een persoon als 'veiligheidsrisicosubject' is daarom gemakkelijker te motiveren dan het motiveren waarom een bepaalde persoon zou behoren tot een 'veiligheidsrisicogroep'. In dit laatste geval moet worden onderbouwd waarom bij een bepaalde nader omschreven groep het risico relatief groot is dat zij wapens bij zich dragen en kunnen gebruiken. Bovendien moet deze groep zijn afgebakend en moet dus worden onderbouwd waarom bepaalde personen tot deze groep zouden behoren. Een gesprekspartner zegt hierover het volgende: *''Die groep moet dan erg goed te omschrijven zijn en het moet duidelijk zijn wie hierbij horen. Dit is in de praktijk een grote uitdaging. Dit is nu ook al een probleem met het afgeven van noodbevelen bij voetbalwedstrijden bijvoorbeeld. Het wordt een lastig verhaal voor juristen om dit goed te formuleren.''*

Wie tot een bepaalde groep behoort, kan bovendien erg fluïde zijn. De samenstelling van een groep kan immers over de tijd veranderen. Een groep bestaat altijd uit individuen, die zich bijvoorbeeld binnen een groep ook tegen elkaar kunnen keren. In dat kader wordt in enkele gesprekken ook gewezen op het risico dat een groep zou worden gedefinieerd op basis van verouderde politie-informatie.

In het kader van de wetswijziging van 2014 is door de wetgever verkend in hoeverre een groepsgerichte benadering wenselijk zou zijn. De wetgever vond het destijds onwenselijk om de gebiedsgerichte systematiek te verlaten, oftewel de inzet van preventief fouilleren buiten een veiligheidsrisicogebied om. Wel zag de wetgever mogelijkheden om binnen het geldende wettelijke kader in een aangewezen veiligheidsrisicogebied over te gaan tot een meer (groeps)gerichte (en toegestane) vorm van fouilleren.[177]

Uit de casestudy's volgt dat in de praktijk bij de inzet van preventief fouilleren soms 'indirect' gebruik wordt gemaakt van een groepsgerichte aanpak. Dit geldt met name bij de incidentele toepassing van preventief fouilleren bij een (dreigende) openbare ordeverstoring, zoals in verband met voetbalwedstrijden, rellen, et cetera. Zoals in paragraaf 5.3.5 is beschreven worden in dergelijke situaties vaker meer gerichte vormen van wapencontroles toegepast. In enkele gemeenten zijn voorbeelden genoemd van een gerichte aanpak waar met name bepaalde doelgroepen of groeperingen worden gefouilleerd, zoals voetbalsupporters of relschoppers. De selectie van personen vindt in die situaties voornamelijk plaats op basis van de professionele intuïtie van de politiemedewerkers. Daarbij werden dus geen 'harde' selectiecriteria gehanteerd en is ook geen sprake van een duidelijk omschrijving c.q. afbakening van een groep. Zoals eerder aangegeven, is het nader definiëren van een specifieke risicogroep (op basis van objectiveerbare criteria) in de praktijk lastig.

[177] *Kamerstukken II* 2011/12, 33112, p. 24.

6.7 Overige vormen van verruiming

In deze paragraaf worden nog enkele andere vormen van verruiming van preventief fouilleren besproken, waarvan de wetgever in het kader van de wetswijziging in 2014 destijds tot het oordeel kwam dat daar geen noodzaak toe bestond. Ook wordt ingegaan op de mogelijkheid tot het aanwijzen van een groter veiligheidsrisicogebied. Deze mogelijkheid is in de interviews door enkele gesprekspartners benoemd.

Fouilleren op perrons van treinstations
De perrons op treinstations vormen geen voor het publiek toegankelijk openbaar gebied als bedoeld in artikel 151b en 174b Gemeentewet. Daardoor is het niet toegestaan voor de politie om personen preventief te fouilleren op perrons.[178] In verschillende casestudy-gemeenten wordt preventief fouilleren ingezet bij trein- en metrostations die zijn gelegen in een veiligheidsrisicogebied. De politie controleert in dat geval personen bij de poortjes c.q. uitgang van het station. Dit is volgens gesprekspartners van de politie een geschikte plek om personen te controleren, omdat daar een 'natuurlijke' fuik bestaat waar personen achter elkaar lopen en het gemakkelijk is om het gebied te 'sperren'. Dit werkt naar tevredenheid. Uit de interviews blijkt geen behoefte aan de mogelijkheid om op de perrons zelf te mogen fouilleren.

Vastleggen duur veiligheidsrisicogebied
In artikel 151b Gemeentewet is geen maximale duur voorschreven voor de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Er is alleen bepaald dat de gebiedsaanwijzing niet langer mag duren dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Voor toepassing van spoedeisend preventief fouilleren is in artikel 174b Gemeentewet wel een maximale duur vastgelegd: een gebied mag dan niet langer dan 12 uur als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen.

Uit de gesprekken blijkt geen noodzaak de maximale duur van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied op grond van 151b Gemeentewet vast te leggen. Uit de casestudy's volgt dat gemeenten die het instrument langdurig en meer structureel inzetten doorgaans een veiligheidsrisicogebied aanwijzen voor een periode van een half jaar (en soms voor een jaar). De gebiedsaanwijzing voor telkens een periode van een (half) jaar is daarmee staande praktijk. Het vastleggen van deze periode in de wet lijkt niet wenselijk. Door vast te leggen dat een gebied bijvoorbeeld telkens voor maximaal een half jaar mag worden aangewezen en de zinsnede te schrappen dat een gebied niet langer dan noodzakelijk mag worden aangewezen, kunnen gemeenten er eerder voor kiezen om standaard een gebied aan te wijzen voor een half jaar; ook als voor een dergelijke duur geen echte noodzaak bestaat.

Noodrecht en preventief fouilleren
In situaties waar zowel noodrecht wordt toegepast als waar preventief fouilleren wordt ingezet, dient de burgemeester op grond van de Gemeentewet afzonderlijke besluiten te nemen. In dat geval dient de burgemeester een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen op grond van 151b of 174b Gemeentewet en kan een noodbevel of noodverordening worden afgegeven op grond van artikel 175 respectievelijk artikel 176 van de Gemeentewet. Preventief fouilleren valt namelijk niet onder de noodbevoegdheden ex artikel 175 en 176 Gemeentewet.

In het kader van de voorbereiding op de wetswijziging van 2014 was aanvankelijk voorzien in de aanpassing van artikel 176 Gemeentewet, waarbij de burgemeester bij de uitvaardiging van

[178] Wel is het mogelijk om op de centrale stations van de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) te fouilleren in geval van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf. Zie het Besluit opsporing terroristische misdrijven.

een noodverordening de bevoegdheid zou krijgen om ook meteen een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Na bezwaren van de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is destijds uiteindelijk afgezien van deze verruiming.

Er is één casestudy-gemeente waar gebruik is gemaakt van het noodrecht, door het afgeven van een noodbevel, in combinatie met de toepassing van preventief fouilleren door de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied op grond van 151b Gemeentewet. Het ging om een dreigende verstoring van de openbare orde rondom een mogelijke demonstratie tegen het coronabeleid. Het afgeven van het noodbevel diende vooral om de groepsgrootte klein te houden en de inzet van preventief fouilleren moest voorkomen dat personen/groepen wapens naar het gebied zouden meenemen. De gesprekspartners in de casestudy-gemeente waren tevreden over de inzet van beide bestuurlijke instrumenten, omdat uiteindelijk geen ernstige ongeregeldheden plaatsvonden. Uit de gesprekken blijkt echter geen noodzaak om de noodrechtbevoegdheden aan te passen, bijvoorbeeld door bij het afgeven van een noodverordening automatisch te voorzien in de bevoegdheid tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Uit in 2016 verricht onderzoek blijkt hiertoe eveneens geen breed gedragen wens. Bovendien wordt in dat onderzoek gewezen op de introductie van spoedeisend preventief fouilleren, dat voorziet in een regeling die voor de noodrechtpraktijk in veel voorkomende situaties de vereiste wettelijke grondslag biedt. Geconstateerd wordt dat de regeling van artikel 174b Gemeentewet daarmee bijdraagt aan het beëindigen van een onhoudbare praktijk om preventief fouilleren mogelijk te maken op de oneigenlijke grondslag van de noodverordening of het noodbevel.[179]

Verruiming omvang veiligheidsrisicogebied

In enkele interviews is de behoefte geuit om het gehele grondgebied van de gemeente aan te mogen wijzen als veiligheidsrisicogebied in plaats van specifieke veiligheidsrisicogebieden binnen de gemeente. Dit zou in de eerste plaats de mogelijkheid bieden om het instrument dynamischer en breder in te zetten, omdat geen rekening hoeft te worden gehouden met de grenzen van specifieke veiligheidsrisicogebieden. Personen kunnen ongeacht de locatie binnen de gemeente worden gefouilleerd. In de tweede plaats wordt voorkomen dat de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied een mogelijk stigmatiserend effect heeft voor een specifiek gebied, omdat immers de gehele gemeente wordt aangewezen als 'veiligheidsrisicogebied'. In de derde plaats zou het de administratieve belasting van de gemeente/politie beperken, omdat het niet meer noodzakelijk is om afzonderlijke aanwijzingsbesluiten voor verschillende veiligheidsrisicogebieden voor te bereiden en te onderbouwen; volstaan kan worden met de voorbereiding en onderbouwing van één aanwijzingsbesluit.

Veel andere gesprekspartners vinden een dergelijke verruiming echter onnodig, onwenselijk en buitenproportioneel. Door de hele gemeente als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, is geen sprake meer van de aanwijzing van een gebied 'dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde', zoals is verwoord in artikel 151b en 174b Gemeentewet. Preventief fouilleren zou dan ook kunnen worden ingezet in de relatief veilige gebieden in de gemeente waar geen wapenincidenten voorkomen. De mogelijkheid om ook personen in dergelijke gebieden te fouilleren – die normaliter niet zouden kunnen worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied – zou met het oog op proportionaliteit en subsidiariteit niet te rechtvaardigen zijn.

[179] Wierenga e.a. 2016, p. 52-53 en 325-326.

7 Conclusie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies geformuleerd over het functioneren van het instrument preventief fouilleren. In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op het juridisch kader ten aanzien van preventief fouilleren (hoofdstuk 2), de toepassing van het instrument door gemeenten in Nederland (hoofdstuk 3), de overwegingen om preventief fouilleren wel of niet in te zetten (hoofdstuk 4), de uitvoeringspraktijk (hoofdstuk 5) en de werking en effectiviteit van het instrument en de wens c.q. behoefte tot aanpassing/verruiming van het instrument (hoofdstuk 6). In paragraaf 7.2 worden per thema de onderzoeksvragen beantwoord. In paragraaf 7.3 volgt een slotbeschouwing.

7.2 Beantwoording deelvragen

Doelen en uitgangspunten

1.	Welke doelen liggen ten grondslag aan het preventief fouilleren (151b Gemeentewet) en spoedeisend preventief fouilleren (174b Gemeentewet)?
2.	Wat zijn de veronderstellingen over de werking van (spoedeisend) preventief fouilleren en de wijze waarop de inzet van het instrument bijdraagt aan de beoogde doelen?

De invoering van artikel 151b Gemeentewet in 2002 voorzag in een uitbreiding van de destijds bestaande gerichte fouilleerbevoegdheden in de Politiewet en WWM. Dat werd nodig geacht gelet op de toename van het aantal geweldsdelicten en het vuurwapenbezit en -gebruik. De bevoegdheid tot preventief fouilleren en het controleren op wapens bij niet-verdachte personen in een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied, moest het dragen van wapens en geweld met wapens terugdringen en aldus helpen de openbare orde in veiligheidsrisicogebieden te handhaven. De inzet van preventief fouilleren moest volgens de wetgever een bijdrage leveren aan het tegengaan van wapenbezit, de inbeslagname van verboden wapens en het voorkomen en ontmoedigen van wapenbezit. Een indirect doel dat niet expliciet werd genoemd in de memorie van toelichting is daarmee het vergroten van de veiligheidsbeleving in veiligheidsrisicogebieden.

De in 2014 geïntroduceerde mogelijkheid van spoedeisend preventief fouilleren met de invoering van artikel 174b Gemeentewet moest volgens de wetgever een bijdrage leveren aan een meer effectieve aanpak van overlast, criminaliteit en agressie, waarbij vaak wapens in het geding zijn. De mogelijkheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen in spoedeisende en onvoorzienbare situaties en in spoedgevallen een mondeling bevel te geven voor een concrete fouilleeractie, moet een snellere en gerichte inzet van preventief fouilleren mogelijk maken en de slagkracht van het instrument vergroten. Ook moest de bevoegdheid tot spoedeisend preventief fouilleren voorzien in een behoefte van gemeenten die terughoudend zijn bij het aanwijzen van 'reguliere' veiligheidsrisicogebieden, maar die met toepassing van 174b Gemeentewet preventief fouilleren kortdurend kunnen inzetten in plotselinge en uitzonderlijke gevallen.

Toepassing preventief fouilleren

3.	Hoeveel gemeenten hebben het instrument preventief fouilleren in een gemeentelijke verordening geregeld?
4.	In welke situaties, hoe vaak en voor hoe lang is gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied (151b Gemeentewet)?
5.	In welke situaties en hoe vaak is door burgemeesters gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot spoedeisend preventief fouilleren (174b Gemeentewet)?
6.	Wat zijn de opbrengsten van preventieve fouilleeracties, in termen van aantallen en soorten wapens, 'bijvangsten' en aantal aangehouden personen? Is daarin een trend zichtbaar?
7.	Hoe vaak worden rechtsmiddelen ingezet tegen de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied en/of een bevel van de officier van justitie tot fouilleren?

Uit de enquête onder medewerkers openbare orde en veiligheid, aangevuld met deskresearch blijkt dat 95% van de gemeenten (335) in Nederland de bevoegdheid van de burgemeester om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, geregeld heeft.

Van de 335 gemeenten die de bevoegdheid geregeld heeft in de APV heeft 80% geen veiligheidsrisicogebieden aangewezen in de periode 2018 – 2021. De belangrijkste reden die daarvoor gegeven wordt, is dat er in die gemeenten geen wapengerelateerde problematiek speelt die aanleiding geeft tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. De situaties die aanleiding geven om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, verschillen. Daarbij kan een belangrijk onderscheid worden gemaakt tussen incidenteel aangewezen veiligheidsrisicogebieden, tijdelijk voor een aantal weken of maanden aangewezen veiligheidsrisicogebieden, en langdurig en structureel aangewezen veiligheidsrisicogebieden die steeds voor een nieuwe periode verlengd worden. Bij incidentele problematiek gaat het bijvoorbeeld om (niet-gemelde) demonstraties, dreigende openbare ordeverstoringen zoals de avondklokrellen in 2021, dreigend geweld van voetbalsupporters en ongeregeldheden tijdens jaarwisselingen. De tijdelijk aangewezen veiligheidsrisicogebieden worden bijvoorbeeld aangewezen vanwege tijdelijke onrust in wijken of bij ongeregeldheden in uitgaansgebieden en waarbij zich ernstige incidenten hebben voorgedaan, vaak met grote maatschappelijke impact.

Een veel kleiner aantal gemeenten, met name in de regio Rotterdam, maar ook de gemeenten Zaanstad en Leeuwarden, heeft langdurig veiligheidsrisicogebieden aangewezen. Die gemeenten kennen gebieden en wijken die in een meer permanente staat van veiligheidsrisicogebied zijn gekomen. De reden daarvan is dat het aantal wapenincidenten in die gebieden permanent hoog is en blijft, waardoor preventief fouilleren blijvend noodzakelijk wordt geacht. Preventief

fouilleren dient ertoe wapens van de straat te halen, maar beoogt ook een preventieve werking te hebben waarbij politie en gemeenten willen laten zien dat er zichtbaar tegen wapenbezit en -geweld wordt opgetreden.

Van de bevoegdheid van spoedeisend preventief fouilleren op grond van artikel 174b van de Gemeentewet wordt slechts heel beperkt gebruik gemaakt. In de periode 2018 – 2021 heeft 5% van de gemeenten hier gebruik van gemaakt. In negentien gemeenten is het ingezet, waarvan in 12 gemeenten één keer. In de overige zeven gemeenten is het 2 tot 5 keer ingezet. Spoedeisend preventief fouilleren wordt ingezet indien er een acute dreiging speelt, bijvoorbeeld bij een demonstratie of bij dreigend supportersgeweld waarover pas op een laat moment informatie beschikbaar komt. Toch wordt over het algemeen aangegeven dat (dreigingen van) verstoringen van de openbare orde waarbij wapens mogelijk een rol spelen, voorzienbaar zijn zodat 'gewoon' gebruik gemaakt kan worden van de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 151b van de Gemeentewet.

Het aantal rechtsmiddelen dat wordt ingezet tegen aanwijzingsbesluiten van de burgemeester is zeer beperkt. Uit het enquête-onderzoek komt slechts één geval naar voren. Uit de casestudy's zijn evenmin voorbeelden naar voren gekomen.

Overwegingen en ervaringen

8.	Wat zijn de overwegingen van betrokkenen om (spoedeisend) preventief fouilleren in te zetten en wat zijn overwegingen om hiertoe niet over te gaan, terwijl er wel sprake was van omstandigheden waarin het instrument kon worden ingezet? Worden in het laatste geval andere maatregelen ingezet?
9.	Wat zijn de ervaringen van betrokken professionals met de inzet van het instrument (spoedeisend) preventief fouilleren?
10.	Is sprake van een 'substitutie-effect', namelijk vaker gebruik van spoedeisend preventief fouilleren op grond van artikel 174b Gemeentewet in plaats van op grond van artikel 151b Gemeentewet? Zo ja, waardoor is dat te verklaren?

De toepassing van preventief fouilleren is een duidelijk lokale aangelegenheid. In iedere gemeente worden daardoor eigen afwegingen gemaakt, waardoor de toepassing op lokaal niveau verschilt per gemeente. Bij de overwegingen om preventief fouilleren (structureel) toe te passen, speelt een aantal factoren een rol:

- *Type en ernst van de wapenproblematiek:* preventief fouilleren is gericht op het tegengaan van wapenbezit, het voorkomen van wapenbezit en -gebruik en het vergroten van de veiligheidsbeleving. In gebieden/gemeenten waar relatief veel ernstige wapenincidenten plaatsvinden, zal er eerder aanleiding zijn om preventief fouilleren in te zetten om deze problematiek te bestrijden.
- *Politiek-bestuurlijke context:* het verschilt per gemeente(raad) in hoeverre de inzet van preventief fouilleren politiek-bestuurlijk gevoelig ligt. In verschillende gemeenteraden is dit een politiek gevoelig onderwerp, omdat het bijvoorbeeld wordt gezien als een (te) ingrijpend instrument en er zorgen bestaan over het risico op etnisch profileren. In gemeenteraden waar relatief veel weerstand bestaat tegen preventief fouilleren, wordt het instrument minder snel ingezet.
- *'Profiel' van de burgemeester:* preventief fouilleren betreft een burgemeestersbevoegdheid, waardoor de opstelling/houding van de burgemeester tegenover nut en noodzaak van het instrument van belang is voor de vraag of (en voor welke duur) preventief fouilleren wordt ingezet.

— *Kennis over het instrument:* wanneer gemeenten en politie-eenheden onbekend zijn met de inzet van het instrument, kan de drempel hoger liggen om er gebruik van te maken. Andersom kunnen gemeenten/politie-eenheden die al wel ervaring hebben met het instrument eerder geneigd zijn om het (wederom) in te zetten. Zo valt op dat veel gemeenten binnen de politie-eenheid Rotterdam – nadat de gemeente Rotterdam voor het eerst begon met de inzet van preventief fouilleren – het instrument toepassen.

De overwegingen om (spoedeisend) preventief fouilleren in te zetten, vallen samen met de argumenten om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Ten eerste speelt de lokale politiek een belangrijke rol. Daar waar gemeenteraden kritisch zijn op preventief fouilleren, bijvoorbeeld in Amsterdam, is de kans dat gebruik wordt gemaakt van het instrument kleiner. Datzelfde geldt voor de opvattingen van een burgemeester over het instrument; is die kritisch op de inzet ervan of juist een voorstander? Deze factoren zijn met name bepalend wanneer preventief fouilleren zou moeten bijdragen aan het tegengaan van langdurig en structureel wapengerelateerd geweld. Wanneer er sprake is van kortdurende of incidentele inzet van preventief fouilleren dan is er over het algemeen weinig politieke controverse over de inzet. In gemeenten waar langdurig en bij herhaling veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen, maakt preventief fouilleren een integraal onderdeel uit van de veiligheidsstrategie. Preventief fouilleren wordt in die gemeenten eerder beschouwd als een reguliere bevoegdheid die de politie ter beschikking staat in de bestrijding van wapenbezit en -geweld.

Er zijn gemeenten die geen gebruik maken van preventief fouilleren. Ook daar kunnen politieke redenen aan ten grondslag liggen. Ook wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat wapenproblematiek zich niet in één gebied concentreert, waardoor een te groot gebied zou moeten worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Andere argumenten om het instrument niet in te zetten, is dat het te weinig effectief zou zijn; met name ook door het feit dat doelgroepen snel op de hoogte zijn dat ergens gefouilleerd wordt en doordat het een ongericht, aselectief controlemiddel is. Ook worden het beslag op politiecapaciteit en de mogelijkheden om andere bevoegdheden in te zetten om wapengeweld tegen te gaan als argumenten genoemd. Zo wordt bijvoorbeeld de Wet op de economische delicten veel genoemd als bruikbaarder alternatief om illegaal en zwaar vuurwerk mee van straat te halen.

Over het algemeen zijn betrokkenen, met name de politie, positief over de inzet van preventief fouilleren. Die tevredenheid wordt vooral gerelateerd aan het feit dat de politie door middel van preventief fouilleren zichtbaar voor het publiek aanwezig is om wapengerelateerd geweld aan te pakken. Ook worden bij elke actie wapens van straat gehaald door middel van preventief fouilleren. Tegelijkertijd wordt in geen van de casestudy-gemeenten een expliciete doelstelling geformuleerd voorafgaand aan de inzet van preventief fouilleren, waardoor het ook niet mogelijk is, bijvoorbeeld in termen van het aantal aangetroffen wapens, een actie als succesvol of als effectief aan te merken.

Er is geen substitutie-effect waargenomen, waarbij gemeenten gebruik maken van een spoedaanwijzing op grond van artikel 174b van de Gemeentewet in plaats van artikel 151b van de Gemeentewet. Gemeenten geven er de voorkeur aan preventief te fouilleren op basis van artikel 151b van de Gemeentewet. Er wordt beperkt gebruik gemaakt van de bevoegdheid op grond van artikel 174b Gemeentewet. Daarvoor worden in interviews twee redenen genoemd. Ten eerste is het betreffende gebied waar de vrees voor openbare ordeverstoring bestaat vaak al aangewezen als veiligheidsrisicogebied op grond van 151b Gemeentewet. Ten tweede is doorgaans geen sprake van een onvoorzienbare situatie. Zo is het van tevoren (normaliter) al bekend wanneer bijvoorbeeld voetbalwedstrijden of manifestaties plaatsvinden. Daardoor is

er alsnog voldoende tijd een veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b van de Gemeentewet aan te wijzen (indien een dergelijke gebiedsaanwijzing nog niet heeft plaatsgevonden).

Operationele vormen van preventief fouilleren

11.	Hoe vaak, in welke situaties en op welke wijze worden fouilleeracties georganiseerd?
12.	Welke operationele vormen van preventief fouilleren worden door de politie gehanteerd?

In de meeste gemeenten (70%) waar preventief fouilleren is toegepast, ging het om een incidentele inzet van het instrument, waarbij tussen de 1 tot 5 fouilleeracties hebben plaatsgevonden in de periode 2018-2021. Die gemeenten organiseren voornamelijk preventieve fouilleeracties in concrete situaties waarin sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoring. In een beperkt aantal gemeenten worden daarnaast fouilleeracties georganiseerd in veiligheidsrisicogebieden die voor langere duur zijn aangewezen. De frequentie van het aantal fouilleeracties verschilt in deze gemeenten, variërend van vijf tot tientallen fouilleeracties op jaarbasis.

In de praktijk worden verschillende fouilleermethodes gehanteerd: dynamische of statische voertuigcontroles, passantencontroles, gebiedssurveillance, horecacontroles en gebiedsafsluiting/-insluiting. In de meeste (casestudy)gemeenten worden fouilleeracties van tevoren ingepland (soms als een gecombineerde actie met andere controles). In enkele gemeenten (Rotterdam, Schiedam) vinden wekelijks (meerdere) fouilleeracties plaats en vormt de inzet van preventief fouilleren meer een structureel onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van politiemedewerkers.

De keuze voor de locatie(s), het tijdvak, de in te zetten fouilleermethode(s) en de omvang van de preventieve fouilleeractie wordt in grote mate bepaald door de beschikbare capaciteit en de planning binnen de politie. Wel wordt ernaar gestreefd om op die locaties en tijdstippen te controleren waar de verwachte wapenopbrengst c.q. pakkans het grootst is, bijvoorbeeld in het weekend en tijdens uitgaansavonden. Volgens gesprekspartners van de politie levert de inzet op een combinatie van fouilleermethodes de beste resultaten op. De ervaring is dat bij voertuigcontroles relatief vaak wapens worden aangetroffen, omdat in dat geval de inzittende wordt gefouilleerd en het voertuig wordt doorzocht.

Selectie van personen (aselect versus gericht)

13.	Hoe wordt gestuurd op de aselecte toepassing van preventief fouilleren en welke ervaringen zijn er opgedaan met vormen van een meer gerichte toepassing, bijvoorbeeld aan de hand van geobjectiveerde criteria?

Het uitgangspunt bij de meeste fouilleeracties (in ieder geval binnen veiligheidsrisicogebieden die voor langere duur zijn aangewezen) is dat deze aselectief plaatsvinden. De wijze waarop hier in de uitvoeringspraktijk invulling aan wordt gegeven, verschilt per gemeente/basisteam. In verschillende gemeenten wordt nadrukkelijk een criterium gehanteerd om ‘elke zoveelste voorbijganger of voertuig’ of de ‘eerstvolgende voorbijganger’ te controleren. Hierdoor wordt de keuzeruimte voor politiemedewerkers zoveel mogelijk uitgesloten, waardoor de aselectiviteit van controles beter moet worden geborgd. Bij andere gemeenten heeft de politie op straat meer autonomie en keuzevrijheid: daar is het uitgangspunt weliswaar om personen aselect te controleren, maar wordt geen selectiecriterium gebruikt. Bovendien komt het voor dat

personen ook gericht worden geselecteerd, bijvoorbeeld op basis van normafwijkend gedrag. In dit geval is sprake van een combinatie tussen de selectie op basis van toevalligheid (aselectiviteit) en professionele intuïtie/ervaring (vakmanschap).

Het beeld uit de interviews is dat in de uitvoeringspraktijk niet is te garanderen dat controles altijd volledig aselectief verlopen en dat niet valt uit te sluiten dat ongeoorloofde selectie plaatsvindt, zelfs niet wanneer een selectiecriterium wordt gehanteerd om de 'eerstvolgende' of 'de zoveelste' voorbijganger te controleren. Dit risico is groter wanneer wordt gecontroleerd op relatief drukke plekken en naarmate minder politiemedewerkers bij de actie zijn betrokken. Ook speelt beperkt toezicht op politiemedewerkers tijdens de fouilleeractie een belangrijke rol. In verband met beperkte politiecapaciteit is het lang niet altijd mogelijk dat een coördinator van de politie meeloopt die toeziet op het verloop van de fouilleeractie. De belangrijkste waarborg voor de aselectiviteit van controles is volgens gesprekspartners met name actieve sturing vanuit de politieleiding en continue aandacht voor het belang van aselecte controles, bijvoorbeeld tijdens de briefings voorafgaand aan de actie, door reflectie na afloop van de actie en door trainingen op onbewuste vooroordelen. Het hanteren van een richtlijn (zoals het Handelingskader proactief controleren) kan ook behulpzaam zijn voor het vergroten van bewustwording over selectiebeslissingen.

Vanwege het uitgangspunt dat de fouilleeracties doorgaans aselect plaatsvinden, worden tijdens controles verhoudingsgewijs veel personen gecontroleerd die niets met wapenbezit te maken hebben en worden dus relatief weinig wapens aangetroffen. De aselecte toepassing van preventief fouilleren gaat daarmee ten koste van de pakkans en effectiviteit van het instrument. Een meer gerichte toepassing van preventief fouilleren op doelgroepen die vaker wapens bij zich dragen, kan de pakkans en effectiviteit van het instrument vergroten. Tegelijkertijd kan dan het risico toenemen op ongeoorloofde selectie en etnisch profileren. Er bestaat daarmee een spanningsveld tussen de effectiviteit en de aselectiviteit van het instrument, waar in de praktijk mee wordt geworsteld.

Het beeld is dat gerichte selectie van personen vaker plaatsvindt bij concrete (dreigende) verstoringen van de openbare orde, zoals bij voetbalwedstrijden en (onaangekondigde) demonstraties. In dergelijke situaties beschikt de politie vaak over informatie dat bijvoorbeeld bepaalde groeperingen mogelijk de openbare orde kunnen verstoren. Uit de casestudy's volgt dat gerichte selectie van personen niet plaatsvindt op basis van vooraf vastgestelde risicoprofielen en/of selectiecriteria, maar op basis van professionele intuïtie van de politiemedewerker. Daardoor heeft de politie keuzeruimte bij het maken van selectiebeslissingen. Er zijn geen voorbeelden gebleken waar voorafgaand aan preventieve fouilleeracties geobjectiveerde criteria zijn vastgesteld met het oog op de gerichte selectie van personen. Gesprekspartners geven aan dat het in de praktijk lastig is om geoorloofde selectiecriteria te formuleren. Daarbij wordt ook gewezen op een eventueel vergroot risico op etnisch profileren en mogelijke stigmatisering van bepaalde doelgroepen. Het wettelijk vastleggen van dergelijke selectiecriteria wordt daarom niet wenselijk gevonden.

Wapencategorisering WWM

14.	Wat zijn bij preventief fouilleren de ervaringen met de huidige categorisering in de Wet wapens en munitie; in het bijzonder categorie IV wapens? Welke eventuele (interpretatie-)moeilijkheden zijn daar?
15.	Is de huidige categorisering van soorten wapens (categorie I-II-III-IV) in de Wet wapens en munitie nog steeds hanteerbaar in relatie tot preventief fouilleren? Zijn er in dat verband alternatieven voor de omschrijving van categorie IV wapens?

Uit de gesprekken komen geen duidelijke signalen naar voren dat in de uitvoeringspraktijk (interpretatie)problemen zouden bestaan ten aanzien van de wapencategorisering in de WWM in relatie tot de toepassing van preventief fouilleren. Dat geldt in ieder geval voor de wapencategorieën I tot en met III en de bij naam genoemde wapens en voorwerpen onder categorie IV van de WWM. Wel is aangegeven dat het feit dat de categorieën verboden wapens/voorwerpen expliciet zijn benoemd in de WWM, in de praktijk in het kader van een strafrechtelijke vervolging kan zorgen voor moeilijkheden omtrent de bewijslast. Het dwingt de officier van justitie namelijk tot tenlastelegging en tot bewijs van het juiste wapen, terwijl het de verdediging mogelijkheden biedt de omschrijving van het wapen en/of de categorisering van het wapen te betwisten. Dit leidt echter niet tot specifieke problemen bij de uitvoering van fouilleeracties en de inbeslagname van aangetroffen wapens.

De politie op straat lijkt weinig problemen te ervaren bij het beoordelen of een wapen of voorwerp valt onder de WWM. Enkel met betrekking tot de zogenoemde gelegenheidswapens (categorie IV onder 7°) kan het voor de politie in de praktijk soms lastig zijn om te beoordelen of deze onder de WWM vallen, omdat dit moet worden beoordeeld aan de hand van de aard en omstandigheden ter plaatse. Een voorwerp valt dan alleen onder de WWM wanneer van dat voorwerp 'gelet op de aard of de omstandigheden waaronder het wordt aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het is bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen'. Hoewel in de meeste gevallen wel uit de situatie valt af te leiden of sprake is van een gelegenheidswapen, komen ook situaties voor waarin het lastiger is om te beoordelen of sprake is van een gelegenheidswapen. Bij twijfel wordt het voorwerp doorgaans alsnog in beslag genomen; het OM beoordeelt vervolgens of al dan niet moet worden overgegaan tot vervolging. Daarbij is de ervaring dat de meeste mensen het wapen/voorwerp vrijwillig afstaan of zelf al aangeven dat het voorwerp als wapen is bedoeld.

De 'interpretatiemoeilijkheden' in relatie tot gelegenheidswapens hebben weinig te maken met de wettelijke formulering in de WWM (categorie IV onder 7°), maar eerder met (het gebrek aan) kennis en ervaring van (vooral jonge) politiemedewerkers (bij preventief fouilleren). De bestaande wapencategorisering in de WWM is daarmee – in ieder geval in relatie tot (de uitvoering van) preventief fouilleren – nog steeds hanteerbaar.

Verschillende gemeenten hebben in aanvulling op de WWM in de APV een (geheel of gedeeltelijk) messenverbod of verbod op gevaarlijke voorwerpen opgenomen. Daarmee moet een duidelijke norm worden gesteld dat het gebruik van messen of voorwerpen als wapens niet wordt getolereerd. Bovendien biedt het de mogelijkheid om over te gaan tot bestuursrechtelijke handhaving (zoals het opleggen van een bestuurlijke boete) naast strafrechtelijke handhaving op grond van de WWM.

Maatschappelijk draagvlak en veiligheidsbeleving

16. Hoe wordt preventief fouilleren ervaren door de gefouilleerde en door betrokkenen die in een veiligheidsrisicogebied wonen dan wel verblijven?

Het algemene beeld is dat het maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren groot is. Dit blijkt uit eerdere onderzoeken naar het draagvlak voor preventief fouilleren (in de gemeenten Amsterdam en Rotterdam). Daaruit volgt dat een (grote) meerderheid van de respondenten voorstander zegt te zijn van preventief fouilleren, denkt dat de inzet van het middel bijdraagt aan de veiligheid en geen bezwaren heeft om zelf gefouilleerd te worden. Uit onderzoek in Amsterdam volgt verder dat de inzet van preventief fouilleren volgens de meeste respondenten bijdraagt aan de veiligheidsbeleving van bewoners en bezoekers in veiligheidsrisicogebieden of geen invloed heeft op de veiligheidsbeleving. Ook de meeste gesprekspartners (OOV'ers en politie) in ons onderzoek hebben het idee dat er relatief veel maatschappelijk draagvlak bestaat voor preventief fouilleren. Hun indruk is dat de inwoners van gemeenten overwegend positief staan tegenover preventief fouilleren. Ook uit de straatinterviews die we hebben gehouden met gefouilleerden tijdens twee fouilleeracties komt het beeld naar voren dat het draagvlak groot is. Het overgrote deel van de respondenten gaf aan preventief fouilleren een goed idee te vinden en denkt dat bezoekers en bewoners van een veiligheidsrisicogebied zich veiliger voelen doordat op wapens wordt gecontroleerd. Ook waren de respondenten tevreden over de bejegening c.q. het contact met de politie tijdens het fouilleren. Verder lijkt het zeer beperkte aantal bezwaren en klachten dat wordt ingediend over respectievelijk de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied en het ondergaan van een fouillering, een indicatie te zijn voor een groot maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren.

Een kanttekening bij de beschikbare cijfers/gegevens die duiden op groot maatschappelijk draagvlak voor preventief fouilleren, is dat het denkbaar is dat juist de minderheid die geen voorstander is van preventief fouilleren of die zegt zich daardoor onveiliger te voelen, de groep is die vaker te maken kan hebben met etnisch profileren. Zo volgt uit de Omnibusenquête in Rotterdam dat onder jongeren en personen met een niet-westerse achtergrond het draagvlak en de acceptatie voor preventief fouilleren verhoudingsgewijs lager zijn. Uit onderzoek in Amsterdam blijkt daarnaast dat personen met een niet-westerse achtergrond vaker negatieve ervaringen hebben met politiecontact (in algemene zin).

In gesprekken (met voornamelijk de politie) wordt aangegeven dat een goede bejegening tijdens het fouilleren van groot belang is met het oog op het borgen van voldoende draagvlak. Dit betekent dat altijd duidelijk moet worden uitgelegd/gecommuniceerd (aan gefouilleerden en eventuele omstanders) wat de reden is van de controle en waarom een persoon wordt gefouilleerd. Daarbij hoort ook dat de politie benaderbaar is en de verbinding zoekt met de buurtbewoners. Ook geldt met het oog op het creëren/bevorderen van het draagvlak dat er voor de politie een prikkel bestaat om zoveel mogelijk te borgen dat geen ongeoorloofde selectie plaatsvindt tijdens wapencontroles. Een correcte bejegening en goede communicatie vanuit de politie en de borging van aselecte controles, zijn aspecten die bijdragen aan het vertrouwen in het politieoptreden en de ervaren procedurele rechtvaardigheid bij de toepassing van preventief fouilleren.

Effectiviteit en werking

17.	Hoe beoordelen betrokkenen de werking van preventief fouilleren in termen van slagvaardigheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit en bereik?
18.	In hoeverre levert de inzet van preventief fouilleren een bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen en wat waren de werkzame mechanismen? Welke redenen en factoren spelen een rol bij het al dan niet volledig realiseren van de doelstellingen?

Beoordelen effectiviteit instrument
In algemene zin geldt dat het beoordelen van de effectiviteit van preventief fouilleren ingewikkeld is. Met name het beoordelen in hoeverre het instrument bijdraagt aan het voorkomen en terugdringen van wapenbezit en -gebruik is lastig, omdat dit effect niet te meten is.

Het aantal aangetroffen wapens tijdens fouilleeracties en het aantal wapenincidenten (en eventuele trends daarbij) in een veiligheidsrisicogebied zijn weliswaar te meten; deze cijfers bieden echter geen (volledig) zicht op de mate waarin wapenbezit en -gebruik wordt voorkomen dan wel teruggedrongen. Alleen het aantal wapengerelateerde incidenten dat wél plaatsvindt en het aantal inbeslaggenomen wapens is vast te stellen. Of en in hoeverre mensen wapens thuislaten en niet bij zich dragen dankzij preventief fouilleren en het aantal wapens dat de politie 'misloopt' tijdens een fouilleeractie, is niet te meten. Bovendien is ook niet vast te stellen of het aantal wapenincidenten groter was geweest wanneer in het betreffende gebied preventief fouilleren niet was ingezet. Een daling van het aantal wapenopbrengsten en het aantal wapenincidenten zou kunnen duiden op de preventieve werking van preventief fouilleren. Dit is echter niet met zekerheid vast te stellen, omdat hiervoor ook andere verklaringen denkbaar zijn. Het kan bijvoorbeeld ook te maken hebben met externe effecten, zoals de effectieve inzet van andere maatregelen die gericht zijn op de bestrijding van wapenbezit en -gebruik. Preventief fouilleren vormt doorgaans een onderdeel van een breder scala aan bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. Daardoor is het lastig om er één specifieke maatregel uit te lichten en daarvan het effect te bepalen. Verder kan bij een eventuele waargenomen daling van het aantal wapenincidenten en/of het aantal inbeslaggenomen wapens ook sprake zijn van een waterbed-effect, waarbij het wapengebruik zich bijvoorbeeld verplaatst naar een gebied waar niet wordt gefouilleerd.

Als het gaat om de wapenopbrengsten kan altijd twee kanten op worden geredeneerd. Aan de ene kant kan bij een lage wapenopbrengst worden gesteld dat dat komt door de preventieve werking van preventief fouilleren ('mensen hebben wapens thuis laten liggen'). Aan de andere kant kan bij een hoge wapenopbrengst ook worden gesproken van een effectieve inzet, omdat er dan wapens van de straat zijn gehaald en het wapenbezit is teruggedrongen.

De bijdrage van preventief fouilleren aan het vergroten van de veiligheidsbeleving is – in tegenstelling tot de bijdrage aan het voorkomen/terugdringen van wapenbezit en -gebruik – wel meetbaar. Er kan immers worden onderzocht wat de ervaringen van bewoners en bezoekers zijn met betrekking tot preventief fouilleren. Desondanks wordt in de meeste gemeenten (op Amsterdam en Rotterdam na) het effect van preventief fouilleren op de veiligheidsbeleving van bewoners, ondernemers en bezoekers in een veiligheidsrisicogebied niet structureel gemonitord of onderzocht. Wel wordt door gemeenten in algemene zin gekeken naar objectieve veiligheidscijfers en cijfers/gegevens over de subjectieve veiligheid en leefbaarheid in (bepaalde gebieden in) de gemeente. Deze cijfers maken echter niet inzichtelijk wat het specifieke effect van preventief fouilleren hierop is. Zoals eerder is aangegeven, lijkt er relatief groot maatschappelijk draagvlak te bestaan voor de inzet van het instrument. Daarbij is een

nuancering dat er aanwijzingen zijn dat bepaalde groepen (zoals jongeren en personen met een niet-westerse achtergrond) minder positief zijn over de toepassing van preventief fouilleren.

Evaluatie van de inzet van preventief fouilleren
Behalve de drie algemene doelstellingen die met de inzet van preventief fouilleren worden beoogd, hanteren de casestudy-gemeenten die preventief fouilleren structureel inzetten geen concrete nader uitgewerkte doelstellingen, die voorafgaand aan de gebiedsaanwijzing zijn vastgesteld. Er worden bijvoorbeeld geen gekwantificeerde en meetbare doelstellingen benoemd (zoals een vermindering van het aantal wapenincidenten in het veiligheidsrisicogebied met percentage X, het minimale aantal wapens dat van de straat moet worden gehaald, of de veiligheidsbeleving van inwoners, ondernemers en bezoekers) op basis waarvan de gemeente, het OM en/of de politie kunnen bepalen of de inzet van preventief fouilleren na een bepaalde periode 'geslaagd' is.

In de gemeenten waar preventief fouilleren structureel wordt ingezet, wordt wel elk half jaar of elk jaar de inzet van het middel geëvalueerd. Dat is immers nodig om te beoordelen of een gebiedsaanwijzing al dan niet moet worden verlengd. In deze evaluaties wordt teruggekeken op de inzet van het instrument op basis van twee criteria: de opbrengsten van de fouilleeracties en het aantal wapenincidenten en eventuele trends daarin. Aangezien er echter voorafgaand aan de inzet van preventief fouilleren geen nader uitgewerkte doelstellingen worden vastgesteld, ontbreekt een duidelijk toetsingskader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of de inzet van preventief fouilleren voldoende of juist onvoldoende effectief is. Daardoor bestaat het gevaar van een doelredenering. Zoals in paragraaf 4.7 is beschreven, is de constatering doorgaans dat er nog steeds wapens worden aangetroffen tijdens fouilleeracties en dat het wapengeweld niet (fors) is afgenomen. Voor de betreffende gemeenten is dat vaak voldoende reden om wederom een gebied als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Hoe langer gemeenten het instrument (jaar na jaar) inzetten, hoe meer het instrument integraal onderdeel gaat uitmaken van de veiligheidsaanpak. De verlenging van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied is dan verworden tot een standaardwerkwijze. De vraag of preventief fouilleren voldoende bijdraagt aan de drie doelstellingen en of wellicht (meer) inzet op andere maatregelen effectiever is, komt dan minder (of niet) expliciet aan de orde.

Opvattingen over effectiviteit en werking
De incidentele, kortdurende inzet van preventief fouilleren in concrete situaties waar sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoring, wordt door gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) over het algemeen als een nuttig en effectief instrument gezien, dat kan bijdragen aan het herstellen van de openbare orde. De inzet van preventief fouilleren houdt dan rechtstreeks verband met het herstel van de openbare orde. Door actief aan te kondigen dat op wapens wordt gecontroleerd, kan worden voorkomen dat personen of groeperingen (die mogelijk ongeregeldheden kunnen veroorzaken) wapens bij zich dragen en gebruiken binnen het veiligheidsrisicogebied. Ook kan de kortdurende inzet van preventief fouilleren eraan bijdragen dat de situatie minder (snel) escaleert en de openbare orde sneller wordt hersteld.

Bij de stelselmatige en langdurige inzet van preventief fouilleren met het oog op het bestrijden van structurele wapengerelateerde problematiek en wapenbezit, wordt meer wisselend gedacht over de effectiviteit van het instrument. Uit de gesprekken volgt dat met name de signalerende (en preventieve) werking van preventief fouilleren het krachtigste mechanisme is van het instrument. Met de inzet van preventief fouilleren wordt een signaal afgegeven dat wordt opgetreden tegen wapenbezit en -gebruik en dat dit dus niet wordt getolereerd. Daarbij

geldt hetzelfde principe als bij alcohol- en verkeerscontroles: wanneer bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied weten dat er kan worden gecontroleerd op wapens, zou dat mensen ervan moeten weerhouden om wapens bij zich te dragen.

Het daadwerkelijk van de straat halen van wapens wordt vooral als bijkomend positief effect gezien; de mate waarin daarmee wapenbezit daadwerkelijk wordt teruggedrongen, wordt als betrekkelijk gering ingeschat. Uit de beschikbare politieregistraties van de wapenopbrengsten blijkt dat gemiddeld bij 3% van de personen die wordt gefouilleerd wapens worden aangetroffen. Over de vraag of sprake is van een 'kleine' of 'grote' wapenopbrengst wordt per gemeente verschillend gedacht, mede omdat dit contextafhankelijk is (bijvoorbeeld afhankelijk van type en grootte gemeente, type en ernst problematiek). Ook is daarbij het type aangetroffen wapen van belang (lichte of zware categorie wapens). In de meeste gevallen worden steekwapens aangetroffen. Inbeslagname van vuurwapens komt weinig voor. Verder is de 'bijvangst' tijdens een fouilleeractie een positief bijkomend effect van preventief fouilleren. De bijvangst varieert van het aantreffen van drugs tot grote hoeveelheden cash geld.

Als randvoorwaarde voor een effectieve inzet van preventief fouilleren met het oog op de bestrijding van structurele wapenproblematiek geldt dat het instrument een onderdeel moet zijn van een breder pakket aan maatregelen. De inzet van preventief fouilleren als op zichzelf staand middel is niet effectief. Bij de bestrijding van wapengeweld zijn drie elementen van belang: tegengaan van wapenhandel, wapenbezit en wapengebruik. In dat kader kan een breed scala aan preventieve en repressieve maatregelen worden ingezet. Enkele voorbeelden zijn: wapeninleveracties, wapencontroles op scholen (en/of het doorzoeken van kluisjes), het maken van afspraken met de horeca en intensief contact tussen horeca en politie, *social influencing* gericht op jongeren, jongerenwerk, betrokkenheid van onderwijs, versterken (juridische) betrokkenheid van ouders (door mogelijkheden te verkennen om ouders meer wettelijk aansprakelijk te stellen voor het criminele gedrag van hun kind en ouders te helpen pedagogische vaardigheden te ontwikkelen), wijkgerichte acties, cameratoezicht, inzet van de particuliere beveiligingsbranche, et cetera.[180]

In de interviews worden met name twee aspecten genoemd die de effectiviteit van het instrument preventief fouilleren beperken. In de eerste plaats is preventief fouilleren een aselectief controlemiddel, waardoor verhoudingsgewijs veel personen worden gecontroleerd die geen wapens bij zich dragen. Preventief fouilleren is immers een 'ongericht' bestuurlijk instrument. De kans op het aantreffen van wapens tijdens preventieve fouilleeracties is daardoor relatief klein. De vraag is of er dan nog sprake is van een doelmatige politie-inzet. Voor het verrichten van een fouilleeractie is immers relatief veel politiecapaciteit nodig. Voor verschillende gemeenten (zoals Den Haag en Utrecht) rechtvaardigt de 'ongerichtheid' van het instrument niet de benodigde politie-inzet bij fouilleeracties. In de tweede plaats wordt gewezen op het feit dat door het gebruik van social media en appgroepen heel snel bekend wordt dat een fouilleeractie op een bepaalde locatie plaatsvindt. Hierdoor wordt de kans minder groot dat wapens worden aangetroffen bij een controle, wat ten koste gaat van de effectiviteit van het instrument (ingeval van langdurige en structurele inzet).

Verbetermogelijkheden effectiviteit
Uit het onderzoek volgt een aantal verbetermogelijkheden voor het vergroten van de effectiviteit van preventief fouilleren:

[180] Zie ook de genoemde preventieve, proactieve en repressieve maatregelen in het Actieplan Wapens en Jongeren, dat mede op initiatief van de casestudy-gemeenten Amsterdam, Breda, Rotterdam en Zaanstad tot stand is gekomen.

- *Een meer dynamische en onvoorspelbare inzet:* door regelmatig te variëren naar tijdstip en locatie waarop fouilleeracties plaatsvinden en door snel(ler) te wisselen van controlelocatie wordt het instrument meer dynamisch en onvoorspelbaar ingezet. Dit kan ten eerste de kans vergroten dat (meer) wapens worden aangetroffen tijdens het fouilleren, omdat personen die wapens bij zich dragen minder gemakkelijk een wapencontrole kunnen omzeilen. Ten tweede worden vanwege het verrassingseffect en de onvoorspelbaarheid van waar en wanneer de fouilleeracties plaatsvinden, de subjectieve pakkans en daarmee de preventieve werking van het instrument vergroot.

- *Betere communicatie over de inzet van preventief fouilleren:* door duidelijk en actief te communiceren over de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, kan de preventieve werking van het instrument worden vergroot. Wanneer immers meer bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied op de hoogte zijn van de mogelijkheid dat binnen het gebied op wapens kan worden gecontroleerd, zal dat mogelijk meer mensen ervan weerhouden om wapens bij zich te dragen (en te gebruiken). Daarbij is het van belang om via verschillende kanalen te communiceren, zodat zoveel mogelijk doelgroepen (zoals jongeren) bereikt worden. Daarnaast kan actieve communicatie over een concrete, individuele fouilleeractie – in situaties waar sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoring – een bijdrage leveren aan de preventieve werking van het instrument. Duidelijke communicatie kan, naast het vergroten van de preventieve werking, bovendien bijdragen aan het draagvlak voor de inzet van preventief fouilleren. Kanttekening bij (te) actieve communicatie over de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied is het mogelijk stigmatiserende effect voor bepaalde gebieden. Dit geldt met name voor woonwijken.

- *Betere kennisdeling en uitwisselen van best practices:* het beeld uit de gesprekken is dat het uitwisselen van kennis, ervaringen en best practices tussen gemeenten over de toepassing van preventief fouilleren maar in beperkte mate plaatsvindt. Ook ontbreken bijvoorbeeld richtlijnen en/of handreikingen. Hier liggen dus kansen voor het verbeteren van informatie-uitwisseling. Zo kunnen gemeenten en basisteams/eenheden *best practices* uitwisselen, bijvoorbeeld op het gebied van het effectief organiseren van fouilleeracties, de keuze voor bepaalde fouilleermethodes en het borgen van de aselectiviteit van controles. Kennisdeling kan op deze wijze bijdragen aan vergroten van de effectiviteit van het instrument.

Bevoegdheidsverdeling

19.	Wat zijn de ervaringen met de competentieverdeling (de 'drietrapsraket') in artikel 151b Gemeentewet?
20.	In hoeverre zijn de destijds gemaakte keuzes en uitgangspunten bij de wetgeving nog van kracht, afgezet tegen de huidige tijdgeest? Bestaat er behoefte om de bevoegdheid en systematiek (competentieverdeling) van preventief fouilleren te herzien, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van efficiëntie en slagvaardigheid? Zo ja, op welke punten? Waar ligt dan de regelruimte: de mogelijkheden om het anders te regelen?
21.	Zou de huidige bevoegdheid tot preventief fouilleren op wapens anders kunnen worden vormgegeven, namelijk als politiebevoegdheid verankerd in de Politiewet? Bestaat daaraan behoefte en is dat wenselijk?
22.	Zou – met het oog op een effectieve uitvoering – de bevoegdheid tot het preventief fouilleren voor andere fenomenen als bestuurlijk instrument in de Gemeentewet moeten worden opgenomen of kan dit ook als politiebevoegdheid in de Politiewet

worden vormgegeven? Wat zijn hiervan de voor- en nadelen, zowel in operationele als in rechtstatelijke zin?

Gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) zijn positief over de bevoegdheidsverdeling ('drietrapsraket') in artikel 151b Gemeentewet op grond waarvan afzonderlijke besluiten zijn vereist van de raad, burgemeester en de officier van justitie voordat preventief fouilleren kan worden ingezet. Benadrukt wordt dat preventief fouilleren een zwaar en ingrijpend instrument is, dat niet lichtzinnig zou moeten worden toegepast. Gelet hierop vinden de betrokken professionals het wenselijk dat er waarborgen bestaan ten aanzien van het besluitvormingsproces rondom de toepassing van preventief fouilleren. Vanuit het oogpunt van voldoende 'checks and balances' wordt het – gelet op de zwaarte van het instrument – verstandig geacht dat er afzonderlijke afwegingsmomenten zijn, waarbij zowel sprake is van bestuurlijke betrokkenheid (door de rol van de raad en burgemeester) als strafrechtelijke betrokkenheid (politie en OM).

De rol van de gemeenteraad wordt door gesprekspartners vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit gewaardeerd. In de meeste gemeenten is de rol van de raad bij de besluitvorming over de (daadwerkelijke) toepassing van het instrument beperkt: doorgaans wordt de raad alleen (achteraf) geïnformeerd over de inzet van preventief fouilleren. In enkele gemeenten ligt het onderwerp preventief fouilleren (vanwege de politieke kleur van de raad) gevoeliger, zoals in de gemeente Amsterdam. Het beeld is dat de raad dan actiever betrokken wordt bij de besluitvorming over het al dan niet toepassen van het instrument.

De casestudy's laten zien dat met name bij het besluit over het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied door de burgemeester, officier van justitie en politie kritisch wordt gekeken of er voldoende noodzaak is om preventief fouilleren in te zetten. Het is echter de vraag wat de meerwaarde is van het derde afwegingsmoment (het afgeven van de last door de officier van justitie) gelet op de wijze waarop hier in de huidige praktijk invulling aan wordt gegeven. De voorwaarde dat de officier van justitie een last moet afgeven voordat daadwerkelijk een fouilleeractie kan plaatsvinden, heeft de wetgever destijds bewust ingevoerd als extra waarborg dat het preventief fouilleren een strafvorderlijk belang dient. Uit het onderzoek blijkt dat de officier van justitie vooral 'aan de voorkant', dus bij het besluit tot (verlenging van de) aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, een kritische toets verricht. Het afgeven van de last (op verzoek van de politie) lijkt doorgaans een formaliteit te zijn, met name in gemeenten waar preventief fouilleren structureel en stelselmatig wordt ingezet. Een kritische toets van de proportionaliteit en subsidiariteit van de fouilleeractie lijkt in de meeste gevallen niet plaats te vinden. Wil de toets van de officier van justitie bij het afgegeven van de last daadwerkelijk van toegevoegde waarde zijn, dan zal deze toets meer gewicht moeten krijgen en zal de officier van justitie indringender de proportionaliteit en subsidiariteit van de actie moeten wegen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de officier kritisch(er) toetst of de politie voldoende duidelijk heeft gemaakt wat het doel van de actie is en of de overwegingen ten aanzien van het beoogde tijdstip, de locatie(s) en de beoogde fouilleermethode(s) navolgbaar zijn.

Het getrapte systeem van 151b Gemeentewet lijkt niet ten koste te gaan van de slagvaardigheid van het instrument. Uit de casestudy's blijkt dat in 'acute situaties' waar sprake is van een (dreigende) openbare ordeverstoring er voldoende mogelijkheden zijn om tijdig en snel over te gaan tot preventief fouilleren. Daarbij bestaat de mogelijkheid om in spoedeisende situaties een mondeling bevel door de officier van justitie af te geven (zowel bij toepassing van 151b als 174b Gemeentewet). Verder biedt toepassing van spoedeisend preventief fouilleren de

mogelijkheid om het besluit tot aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied mondeling te geven (waarna de aanwijzing zo spoedig mogelijk op schrift wordt gesteld).

Met het oog op het belang dat wordt gehecht aan voldoende waarborgen/toetsingsmomenten voor de toepassing van preventief fouilleren, lijkt het vormgeven van de bevoegdheid tot preventief fouilleren als zuiver strafrechtelijke bevoegdheid niet wenselijk. Een dergelijke rechtstreekse strafrechtelijke bevoegdheid zou in de Politiewet of de WWM kunnen worden geregeld, waarbij de officier van justitie een toets verricht voordat preventief fouilleren wordt ingezet. De drempel om het instrument in te zetten voor een dergelijk ingrijpend middel – waarmee eenieder kan worden gefouilleerd zonder voorafgaande verdenking – wordt dan (te) laag. Verder is het de vraag in hoeverre een rechtstreekse strafrechtelijke bevoegdheid zich verhoudt tot jurisprudentie van het EHRM. Een inbreuk op artikel 8 van het EVRM door preventief fouilleren is toegestaan voor zover die bij wet is voorzien, een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving (zie ook paragraaf 2.5). In de zaak *Colon/Nederland* constateerde het EHRM onder meer dat het Nederlandse wettelijk kader ten aanzien van preventief fouilleren voldoende waarborgen kent tegen willekeurig gebruik of misbruik van de fouilleerbevoegdheid, omdat afzonderlijke besluiten van de gemeenteraad, de burgemeester en de officier van justitie zijn vereist. Bij een zuiver strafrechtelijke bevoegdheid zijn er minder afzonderlijke toetsingsmomenten, omdat dan geen besluit van de raad en de burgemeester nodig is. Ook wees het EHRM op de bestaande mogelijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Bij een strafrechtelijke bevoegdheid zal ook de mogelijkheid vervallen om rechtsmiddelen aan te wenden (door in bezwaar en beroep te kunnen gaan tegen een aanwijzingsbesluit).

Een enkele gesprekspartner (OOV) heeft aangegeven het 'reguliere' preventief fouilleren liever te zien als zuiver bestuurlijk instrument, waardoor de burgemeester slagvaardiger zou kunnen optreden. Opgemerkt wordt dat er ook andere ingrijpende en vrijheidsbeperkende bestuurlijke bevoegdheden zijn waarover de burgemeester beschikt en die kunnen worden toegepast zonder verplichte 'tussenkomst' van de officier van justitie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de burgemeestersbevoegdheid voor het afgeven van een noodbevel of noodverordening. Voor het vormgeven van preventief fouilleren als bestuurlijk instrument lijkt echter geen groot draagvlak te bestaan. In de eerste plaats bestaat het bezwaar dat er dan onvoldoende *'checks and balances'* zijn voor de toepassing van preventief fouilleren. In de tweede plaats valt de meerwaarde van een rechtstreekse burgemeestersbevoegdheid vanuit het oogpunt van slagvaardigheid te betwijfelen. Ook bij een rechtstreekse bestuurlijke bevoegdheid zal de burgemeester de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied goed moeten onderbouwen. De (administratieve) motiveringslast wordt daardoor niet minder. Daarnaast wordt gewezen op de bestaande mogelijkheid om in urgente situaties spoedeisend preventief fouilleren toe te passen, waardoor al (voldoende) slagvaardig kan worden opgetreden.

Verruiming naar andere voorwerpen

23.	Is er behoefte en is het wenselijk om preventief fouilleren op wapens te verbreden naar andere fenomenen en voorwerpen, zoals naar bepaalde categorieën van zwaar en illegaal vuurwerk? Zo ja, onder welke (toepassings-)voorwaarden zou deze bevoegdheid gecreëerd kunnen worden?

Vuurwerk
Het enquête-onderzoek laat zien dat alleen ten aanzien van (zwaar illegaal) vuurwerk een meerderheid (63%) van de bevraagde OOV'ers vindt dat de uitbreiding van het instrument

wenselijk is. Uit de respons op de enquête volgt geen meerderheid voor een verruiming van preventief fouilleren naar andere fenomenen en voorwerpen. De vraag in de enquête over de wenselijkheid van het verruimen naar zwaar vuurwerk is algemeen gesteld, waardoor uit de respons niet valt af te leiden of respondenten alleen doelen op verruiming van de toepassing van preventief fouilleren naar vuurwerk dat als wapen wordt gebruikt of een bredere verruiming naar vuurwerk in algemene zin.

Uit de interviews blijkt dat de meeste gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) vinden dat preventief fouilleren mogelijk zou moeten zijn in het geval er harde (politie)informatie is en er concrete aanwijzingen zijn dat vuurwerk als wapen zal worden gebruikt. Verschillende gemeenten (Breda, Roosendaal, Urk) hebben op deze wijze preventief fouilleren ingezet gericht op de aanwezigheid van vuurwerk. Binnen het huidige wettelijk kader bestaat al een juridische grondslag voor de inzet van preventief fouilleren op vuurwerk dat als wapen wordt gebruikt. Vuurwerk kan op grond van de WWM als wapen worden aangemerkt wanneer het gaat om: 1) voorwerpen bestemd voor het treffen van personen of zaken door vuur of door middel van ontploffing (als bedoeld in categorie II onder 7° WWM); of om 2) voorwerpen waarvan, gelet op hun aard of omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen en die niet onder een van de andere categorieën vallen (categorie IV onder 7° WWM). De meeste gesprekspartners vinden deze bestaande mogelijkheid om preventief te fouilleren op vuurwerk (als wapen) afdoende. Wel is het beeld dat er nog onduidelijkheid lijkt te bestaan bij de betrokken professionals hoeveel ruimte en mogelijkheden er binnen het huidige wettelijk kader zijn om preventief fouilleren in te zetten tegen zwaar vuurwerk. Het beeld is dat er per gemeente, arrondissementsparket en politie-eenheid verschillend wordt aangekeken tegen de mate waarin hiertoe mogelijkheden bestaan.

Een beperkt deel van de gesprekspartners vindt dat preventief fouilleren ook zou moeten kunnen worden ingezet in concrete situaties waar een verstoring van de openbare orde wordt verwacht mede vanwege het mogelijk gebruik van zwaar vuurwerk, maar waar tegelijkertijd over onvoldoende concrete en harde informatie wordt beschikt om te onderbouwen dat vuurwerk als wapen zal worden gebruikt. Aangegeven wordt dat binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden een relatief hoge drempel bestaat voordat tot preventief fouilleren kan worden overgegaan vanwege de hoge 'bewijslast'. Het zou in dat kader helpen om de drempel te verlagen om vuurwerk als wapen te kwalificeren, bijvoorbeeld door (al dan niet bepaalde categorieën) zwaar vuurwerk te benoemen in de WWM. Er wordt vooral meerwaarde gezien in kortdurende inzet van preventief fouilleren tegen de aanwezigheid van zwaar vuurwerk bij concrete situaties, zoals tijdens de jaarwisseling, manifestaties, voetbalwedstrijden of andere situaties waardoor het onrustig is in een gebied/wijk. In dat kader wordt gewezen op een trend van toenemend gebruik van steeds zwaarder vuurwerk, waardoor vaker verstoringen van de openbare orde plaatsvinden (bijvoorbeeld vanwege vuurwerkgebruik gericht tegen politie, hulpverleners of omstanders).

De duur van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied in verband met de aanwezigheid van zwaar vuurwerk zou in ieder geval begrensd moeten zijn in de tijd, zo volgt uit de interviews. Uit het onderzoek blijkt geen behoefte te bestaan aan de mogelijkheid om preventief fouilleren in te zetten als structureel instrument om vuurwerkbezit en -gebruik tegen te gaan. Dit wordt gezien als een buitenproportionele inzet van het middel en er wordt gewezen op bestaande bevoegdheden uit de WED om op te treden tegen vuurwerkhandel, -bezit en -gebruik.

Drugs
Bijna de helft (45%) van de geënquêteerde OOV'ers en een kleine minderheid van de gesprekspartners is voorstander van een verruiming van preventief fouilleren naar drugs. Aangegeven wordt dat drugscriminaliteit en -overlast toenemen en dat er specifieke gebieden (hotspots) zijn waar sprake is van relatief veel drugsgebruik en overlast. Deze gebieden vallen niet altijd onder een bestaand veiligheidsrisicogebied. Door dergelijke gebieden aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied vanwege de aanwezigheid van drugs, kan gemakkelijker worden opgetreden c.q. gecontroleerd op drugsbezit en zou drugsoverlast kunnen worden tegengegaan. Personen en voertuigen kunnen dan immers worden gecontroleerd zonder dat sprake is van een concrete verdenking dat de Opiumwet is overtreden.

Uit de interviews volgt dat de meeste gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) geen noodzaak zien om het instrument te verruimen naar controles op drugsbezit. Daarvoor worden verschillende redenen gegeven. Ten eerste is er – in tegenstelling tot wapens en zwaar vuurwerk (dat als wapen wordt gebruikt) – bij drugsgebruik en -drugsbezit een minder directe relatie met de verstoring van de openbare orde. In principe kan met drugs geen levensdelict worden gepleegd, is geen sprake van direct dreigend gevaar en 'treft' een persoon die drugs gebruikt alleen zichzelf. Ten tweede wordt sterk betwijfeld in hoeverre preventief fouilleren een effectief middel is om drugsproblematiek tegen te gaan en drugs van straat te krijgen. Bij toepassing van preventief fouilleren mogen personen alleen 'aan de kleding' worden gefouilleerd, waardoor pillen en verstopte drugs niet snel worden aangetroffen. De verwachting is daarom dat bij preventieve (aselecte) controles op drugsbezit vooral gebruikershoeveelheden en eventueel beperkte handelshoeveelheden drugs worden aangetroffen. Dit zou de benodigde politieinzet niet rechtvaardigen. Ten derde overlappen gebieden waar op drugs zou kunnen worden gefouilleerd vaak met reeds aangewezen veiligheidsrisicogebieden. In deze gebieden mag dus al worden gefouilleerd (op wapens) en kan drugs als bijvangst worden aangetroffen. Ten vierde wordt gewezen op voldoende bestaande opsporingsbevoegdheden uit de Opiumwet en een breed scala aan andere preventieve en repressieve maatregelen op bestuurlijk, fiscaal en strafrechtelijk gebied om op te treden tegen drugsproblematiek.

Persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak

24.	Zou een persoons- of groepsgerichte aanpak met preventief fouilleren (in plaats van de huidige gebiedsgerichte aanpak) doeltreffend(-er) kunnen zijn? Hoe kan dat juridisch worden vormgegeven en hoe heeft dit eventuele consequenties voor de huidige competentieverdeling en werkwijze?

Het instrument preventief fouilleren kent een gebiedsgerichte systematiek. Alleen binnen een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied kunnen personen worden gecontroleerd op wapens. In het onderzoek is ook stilgestaan bij de mogelijkheid van een persoons- of groepsgerichte aanpak in plaats van de bestaande gebiedsgerichte aanpak.

Persoonsgerichte aanpak
Naar aanleiding van de pilot veiligheidsrisicosubjecten in de gemeente Rotterdam hebben de voorzieningenrechter en het Hof Den Haag in 2021 geoordeeld dat het op grond van de WWM niet mogelijk is om personen als risicosubject aan te wijzen, die vervolgens gedurende een bepaalde periode te allen tijde en ongeacht locatie mogen worden gefouilleerd. Ondanks het feit dat binnen het bestaande wettelijk kader geen ruimte lijkt te bestaan voor persoonsgericht fouilleren, ziet een deel van de gesprekspartners (vooral OM en politie) wel mogelijkheden in een persoonsgerichte aanpak. Een persoonsgerichte aanpak zou twee voordelen

hebben ten opzichte van de bestaande bevoegdheid tot preventief fouilleren. Ten eerste wordt preventief fouilleren gericht ingezet op personen die (op basis van wapenantecedenten in het verleden) zijn aan te wijzen als risicosubject. Door de aanwijzing tot risicosubject weet de betreffende persoon dat hij/zij op enig moment en waar dan ook kan worden gecontroleerd op wapens, wat de persoon ervan moet weerhouden om wederom wapens bij zich te dragen (en te gebruiken). Ook is er dankzij de gerichte inzet van het instrument mogelijk minder noodzaak om 'reguliere' preventieve fouilleeracties te organiseren, waardoor bewoners en bezoekers van een veiligheidsrisicogebied minder worden belast. Ten tweede kan preventief fouilleren dynamischer worden ingezet, omdat de mogelijkheid om personen te fouilleren niet is gebonden aan een vooraf aangewezen veiligheidsrisicogebied.

Gesprekspartners die mogelijkheden zien in een persoonsgerichte aanpak, geven aan dat bij een eventuele wettelijke regeling deze aanpak als strafrechtelijke bevoegdheid zou moeten worden vormgegeven. De mogelijkheid van een persoonsgerichte aanpak staat daarmee los van het instrument preventief fouilleren zoals geregeld in artikel 151b en 174b Gemeentewet. Persoonsgericht fouilleren zou dan in aanvulling of als alternatief kunnen worden ingezet voor de inzet van preventief fouilleren in een veiligheidsrisicogebied. Benadrukt wordt dat de aanwijzing van een risicosubject met veel waarborgen moet zijn omkleed. De drempel om een persoon als risicosubject aan te wijzen, moet relatief hoog zijn gelet op de (forse) inbreuk die wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer.

Persoonsgericht fouilleren zou bijvoorbeeld onderdeel kunnen uitmaken van een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd door de rechter (op verzoek van de officier van justitie). De rechter kan op grond van artikel 38v Sr bij een veroordeling voor een strafbaar feit 'ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten' een vrijheidsbeperkende maatregel opleggen. De vraag is of de huidige regeling in artikel 38v Sr voldoende ruimte biedt om persoonsgericht fouilleren als vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen. Gelet op de criteria in het tweede lid van dit artikel lijkt daartoe binnen de huidige regeling geen ruimte te bestaan.[181]

Een ander deel van de gesprekspartners vindt een persoonsgerichte aanpak (zeer) bezwaarlijk. Persoonsgericht fouilleren wordt als een te ingrijpend en vergaand middel bestempeld. Het wordt buitenproportioneel gevonden om personen aan te wijzen die gedurende minimaal een half jaar te allen tijde en ongeacht locatie mogen worden gefouilleerd, mede omdat niet vaststaat dat een persoon in de toekomst wederom betrokken zal raken bij wapengerelateerde incidenten. Bovendien kan het een stigmatiserend effect hebben. Ook zijn er alternatieven voorhanden, bijvoorbeeld door inzet op de veelplegeraanpak.

Groepsgerichte aanpak
Bij een groepsgerichte aanpak van preventief fouilleren (zonder voorafgaande aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied) wordt een bepaalde risicogroep van tevoren aangewezen die vervolgens overal (dus ongeacht locatie) kan worden gecontroleerd. Een dergelijke mogelijkheid bestaat binnen het bestaande wettelijk kader niet, vanwege de gebiedsgerichte benadering van het instrument preventief fouilleren. Ten aanzien van een dergelijke groepsgerichte aanpak van preventief fouilleren worden in gesprekken dezelfde voordelen genoemd als bij een persoonsgerichte aanpak. Het biedt ten eerste de mogelijkheid voor een meer gerichte inzet

[181] Artikel 38v lid 2 Sr bepaalt dat de vrijheidsbeperkende maatregel kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen: a) zich niet op te houden in een bepaald gebied, b) zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen, c) op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn, d) zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

door specifiek bepaalde risicogroepen te fouilleren. Ten tweede kan het instrument dynamischer worden ingezet, doordat een bepaalde groep overal kan worden gefouilleerd. Dit kan van meerwaarde zijn bij risicogroepen die zich snel verplaatsen (buiten de grenzen van een eventueel bestaand veiligheidsrisicogebied).

Ondanks de geschetste voordelen ziet het merendeel van de gesprekspartners (OOV'ers, politie en OM) weinig in een groepsgerichte aanpak van preventief fouilleren (waar de gebiedsgerichte benadering van 151b en 174b Gemeentewet wordt losgelaten). Bij een groepsgerichte aanpak zal een risicogroep nader moeten worden aangeduid. Het nader definiëren van een bepaalde risicogroep met een goede onderbouwing, bijvoorbeeld op basis van objectiveerbare criteria, wordt moeilijk uitvoerbaar geacht. In tegenstelling tot de aanwijzing van een persoon als risicosubject op basis van eerdere wapenantecedenten, is de aanwijzing van een risicogroep moeilijker te verantwoorden en te onderbouwen.

Binnen de bestaande systematiek van preventief fouilleren zijn er ook mogelijkheden om in een aangewezen veiligheidsrisicogebied over te gaan tot een meer (groeps)gerichte vorm van fouilleren. Uit de casestudy's is gebleken dat met name bij de incidentele, kortdurende toepassing van preventief fouilleren bij een (dreigende) openbare ordeverstoring (zoals bij voetbalwedstrijden en niet-aangekondigde demonstraties) meer gerichte vormen van wapencontroles kunnen worden toegepast, met bijvoorbeeld een gerichte aanpak op bepaalde doelgroepen of groeperingen. Daarbij is niet gebleken dat er 'harde' selectiecriteria zijn gehanteerd met een duidelijk omschrijving c.q. afbakening van een groep. Daarvoor geldt het eerdergenoemde bezwaar bij een groepsgerichte aanpak buiten een veiligheidsrisicogebied; het is moeilijk om risicogroepen voorafgaand aan een fouilleeracties nader te omschrijven en te definiëren.

7.3 Slotbeschouwing

De introductie van het instrument preventief fouilleren door de invoering van 151b Gemeentewet moest volgens de wetgever een bijdrage leveren aan het tegengaan van wapenbezit, de inbeslagname van verboden wapens en het voorkomen en ontmoedigen van wapenbezit. Daarmee zou het instrument helpen bij de handhaving van de openbare orde. Zo zou ook (indirect) een bijdrage worden geleverd aan de veiligheidsbeleving in aangewezen veiligheidsrisicogebieden. De in 2014 geïntroduceerde mogelijkheid van spoedeisend preventief fouilleren op basis van artikel 174b Gemeentewet moest volgens de wetgever een bijdrage leveren aan een effectievere aanpak van overlast, criminaliteit en agressie, door een snellere en meer gerichte inzet van preventief fouilleren mogelijk te maken door de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied in spoedeisende en onvoorziene situaties.

Uit het onderzoek volgt dat de meeste gemeenten die preventief fouilleren inzetten, dit kortdurend en incidenteel doen bij (dreigende) verstoringen van de openbare orde wegens de (mogelijke) aanwezigheid van wapens. Met de inzet van preventief fouilleren wordt dan vooral beoogd de openbare orde zo snel mogelijk te herstellen en verdere escalatie te voorkomen. Een beperkt aantal gemeenten zet het instrument langdurig in vanwege structurele wapenproblematiek. In deze gemeenten worden met de inzet van preventief fouilleren doorgaans drie doelstellingen nagestreefd: 1) het terugdringen van wapenbezit en het vinden van verboden wapens (en inbeslagname van wapens), 2) het voorkomen van wapenbezit en -gebruik in een veiligheidsrisicogebied en 3) het vergroten van de veiligheidsbeleving onder bewoners en

bezoekers van een veiligheidsrisicogebied. Deze doelstellingen zijn in lijn met de doelstellingen die de wetgever destijds bij de totstandkoming van het instrumentarium heeft beoogd.

Behalve de drie algemene doelstellingen die met de (langdurige en structurele) inzet van preventief fouilleren worden beoogd, is niet gebleken dat gemeenten concrete nadere uitgewerkte doelstellingen hanteren, die voorafgaand aan de gebiedsaanwijzing zijn vastgesteld. Bij het besluit tot verlenging van een veiligheidsrisicogebied zijn twee criteria bepalend: de wapenopbrengsten van de fouilleeracties en het aantal wapenincidenten. Aangezien er voorafgaand aan de inzet van preventief fouilleren geen nadere uitgewerkte doelstellingen worden vastgesteld, ontbreekt een duidelijk toetsingskader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of gelet op de wapenopbrengsten en het aantal wapenincidenten er nog voldoende reden is om de gebiedsaanwijzing te verlengen en te bepalen of de inzet van preventief fouilleren voldoende of juist onvoldoende effectief is. Hoewel – zoals beschreven in paragraaf 7.2 – het in de praktijk ingewikkeld is de effectiviteit van de inzet van preventief fouilleren vast te stellen, komt de vraag of preventief fouilleren voldoende bijdraagt aan de drie doelstellingen en of wellicht (meer) inzet op andere maatregelen effectiever is, minder (of niet) expliciet aan de orde naarmate gemeenten langer gebruik maken van het instrument (in bepaalde gebieden). Dit is opmerkelijk, omdat juist naarmate het instrument langer wordt ingezet (en daarmee langduriger inbreuk wordt gemaakt op bepaalde grondrechten) een stevigere onderbouwing en motivering van nut en noodzaak van de inzet van preventief fouilleren – vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit – wenselijk is.

Op basis van de onderzoeksbevindingen dringt zich bovendien de vraag op in hoeverre een zeer langdurige inzet van preventief fouilleren – door dezelfde gebieden steeds opnieuw aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied – zich verhoudt tot hetgeen is bepaald in de wet en hetgeen de wetgever destijds bij de invoering van preventief fouilleren heeft beoogd. In artikel 151b Gemeentewet is nadrukkelijk bepaald dat een veiligheidsrisicogebied wordt aangewezen voor een bepaalde duur en niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde.[182] Ook in de memorie van toelichting bij artikel 151b Gemeentewet is aangeven dat een tijdelijke aanpak is aangewezen bij de inzet van preventief fouilleren door gebieden voor bepaalde tijd aan te wijzen.[183] De vraag is of hiervan nog sprake is wanneer dezelfde gebieden jarenlang telkens opnieuw worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied.

De context van de inzet van het instrument preventief fouilleren is de afgelopen jaren veranderd. Aan de ene kant is sprake van een trend waarbij sprake is van een 'verharding' van de maatschappij. Wapengebruik onder jongeren neemt toe, er wordt steeds zwaarder vuurwerk gebruikt (tegen hulpverleners), georganiseerde (drugs)criminaliteit wordt ernstiger, et cetera. Gelet op dergelijke trends zou er reden kunnen zijn om preventief fouilleren breder en slagvaardiger in te zetten. Aan de andere kant is er een toenemende maatschappelijke discussie over etnisch profileren. Mede gelet op het risico op ongeoorloofde selectie/etnisch profileren bij preventief fouilleren zijn er verschillende grote stedelijke gemeenten (met wapenproblematiek) die het instrument niet meer (structureel) inzetten.

Ondanks de gewijzigde context zijn de destijds door de wetgever gehanteerde uitgangspunten en gemaakte keuzes – gelet op de wijze waarop en het doel waarmee gemeenten het instrument toepassen – nog steeds van kracht. Zoals aangegeven, is de inzet van preventief fouilleren doorgaans gericht op de drie doelstellingen die de wetgever aan het instrumentarium ten grondslag heeft gelegd. Er lijkt geen sprake te zijn van een doelverschuiving, waarbij het

[182] Artikel 151b lid 3 Gemeentewet.
[183] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26865, nr. 3, p. 1.

instrument bijvoorbeeld meer wordt toegepast met het oog op strafrechtelijke handhaving en het opsporen van strafbare feiten (anders dan verboden wapenbezit). Uit het onderzoek blijkt verder geen duidelijke behoefte te bestaan aan wijziging van de systematiek van preventief fouilleren en aanpassing van de competentieverdeling voor de inzet van het instrument. Ook is er over het algemeen geen grote behoefte en noodzaak gebleken het bestaande wettelijk instrumentarium te verruimen.

Er zijn twee aspecten ten aanzien waarvan verruiming op (enig) draagvlak kan rekenen. Ten eerste blijkt uit het onderzoek behoefte te bestaan aan de inzet van preventief fouilleren gericht op de aanwezigheid van vuurwerk dat als wapen wordt gebruikt. Daartoe bestaat al de wettelijke mogelijkheid om vuurwerk als wapen te kwalificeren wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat vuurwerk als wapen zal worden gebruikt (op grond van categorie II en IV onder 7° van de WWM). De meeste gesprekspartners vinden deze bestaande mogelijkheid afdoende en zien geen noodzaak tot verdere verruiming van het instrument naar (zwaar) vuurwerk in algemene zin. Daarbij is het beeld dat de betrokken professionals nog onvoldoende bekend zijn met bestaande wettelijke mogelijkheden om preventief fouilleren in te zetten tegen zwaar vuurwerk. Ten tweede ziet een deel van de gesprekspartners ten aanzien van een persoonsgerichte aanpak rondom preventief fouilleren mogelijkheden voor een meer gerichte en dynamische inzet van het instrument op met name de zogenoemde ‘veelplegers’. Een persoonsgerichte aanpak past echter vooral binnen een strafrechtelijke aanpak; daarvoor is het instrument preventief fouilleren zoals neergelegd in de Gemeentewet niet bedoeld. Zo bezien levert dit onderzoek geen concrete en breed gedragen aanknopingspunten op om de reikwijdte van het instrument te verbreden of om het instrument anderszins aan te passen. Wel dient blijvend oog te worden gehouden voor de oorspronkelijke doelen die de wetgever had met dit instrument, de feitelijke bijdrage die het instrument levert aan het tegengaan van wapenbezit en -gebruik en de mogelijke keerzijde(n) van de inzet van preventief fouilleren.

Bijlage 1: Lijst met gesprekspartners

Algemene interviews

Senior medewerker mensenrechten, Amnesty International
Secretaris, Commissie Wet wapens en munitie
Voorzitter, Commissie Wet wapens en munitie
Projectleider, Control Alt Delete
Senior medewerker, Brigade Politie en Beveiliging Schiphol, Koninklijke Marechaussee
Teamleider GBB adjudant, Brigade Politie en Beveiliging Schiphol, Koninklijke Marechaussee
Brigade Commandant, Brigade Politie en Beveiliging Schiphol, Koninklijke Marechaussee
Coördinerend beleidsadviseur, DG Politie en Veiligheidsregio's, ministerie van JenV
Beleidsadviseur, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, ministerie van JenV
Beleidsadviseur, Directie Veiligheid en Bestuur, ministerie van JenV
Senior beleidsmedewerker, Directie Veiligheid en Bestuur, ministerie van JenV
Senior beleidsmedewerker, DG Politie en Veiligheidsregio's, ministerie van JenV
Programmaleider 'Politie voor Iedereen', Nationale politie
Senior onderzoeker, Nationale ombudsman
Parketsecretaris, Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
Senior beleidsadviseur, Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
WWM-officier van justitie, Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
Operationeel expert Wijk, Politie Basisteam Zaanstreek
Hoofd Operatiën, Politie Eenheid Amsterdam
Projectcoördinator, Politie Eenheid Amsterdam
Directeur, Privacy First
Hoogleraar bestuurlijk sanctierecht, Radboud Universiteit Nijmegen
Universitair hoofddocent, vaksectie Staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen
Coördinator cluster Openbare Orde en Veiligheid, Vereniging Nederlandse Gemeenten
Senior beleidsadviseur veiligheid, Vereniging Nederlandse Gemeenten

Casestudy's

Amsterdam
Beleidsmedewerker, Arrondissementsparket Amsterdam
Afdelingshoofd Directie Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Amsterdam
Plaatsvervangend districtschef, District Amsterdam-West, Politie Eenheid Amsterdam
Operationeel specialist, Basisteam Nieuw-West, Politie Eenheid Amsterdam

Breda
Burgemeester, Gemeente Breda
Senior adviseur openbare orde en veiligheid, Gemeente Breda

Juridisch adviseur openbare orde en veiligheid, Gemeente Breda
Juridisch adviseur openbare orde en veiligheid, Gemeente Breda
Stadsmarinier, Gemeente Breda
Officier van justitie, Arrondissementsparket Zeeland-West Brabant
Teamchef, Basisteam Markdal, Politie Eenheid Zeeland-West-Brabant
Operationeel expert Wijk, Basisteam Markdal, Politie Eenheid Zeeland-West-Brabant

Den Haag
Afdelingshoofd Veiligheid & Stedelijk, Gemeente Den Haag
Bestuursadviseur, Politie Eenheid Den Haag
Politiechef, Politie Eenheid Den Haag

Eijsden-Margraten
Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid, Gemeente Eijsden-Margraten
Beleidsadviseur, Arrondissementsparket Limburg
Adviseur bestuursondersteuning, Basisteam Heuvelland, Politie Eenheid Limburg
Teamchef, Basisteam Heuvelland, Politie Eenheid Limburg

Enschede
Programmamanager, Gemeente Enschede
Senior adviseur, Arrondissementsparket Oost-Nederland
Operationeel expert, Basisteam Enschede, Politie Eenheid Oost-Nederland

Leeuwarden
Cluster coördinator openbare orde en veiligheid, Gemeente Leeuwarden
Beleidsadviseur, Arrondissementsparket Noord-Nederland
Officier van justitie, Arrondissementsparket Noord-Nederland
Operationeel expert, Basisteam Leeuwarden, Politie Eenheid Noord-Nederland

Roosendaal
Senior adviseur veiligheid, Gemeente Roosendaal
Senior adviseur veiligheid, Gemeente Roosendaal

Rotterdam
Accounthouder, Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam
Beleidsadviseur, Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam
Beleidsmedewerker Kennis en Informatie, Directie Veiligheid, Gemeente Rotterdam
Beleidsadviseur en stafjurist, Arrondissementsparket Rotterdam
Medewerker bestuurlijke en juridische zaken, Arrondissementsparket Rotterdam
Sectorhoofd, District Rijnmond-Zuid, Politie Eenheid Rotterdam

Schiedam
Strategisch adviseur veiligheid, Gemeente Schiedam
Operationeel specialist, District Rijnmond Zuid-West, Politie Eenheid Rotterdam

Smallingerland
Medewerker openbare orde en veiligheid, Gemeente Smallingerland
Senior adviseur openbare orde en veiligheid, Gemeente Smallingerland

Utrecht
Senior adviseur veiligheid, Gemeente Utrecht

Zaanstad
Burgemeester, Gemeente Zaanstad
Senior beleidsadviseur openbare orde en veiligheid, Gemeente Zaanstad
Beleidsmedewerker lokale veiligheid, Arrondissementsparket Noord-Holland
Operationeel expert, Basisteam Zaanstreek, Politie Eenheid Noord-Holland

Zwolle
Juridisch beleidsadviseur openbare orde en veiligheid, Gemeente Zwolle
Juridisch adviseur toezicht en handhaving, Gemeente Zwolle
Gebiedsadviseur, Arrondissementsparket Oost-Nederland
Bestuursondersteuner, Basisteam Zwolle, Politie Eenheid Oost-Nederland
Teamchef, Basisteam Zwolle, Politie Eenheid Oost-Nederland

Bijlage 2: deelnemers expertmeetings

Expertmeeting 15 maart 2022
Operationeel expert, Basisteam Zaanstreek, Politie Eenheid Noord-Holland
Operationeel expert, District Rotterdam-Zuid, Politie Eenheid Rotterdam
Beleidsadviseur GGP, Staf Korpsleiding
Strategisch adviseur, Gemeente Schiedam
Coördinerend beleidsadviseur, DG Politie en Veiligheidsregio's, Ministerie van JenV
Senior beleidsmedewerker, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Ministerie van JenV
Projectleider, Controle Alt Delete
Universitair hoofddocent, vaksectie Staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen

Expertmeeting 16 maart 2022
Programmaleider 'Politie voor Iedereen', Politie
Teamchef, Basisteam Markdal, Politie Eenheid Zeeland-West-Brabant
Operationeel expert, Basisteam Enschede, Politie Eenheid Oost Nederland
Beleidsadviseur en stafjurist, Arrondissementsparket Rotterdam
Medewerker bestuurlijke en juridische zaken, Arrondissementsparket Rotterdam
Senior beleidsadviseur, Gemeente Zaanstad
Coördinerend beleidsadviseur, DG Politie en Veiligheidsregio's, Ministerie van JenV
Senior beleidsmedewerker, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Ministerie van JenV
Senior medewerker mensenrechten, Amnesty International
Hoogleraar bestuurlijk sanctierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

Bijlage 3: onderzoeksvragen

1.	Welke doelen liggen ten grondslag aan het preventief fouilleren (151b Gemeentewet) en spoedeisend preventief fouilleren (174b Gemeentewet)?
2.	Wat zijn de veronderstellingen over de werking van (spoedeisend) preventief fouilleren en de wijze waarop de inzet van het instrument bijdraagt aan de beoogde doelen?
3.	Hoeveel gemeenten hebben het instrument preventief fouilleren in een gemeentelijke verordening geregeld?
4.	In welke situaties, hoe vaak en voor hoe lang is gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied (151b Gemeentewet)?
5.	In welke situaties en hoe vaak is door burgemeesters gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot spoedeisend preventief fouilleren (174b Gemeentewet)?
6.	Wat zijn de opbrengsten van preventieve fouilleeracties, in termen van aantallen en soorten wapens, 'bijvangsten' en aantal aangehouden personen? Is daarin een trend zichtbaar?
7.	Hoe vaak worden rechtsmiddelen ingezet tegen de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied en/of een bevel van de officier van justitie tot fouilleren?
8.	Wat zijn de overwegingen van betrokkenen om (spoedeisend) preventief fouilleren in te zetten en wat zijn overwegingen om hiertoe niet over te gaan, terwijl er wel sprake was van omstandigheden waarin het instrument kon worden ingezet? Worden in het laatste geval andere maatregelen ingezet?
9.	Wat zijn de ervaringen van betrokken professionals met de inzet van het instrument (spoedeisend) preventief fouilleren?
10.	Is sprake van een 'substitutie-effect', namelijk vaker gebruik van spoedeisend preventief fouilleren op grond van artikel 174b Gemeentewet in plaats van op grond van artikel 151b Gemeentewet? Zo ja, waardoor is dat te verklaren?
11.	Hoe vaak, in welke situaties en op welke wijze worden fouilleeracties georganiseerd?
12.	Welke operationele vormen van preventief fouilleren worden door de politie gehanteerd?
13.	Hoe wordt gestuurd op de aselecte toepassing van preventief fouilleren en welke ervaringen zijn er opgedaan met vormen van een meer gerichte toepassing, bijvoorbeeld aan de hand van geobjectiveerde criteria?
14.	Wat zijn bij preventief fouilleren de ervaringen met de huidige categorisering in de Wet wapens en munitie; in het bijzonder categorie IV wapens? Welke eventuele (interpretatie-)moeilijkheden zijn daar?
15.	Is de huidige categorisering van soorten wapens (categorie I-II-III-IV) in de Wet wapens en munitie nog steeds hanteerbaar in relatie tot preventief fouilleren? Zijn er in dat verband alternatieven voor de omschrijving van categorie IV wapens?

16.	Hoe wordt preventief fouilleren ervaren door de gefouilleerde en door betrokkenen die in een veiligheidsrisicogebied wonen dan wel verblijven?
17.	Hoe beoordelen betrokkenen de werking van preventief fouilleren in termen van slagvaardigheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit en bereik?
18.	In hoeverre levert de inzet van preventief fouilleren een bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen en wat waren de werkzame mechanismen? Welke redenen en factoren spelen een rol bij het al dan niet volledig realiseren van de doelstellingen?
19.	Wat zijn de ervaringen met de competentieverdeling (de 'drietrapsraket') in artikel 151b Gemeentewet?
20.	In hoeverre zijn de destijds gemaakte keuzes en uitgangspunten bij de wetgeving nog van kracht, afgezet tegen de huidige tijdgeest? Bestaat er behoefte om de bevoegdheid en systematiek (competentieverdeling) van preventief fouilleren te herzien, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van efficiëntie en slagvaardigheid? Zo ja, op welke punten? Waar ligt dan de regelruimte: de mogelijkheden om het anders te regelen?
21.	Zou de huidige bevoegdheid tot preventief fouilleren op wapens anders kunnen worden vormgegeven, namelijk als politiebevoegdheid verankerd in de Politiewet? Bestaat daaraan behoefte en is dat wenselijk?
22.	Zou – met het oog op een effectieve uitvoering – de bevoegdheid tot het preventief fouilleren voor andere fenomenen als bestuurlijk instrument in de Gemeentewet moeten worden opgenomen of kan dit ook als politiebevoegdheid in de Politiewet worden vormgegeven? Wat zijn hiervan de voor- en nadelen, zowel in operationele als in rechtstatelijke zin?
23.	Is er behoefte en is het wenselijk om preventief fouilleren op wapens te verbreden naar andere fenomenen en voorwerpen, zoals naar bepaalde categorieën van zwaar en illegaal vuurwerk? Zo ja, onder welke (toepassings-)voorwaarden zou deze bevoegdheid gecreëerd kunnen worden?
24.	Zou een persoons- of groepsgerichte aanpak met preventief fouilleren (in plaats van de huidige gebiedsgerichte aanpak) doeltreffend(-er) kunnen zijn? Hoe kan dat juridisch worden vormgegeven en hoe heeft dit eventuele consequenties voor de huidige competentieverdeling en werkwijze?

Bijlage 4: geraadpleegde bronnen

Literatuur

Van der Bijl e.a. 2011
N. van der Bijl e.a., *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie,* Den Haag: Nationale ombudsman 2011.

Bouwmeester e.a. 2016
J. Bouwmeester e.a., (I&O), *Eerste ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren,* Den Haag: WODC 2016.

College voor de Rechten van de Mens 2021
College voor de Rechten van de Mens, *Discriminatie door risicoprofielen. Een mensenrechtelijk toetsingskader*, 2021.

College voor de Rechten van de Mens 2021-2
College voor de Rechten van de Mens, *Position Paper Debat over etnisch profileren vraagt meer juridische duidelijkheid,* 9 juni 2021.

Gemeente Amsterdam 2014
Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid in samenwerking met Bureau Onderzoek en Statistiek, *Evaluatie wapencontroles 2013-2014,* 2014.

Gemeente Amsterdam 2021
Gemeente Amsterdam, Onderzoek, Informatie en Statistiek, *Onderzoek naar de pilot wapen-controles*, 2021.

Gemeente Rotterdam 2021
Gemeente Rotterdam , *Feitenkaart. Rotterdammers en hun stad: Omnibusenquête 2021*, 2021.

Gemeente Schiedam 2021
Gemeente Schiedam, *Kadernota Integrale Veiligheid gemeente Schiedam*, augustus 2021.

Gemeente Zaanstad 2020-2021
Gemeente Zaanstad, *Cijfers preventief fouilleren Zaanstad 2020 en 2021*.

Gemeente Zaanstad 2021
Gemeente Zaanstad, *Preventief fouilleren. Evaluatie aanwijzing veiligheidsrisicogebied. Periode 1 juli 2020 / 1 juli 2021,* 2021.

De Jong e.a. 2016
M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde,* Utrecht/Nijmegen: Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen 2016.

Koninklijke Mareschaussee 2021
Koninklijke Mareschaussee**,** *Position paper KMar ten behoeve van rondetafelgesprek etnisch profileren met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer op 24 november 2021*, 2021.

Kuppens e.a. 2011
J. Kuppens e.a., *Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren*, Arnhem/Rotterdam: Bureau Beke en COT 2011 (in opdracht van Politie & Wetenschap).

Kuppens en Ferwerda 2020
J. Kuppens en H. Ferwerda, *Ervaringen en meningen van burgers met de politie, nulmeting,* Arnhem: Bureau Beke 2020.

Muller e.a. 2011
E.R. Muller e.a*., Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Scherpte en alertheid*, Arnhem/Rotterdam/Apeldoorn: COT, Bureau Beke en de Politieacademie 2011.

Muller e.a. 2022
E.R. Muller e.a., *Tekst & Commentaar Openbare orde en veiligheid vijfde druk,* artikel 151b Gemeentewet, aant. 3, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Nationale Ombudsman 2013
Rapport Nationale ombudsman*, Preventief fouilleren langs de A2 bij Geldermalsen en op camping 'Maaszicht'*, Den Haag: Nationale Ombudsman 23 april 2013.

Politieacademie 2020
Politieacademie, *Professioneel controleren. Een onderzoek naar het effect van de pilot Proactief controleren*, 2020.

Politie & Wetenschap 2018
Politie & Wetenschap, *Tegengaan van etnisch profileren: een internationale literatuurstudie naar effecten van interventies*, 2018.

Raad van Hoofdcommissarissen 1998
Raad van Hoofdcommissarissen, *Advies over Rapport aanpak vuurwapengeweld*, augustus 1998.

Raad van Hoofdcommissarissen 1999
Raad van Hoofdcommissarissen, *Landelijk Project Aanpak Illegale Vuurwapens*, oktober 1999.

Regiokorps Rotterdam-Rijnmond 1998
Regiokorps Rotterdam-Rijnmond, *Aanpak van vuurwapengeweld,* 28 april 1998.

Rijksoverheid 2010
Rijksoverheid, *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*, 2010.

Sackers 2020
H.J.B. Sackers, *Wet wapens en munitie,* Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Schreuders e.a. 1999
M.M Schreuders e.a., *Criminaliteit en rechtshandhaving 1999*, Den Haag: WODC en CBS 1999.

Van der Torre e.a. 2005
E.J. van der Torre e.a., *Preventief fouilleren: een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*, Arnhem/Rotterdam*:* Bureau Beke en COT 2005.

UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2020
UN-Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General recommendation No. 36* (Preventing and Combating Racial Profiling by Law Enforcement Officials), VN-doc. CERD/C/GC/36, 24 November 2020

Wierenga e.a. 2016
A.J. Wierenga e.a., *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijk noodrecht,* Groningen*:* Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid en Rijksuniversiteit Groningen 2016 (in opdracht van Politie & Wetenschap).

Nieuwsberichten en digitale bronnen

De Haan 2021
M. de Haan, 'De buit na anderhalf jaar preventief fouilleren? 'Geen enkel wapen'', *NRC* 1 juli 2021.

CBS 2022
'CBS introduceert nieuwe indeling bevolking naar herkomst', CBS.nl.

Kamerstukken
Kamerstukken II 1997/98, 25907, nr. 1.
Kamerstukken II 1998/99, 26345, nr. 1.
Kamerstukken II 1999/2000, 26865, nr. 1.
Kamerstukken II 1999/2000, 26865, nr. 3.
Kamerstukken II 1999/2000, 26865, nr. 5.
Kamerstukken II 1999/2000, 26865, nr. 7.
Kamerstukken II 1999/2000, 26865, nr. 11.
Kamerstukken II 2004/05, 28684, nr. 55.
Kamerstukken II 2009/10 (Aanhangsel), nr. 1685.
Kamerstukken II 2011/12, 33112, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/12, 33112, nr. 16.
Kamerstukken II 2019/20, 28684, nr. 622.
Kamerstukken II 2020/21, 28684, nr. 631.
Kamerstukken II 2020/21, 28684, nr. 664.
Kamerstukken II 2020/21, 33033, nr. 29.
Kamerstukken II 2021/22, 30950, nr. 281.

Wet- en regelgeving
Stb. 2002, 420.
Stb. 2014, 191.
Stcrt. 2022, 3320.

Jurisprudentie
EHRM 12 januari 2010, ECLI:NL:XX:2010:BL6886, m.nt. E.J. Dommering (*Gillan and Quinton v. Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 15 mei 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX1450 (*Colon/Nederland).*

HR 9 maart 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9268.
HR 20 februari 2007, ECLI:NL:HR2007:AZ2475.
HR 13 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1101.
HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454.
HR 6 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1554.
HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993.

Concl. P-G, ECLI:NL:PHR:2014:365.
Concl. A-G, ECLI:NL:PHR:2020:760

ABRvS 9 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5839.
ABRvS 9 maart 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS9248.
ABRvS 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:BO1869.

Hof Amsterdam 12 december 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BW8388.

Hof Den Haag 28 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2586.

Rb. Alkmaar 16 juni 2003, ECLI:NL:RBALK:2003:AG1672.

Rb. Amsterdam 23 februari 2000, ECLI:NL:RBAMS:2000:AA4906.
Rb. Amsterdam 5 juni 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX3427.

Rb. Den Haag 6 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6930
Rb. Den Haag 22 september 2021, ECLI:NL:RBDH:10283.

Rb. Rotterdam 1 januari 2000, ECLI:NL:RBROT:2000:AA4046.
Rb. Rotterdam 4 juni 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5128.

Rb. Zeeland-West-Brabant 20 februari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:7312.

Overige bronnen

Burgemeester Den Haag 2020
Brief van de burgemeester van 16 juli 2020 aan de commissie Bestuur van de gemeenteraad van Den Haag.

Bijlage 5: vragenlijst enquête

In opdracht van het WODC voert Pro Facto onderzoek uit naar de toepassing van preventief fouilleren. Het doel van het onderzoek is er onder meer op gericht inzicht te krijgen in de mate van toepassing van preventief fouilleren, welke overwegingen een rol spelen om preventief fouilleren wel of niet toe te passen, wat de opbrengsten en effectiviteit van het instrument zijn en welke mogelijke aanpassingen kunnen leiden tot het verbeteren van het instrument van preventief fouilleren. De vragenlijst richt zich primair op de periode 2018 – 2021. Aan het slot van de enquête wordt nog een aantal algemene vragen gesteld over de inzet van preventief fouilleren in de afgelopen tien jaar.

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 minuten.

ACHTERGRONDVRAGEN
Hieronder volgt eerst een aantal achtergrondvragen voorafgaand aan de inhoudelijke vragen over preventief fouilleren.

1. Namens welke gemeente vult u de enquête in?
[open antwoordveld]

2. Wat is uw functie?
[open antwoordveld]

DEEL I: Preventief fouilleren (artikel 151b van de Gemeentewet)
De volgende vragen gaan over 'regulier' preventief fouilleren op grond van artikel 151b van de Gemeentewet. Sinds 2002 kan de gemeenteraad op basis van dit artikel de burgemeester bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Dit kan bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezig van wapens in dat gebied. De officier van justitie kan vervolgens het bevel geven om in dit gebied preventief te fouilleren.

3. Biedt de APV in uw gemeente de bevoegdheid voor de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen?
○ Ja
○ Nee
○ Nu niet meer, maar in het verleden wel

Routering: indien antwoord op vraag 3 is: nee

4. Waarom is die bevoegdheid niet in de APV opgenomen? (meerdere antwoorden mogelijk)
○ Er is geen politiek draagvlak voor preventief fouilleren
○ De problematiek speelt niet (meer) in deze gemeente
○ In deze gemeente worden andere maatregelen ingezet om wapenbezit tegen te gaan.
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 3 is: nu niet meer, maar in het verleden wel

5. Waarom bestaat die bevoegdheid nu niet meer? (meerdere antwoorden mogelijk)
○ Geen politiek draagvlak meer voor preventief fouilleren
○ Preventief fouilleren bleek in de praktijk onvoldoende effectief
○ De problematiek speelt niet (meer) in deze gemeente
○ Er werd geen gebruik gemaakt van preventief fouilleren
○ In deze gemeente worden andere maatregelen ingezet om wapenbezit tegen te gaan.
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 5 is: geen politiek draagvlak meer voor preventief fouilleren

5a. Waarom bestaat er geen politiek draagvlak meer voor preventief fouilleren?
[open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 5 is: in onze gemeente worden andere maatregelen ingezet om wapenbezit tegen te gaan

5b. Welke andere maatregelen om wapenbezit tegen te gaan worden ingezet in uw gemeente?
[open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 3 is: 'nee' of 'nu niet meer maar in het verleden wel' → verder naar vraag 11 (deel II)

Routering: indien antwoord op vraag 3 is: ja

6. Hoeveel veiligheidsrisicogebieden zijn er de afgelopen vier jaar (2018-2021) in uw gemeente aangewezen?
○ 0
○ 1
○ 2 t/m 5
○ 6 t/m 10
○ 11 t/m 20
○ 21 of meer

Routering: indien antwoord vraag 6 is: '1' of meer

6a. Op grond van welke overweging(en) zijn er een of meerdere veiligheidsrisicogebieden aangewezen? (meerdere antwoorden mogelijk)
○ Vanwege wapenincidenten in dat gebied
○ Om het gevoel van veiligheid van inwoners te vergroten

○ Vanwege de aanwezigheid van vuurwerk in dat gebied
○ Vanwege de aanwezigheid van drugs in dat gebied
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 6 is: '1' of meer

7. Hoe vaak zijn er de afgelopen vier jaar (2018 – 2021) in uw gemeente preventieve fouilleeracties uitgevoerd op grond van artikel 151b Gemeentewet?
○ 0 keer
○ 1 keer
○ 2 keer
○ 3 t/m 5 keer
○ 6 t/m 10 keer
○ 11 t/m 50 keer
○ 51 t/m 100 keer
○ Meer dan 100 keer

Routering: indien antwoord op vraag 6 is: 0

8. Waarom zijn er in de afgelopen vier jaar (2018 – 2021) geen veiligheidsrisicogebieden aangewezen om preventief te kunnen fouilleren op grond van artikel 151b van de Gemeentewet? (meerdere antwoorden mogelijk)
○ De problematiek speelde niet in deze gemeente
○ In deze gemeente wordt gebruik gemaakt van spoedeisend preventief fouilleren op grond van artikel 174b van de Gemeentewet
○ In deze gemeente wordt om principiële/politieke redenen geen gebruik (meer) gemaakt van preventief fouilleren
○ Vanwege het risico op etnisch profileren
○ Preventief fouilleren draagt onvoldoende bij aan het tegengaan van wapenbezit en wapengeweld
○ In onze gemeenten worden andere maatregelen ingezet om wapenbezit tegen te gaan
○ Er is te weinig kennis over de toepassing van preventief fouilleren bij de gemeente en/of de politie
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 8 is: in deze gemeente wordt om principiële/politieke redenen geen gebruik (meer) gemaakt van preventief fouilleren

8a. Kunt u aangeven om welke principiële/politieke redenen geen gebruik (meer) wordt gemaakt van preventief fouilleren?
[open antwoordveld]

Routering: indien vraag 8 is: er is te weinig kennis over de toepassing bij gemeente en/of politie

8b. Kunt u aangeven waaromtrent die kennis over de toepassing van preventief fouilleren ontbreekt?
[open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 8 is: in onze gemeente worden andere maatregelen ingezet om wapenbezit tegen te gaan

8c. Welke andere maatregelen om wapenbezit tegen te gaan worden ingezet in uw gemeente?
[open antwoordveld]

Routering: indien vraag 7 is: 0 keer

9. Waarom heeft er (nog) geen preventieve fouilleeractie plaatsgevonden in de een of meer aangewezen veiligheidsrisicogebieden?
[open antwoordveld]

Routering: indien vraag 6 is: '1' of meer

10. Is er bezwaar en/of beroep ingediend tegen het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied in uw gemeente?
○ Ja
○ Nee
○ Weet ik niet

Routering: indien vraag 10 is: ja

10a. Is het bezwaar of beroep gegrond verklaard?
○ Ja
○ Nee
○ Weet ik niet
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

DEEL II: Spoedeisend preventief fouilleren (174b van de gemeentewet)

De volgende vragen gaan over spoedeisend preventief fouilleren op grond van artikel 174b van de Gemeentewet. In 2014 is dit artikel aan de Gemeentewet toegevoegd om spoedeisend preventief fouilleren mogelijk te maken in geval van spoedeisende en onvoorziene omstandigheden. In dat geval heeft de burgemeester de mogelijkheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, zonder dat deze bevoegdheid door de gemeenteraad in een verordening is opgenomen. De officier geeft (eventueel mondeling) een bevel voor het houden van een fouilleeractie. De aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied geldt vervolgens voor maximaal 12 uur. De burgemeester moet de gemeenteraad zo snel mogelijk informeren over de inzet, maar dit mag ook na afloop van de fouilleeractie.

11. Is in de afgelopen vier jaar (2018 – 2021) in uw gemeente de inzet van spoedeisend preventief fouilleren overwogen en toegepast in uw gemeente?
○ Het is overwogen en toegepast
○ Het is overwogen, maar niet toegepast
○ Het is niet overwogen en niet toegepast
○ Weet ik niet

Routering: indien vraag 11 is: Het is overwogen, maar niet toegepast

11a. Waarom is (na overweging) spoedeisend preventief fouilleren niet toegepast?
[open antwoordveld]

Routering: indien vraag 11 is: Het is overwogen en toegepast

11b. Waarom is na overweging spoedeisend preventief fouilleren toegepast? (meerdere antwoorden mogelijk)

○ Vanwege wapenincidenten in dat gebied
○ Om het gevoel van veiligheid van inwoners te vergroten
○ Vanwege de aanwezigheid van vuurwerk in dat gebied
○ Vanwege de aanwezigheid van drugs in dat gebied
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

Routering: indien vraag 11 is: Het is overwogen en toegepast

12. Hoe vaak is in de afgelopen vier jaar (2018-2021) spoedeisend preventief fouilleren toegepast in uw gemeente?
○ 1 keer
○ 2 keer
○ 3 t/m 5 keer
○ 6 t/m 10 keer
○ 11 t/m 50 keer
○ 51 t/m 100 keer
○ Meer dan 100 keer

Routering: indien vraag 11 is: Het is overwogen en toegepast

13. Heeft spoedeisend preventief fouilleren meerwaarde voor uw gemeente ten opzichte van 'regulier' preventief fouilleren op grond van artikel 151b Gemeentewet?
○ Veel meerwaarde
○ Meerwaarde
○ Geen meerwaarde

Routering: indien vraag 13 is: (veel) meerwaarde

13a. Kunt u toelichten waarom spoedeisend preventief fouilleren (veel) meerwaarde heeft ten opzichte van 'regulier' preventief fouilleren op grond van artikel 151b?
[open antwoordveld]

Routering: indien vraag 13 is: geen meerwaarde

13b. Kunt u toelichten waarom spoedeisend preventief fouilleren geen meerwaarde heeft ten opzichte van 'regulier' preventief fouilleren op grond van artikel 151b?
[open antwoordveld]

Routering: indien vraag 11 is: Het is niet overwogen en niet toegepast

14. Waarom is spoedeisend preventief fouilleren (nog) niet overwogen in uw gemeente? (meerdere antwoorden mogelijk)
○ De problematiek speelt niet in deze gemeente
○ Preventief fouilleren wordt in onze gemeente toegepast op grond van artikel 151b van de Gemeentewet
○ Spoedeisend preventief fouilleren wordt om principiële/politieke redenen niet (meer) toegepast in onze gemeente
○ Spoedeisend preventief fouilleren draagt onvoldoende bij aan het tegengaan van wapengeweld en wapenbezit
○ Vanwege het risico op etnisch profileren
○ In onze gemeente orden andere maatregelen ingezet om wapenbezit tegen te gaan

○ Er is te weinig kennis over de toepassing van preventief fouilleren bij de gemeente en/of de politie
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 14 is: in deze gemeente wordt om principiële/politieke redenen geen gebruik (meer) gemaakt van preventief fouilleren

14a. Kunt u aangeven om welke principiële/politieke redenen geen gebruik (meer) wordt gemaakt van preventief fouilleren?
[open antwoordveld]

Routering: indien vraag 14 is: er is te weinig kennis over de toepassing bij gemeente en/of politie

14b. Kunt u aangeven waaromtrent die kennis over de toepassing van preventief fouilleren ontbreekt?
[open antwoordveld]

Routering: indien antwoord op vraag 14 is: in onze gemeente worden andere maatregelen ingezet om wapenbezit tegen te gaan

14c. Welke andere maatregelen om wapenbezit tegen te gaan worden ingezet in uw gemeente?
[open antwoordveld]

DEEL III: Preventief fouilleren in de afgelopen tien jaar (2011-2021)

U bent aangekomen bij de laatste vragen van deze enquête. De vorige vragen gingen over de toepassing van preventief fouilleren in uw gemeente in de afgelopen vier jaar. Omdat we voor dit onderzoek ook graag een algemeen beeld willen krijgen over de toepassing van preventief fouilleren in de afgelopen tien jaar wordt daarover nog een aantal algemene vragen gesteld.

15. Is er in uw gemeente in de afgelopen tien jaar (2011-2021) gebruik gemaakt van preventief fouilleren op grond van artikel 151b of 174b van de Gemeentewet?
○ Ja, meerdere keren per jaar
○ Ja, enkele keren per jaar
○ Ja, het ene jaar wel, het andere jaar niet
○ Voorheen wel, maar nu niet meer
○ Nee, is nog nooit ingezet
○ Weet ik niet

Routering: indien vraag 15 is: 'Voorheen wel, maar nu niet meer'

16. Waarom werd er voorheen wel gebruik gemaakt van preventief fouilleren, maar nu niet meer?
○ De problematiek speelt niet meer in deze gemeente
○ In deze gemeente wordt om politieke/principiële redenen geen gebruik meer gemaakt van preventief fouilleren
○ Vanwege de kans op etnisch profileren
○ Preventief fouilleren draagt onvoldoende bij aan het tegengaan van wapenbezit en wapengeweld
○ In deze gemeente worden andere instrumenten ingezet om wapenbezit tegen te gaan

○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]
○ Weet ik niet

Routering: indien vraag 15 is: 'nee, is nog nooit ingezet

17. Waarom is er in uw gemeente in de afgelopen tien jaar geen gebruik gemaakt van preventief fouilleren?
○ De problematiek speelt niet in deze gemeente
○ Er was en is geen politiek draagvlak voor preventief fouilleren in deze gemeente
○ Vanwege de kans op etnisch profileren
○ Preventief fouilleren draagt onvoldoende bij aan het tegengaan van wapenbezit en wapengeweld
○ In deze gemeente worden andere instrumenten ingezet om wapenbezit tegen te gaan
○ Er is te weinig kennis over de toepassing van preventief fouilleren bij de gemeente en/of de politie
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]
○ Weet ik niet

18. Preventief fouilleren is gericht op de aanpak van wapenbezit. Is het wenselijk om preventief fouilleren ook in te (mogen) zetten voor andere doeleinden zoals het bezit van (zwaar illegaal) vuurwerk of drugs?
○ Ja
○ Nee
○ Weet ik niet/geen mening

Routering: indien vraag 18 is: ja

18a. Voor welke doeleinden zou het wenselijk zijn om preventief fouilleren naast wapenbezit nog meer in te zetten?
○ Tegengaan van bezit van zwaar (illegaal) vuurwerk
○ Tegengaan van drugsbezit
○ Anders, namelijk… [open antwoordveld]

Routering indien vraag 22 is: nee

18b. Waarom is het niet wenselijk dat preventief fouilleren ook voor andere doeleinden dan wapenbezit ingezet kan worden?
[open antwoordveld]

19. Welke aanpassing(en) van het instrument (spoedeisend) preventief fouilleren zouden volgens u wenselijk zijn om het instrument beter/effectiever/efficiënter/etc. in te kunnen zetten?
[open antwoordveld]

20. Graag zouden we naar aanleiding van deze enquête nog een aantal korte telefonische interviews willen houden ter verdieping op de gegeven antwoorden. Dit telefonische interview niet langer dan 15 á 20 minuten. Mogen wij contact met u opnemen voor een kort aanvullend interview?
○ Ja
○ Nee, liever niet

Routering: indien vraag 20 is: ja

20a. Hartelijk dan dat u wilt meewerken aan een kort aanvullend telefonisch interview. U kunt hieronder uw naam en contactgegevens invullen. Bij voorkeur uw telefoonnummer.
[open antwoordveld]

EINDE VRAGENLIJST

Bijlage 6: ontvangen registraties

De registraties van Rotterdam, Schiedam, Barendrecht, Ridderkerk, Maassluis en Nissewaard zijn aangeleverd door de Regionale Eenheid Rotterdam. De registraties van Zaanstad (2018-2020) zijn afkomstig uit de evaluaties preventief fouilleren. De cijfers van 2021 van Zaanstad zijn aangeleverd door de contactpersoon bij de politie. Registraties van Leeuwarden zijn verkregen per e-mail van de politie. De registraties van Amsterdam zijn afkomstig uit het evaluatierapport naar aanleiding van de proef gerichte wapencontroles.

	Rotterdam			**Schiedam**			**Zaanstad**				**Leeuwarden**			
Jaar	*2018*	*2019*	*2020*	*2018*	*2019*	*2020*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*
aantal gehouden acties	212	342	123	20	36	53	-	22	6	10	3	2	-	2
aantal personen gefouilleerd op straat	4469	5416	3538	781	474	533	-	-	-	1295	-	-	-	150
aantal gecontroleerde auto's	2044	2573	791	231	127	117	-	854	179	39	200	17	-	-
aantal horecagelegenheden	57	53	5	10	3	0	-	-	-	-	-	-	-	-
aantal personen gefouilleerd in horeca	628	661	81	84	7	0	-	-	-	-	-	-	-	-
totaal aantal gefouilleerde personen	*5097*	*6077*	*3619*	*865*	*481*	*533*	-	*3038*	*1041*	*1295*	*1074*	*292*	-	*150*
aantal arrestanten WWM	57	51	39	2	5	7	-	27	-	-	1	-	-	-
aantal arrestanten 'overig'	94	115	53	5	2	2	-	-	-	-	1	-	-	-
aantal processen-verbaal WWM, zonder arrestant	10	74	13	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
totaal aantal aanhoudingen	161	161	97	6	2	9	-	41	5	-	2	4	-	1
aantal vuurwapens	13	13	2	0	0	1	-	1	0	0	0	0	-	0
aantal steekwapens	116	196	79	18	8	3	-	51	19	35	25	10	-	2
aantal slagwapens	24	16	8	2	1	2	-	8	3	3	0	-	-	1
aantal wapens 'overig'	27		91	1	4	0	-	14	2	2	0	1	-	0
totaal aantal wapens	*180*	*225*	*180*	*21*	*13*	*6*	-	*74*	*24*	*40*	*25*	*11*	-	*3*

	Ridderkerk			**Barendrecht**			**Nissewaard**			**Maassluis**		
Jaar	*2018*	*2019*	*2020*	*2018*	*2019*	*2020*	*2018*	*2019*	*2020*	*2018*	*2019*	*2020*
aantal gehouden acties	-	-	10	-	-	28	-	-	-	-	-	7
aantal personen gefouilleerd op straat	-	-	110	-	-	550	-	-	2321	-	-	462
aantal gecontroleerde auto's	-	-		-	-		-	-		-	-	35
aantal horecagelegenheden	-	-		-	-		-	-		-	-	-
aantal personen gefouilleerd in horeca	-	-		-	-		-	-		-	-	-
totaal aantal gefouilleerde personen	-	-	*110*	-	-	*550*	-	-	*2321*	-	-	*462*
aantal arrestanten WWM	-	-	0	-	-	1	-	-	-	-	-	4
aantal arrestanten 'overig'	-	-	0	-	-	1	-	-	-	-	-	2
aantal processen-verbaal WWM, zonder arrestant	-	-	1	-	-	10	-	-	39	-	-	12
totaal aantal aanhoudingen	-	-	0	-	-	2	-	-	27	-	-	8
aantal vuurwapens	-	-	0	-	-	0	-	-	-	-	-	0
aantal steekwapens	-	-	4	-	-	21	-	-	44	-	-	18
aantal slagwapens	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
aantal wapens 'overig'	-	-	6	-	-	7	-	-	-	-	-	1
totaal aantal wapens	-	-	*11*	-	-	*29*	-	-	*44*	-	-	*20*

	Amsterdam			
Jaar	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*
aantal gehouden acties	-	-	-	15
aantal personen gefouilleerd op straat	-	-	-	2368
aantal gecontroleerde auto's	-	-	-	-
aantal horecagelegenheden	-	-	-	-
aantal personen gefouilleerd in horeca	-	-	-	-
totaal aantal gefouilleerde personen	-	-	-	*2368*
aantal arrestanten WWM	-	-	-	-
aantal arrestanten 'overig'	-	-	-	-
aantal processen-verbaal WWM, zonder arrestant	-	-	-	-
totaal aantal aanhoudingen	-	-	-	8
aantal vuurwapens	-	-	-	0
aantal steekwapens	-	-	-	86
aantal slagwapens	-	-	-	5
aantal wapens 'overig'	-	-	-	9

pro facto