

Rapport

EERSTE ERVARINGEN MET SPOEDEISEND PREVENTIEF FOUILLEREN

WODC

Juni 2016

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020-3330670

Rapportnummer

2016/86

Datum

Juni 2016

Opdrachtgever

WODC

Auteur(s)

Drs. Jaap Bouwmeester (I&O Research)
Drs. Marion Holzmann (I&O Research)
Tijmen Siermann, MSc. (I&O Research)
Drs. Sander Flight (Sander Flight Onderzoek en Advies)

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding van het onderzoek	5
1.2 Doel van het onderzoek	5
1.3 Uitvoering van het onderzoek	5
2. Achtergronden en wettelijk kader	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Preventief fouilleren op basis van artikel 151b	9
2.3 Spoedeisend preventief fouilleren (artikel 174b).....	13
3. Feitelijke inzet en ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Bekendheid van en reactie op wetwijziging (artikel 174b)	17
3.3 Feitelijke inzet (spoedeisend) preventief fouilleren.....	18
3.4 Ervaringen met regulier preventief fouilleren (artikel 151b)	19
3.5 Ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren	20
3.6 Meerwaarde van en draagvlak voor spoedeisend preventief fouilleren	21
4. Conclusies	26
4.1 Conclusies	26
4.2 Slotbeschouwing	27
Bijlage 1. Literatuurlijst	30
Bijlage 2. Vragenlijst	33



1

HOOFDSTUK

Inleiding



1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Sinds 2002 kan de gemeenteraad op basis van artikel 151b van de Gemeentewet de burgemeester bij verordening, meestal in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) de bevoegdheid verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Dit kan bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of vrees hiervoor. Het geeft de burgemeester een extra instrument ter handhaving van de openbare orde.

In juli 2014 zijn de mogelijkheden om preventief te fouilleren uitgebreid. Een wijziging van de Gemeentewet (artikel 174b) maakte het mogelijk dat de burgemeester in onvoorziene en spoedeisende situaties een gebied voor maximaal twaalf uur kan aanwijzen als een veiligheidsrisicogebied. Voor deze spoedeisende variant van preventief fouilleren is het niet nodig dat de gemeenteraad vooraf via de APV de bevoegdheid heeft verleend aan de burgemeester.

Ruim anderhalf jaar na de wetwijziging wilde het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie laten onderzoeken hoe vaak spoedeisend preventief fouilleren inmiddels is toegepast, wat de overwegingen daarbij waren en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. I&O Research voerde samen met Sander Flight dit onderzoek uit. De uitkomsten van het onderzoek worden gebruikt om de Tweede Kamer een eerste beeld te geven van de inzet van en de ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren in de praktijk.

1.2 Doel van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de ervaringen die gemeenten, en dan vooral de burgemeesters, hebben met spoedeisend preventief fouilleren sinds de wetwijziging van 1 juli 2014.

In dit onderzoek beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de mate waarin het instrument van spoedeisend preventief fouilleren wordt ingezet door gemeenten?
- In wat voor soort situaties en op grond van welke argumenten wordt gekozen voor spoedeisend preventief fouilleren?
- Wat zijn de ervaringen van gemeenten/burgemeesters met spoedeisend preventief fouilleren en hoe wordt dit instrument gezien ten opzichte van de niet-spoedeisende variant of andere alternatieven?
- Wat zijn de overwegingen geweest van gemeenten/burgemeesters die wel voornemens hebben (gehad) voor spoedeisend preventief fouilleren om daartoe niet daadwerkelijk over te gaan?

1.3 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- A Korte literatuurstudie
- B Websearch naar nieuwsberichten over feitelijke inzet preventief fouilleren
- C Online enquête gemeenten
- D Interviews met burgemeesters en OOV-ambtenaren



A. Literatuurstudie

Er is een beeld gevormd van de ervaring met het regulier preventief fouilleren en er is informatie verzameld over de context waarom in 2014 is gekozen het wetsartikel 174b voor spoedeisend preventief fouilleren in te dienen. Dit is gebeurd door middel van bestudering van wetsteksten, Memories van Toelichting en enkele andere relevante publicaties, zoals openbare evaluaties.¹ Verder is een interview gehouden met een van de wetgevingsjuristen van het ministerie van Veiligheid en Justitie die betrokken was bij het voorbereiden en formuleren van het nieuwe wetsartikel.

B. Websearch feitelijke inzet

Door middel van een websearch is een lijst opgesteld met gemeenten waar (spoedeisend) preventief fouilleren sinds juli 2014 is toegepast. Het WODC heeft eerst een scan gedaan waarin is gekeken naar welke gemeenten gedurende een jaar dit hebben uitgevoerd. Deze lijst is geactualiseerd en aangevuld met de uitkomsten van een internetsearch door I&O Research.

C. Inventarisatie onder gemeenten (enquête)

De enquête onder OOV-ambtenaren bij gemeenten had een inventariserend karakter. Het was de bedoeling zoveel mogelijk gemeenten te ondervragen die ervaring hebben met de inzet van spoedeisend preventief fouilleren of de inzet overwogen hebben. De representativiteit van de uitkomsten is ondergeschikt aan het streven zoveel mogelijk gemeenten die ervaringen hebben met het instrument te achterhalen. De steekproef is als volgt samengesteld. In eerste instantie zijn de grotere gemeenten geselecteerd op grond van de veronderstelling dat de kans op toepassing van het instrument spoedeisend preventief fouilleren daar het grootst zou zijn. De steekproef is aangevuld met gemeenten die eind 2015 of in 2016 in het nieuws waren omdat ze preventief fouilleren hebben toegepast. Deze gemeenten zijn achterhaald door middel van de websearch (onderdeel B). Uit de overige gemeenten is een random steekproef getrokken.

De vragenlijst is in overleg met de begeleidingscommissie opgesteld. De enquête is uitgevoerd in de maanden februari en maart 2016. In totaal hebben 212 OOV-ambtenaren een mail met een link naar een online vragenlijst ontvangen met het verzoek deze in te vullen. Na een week ontvingen degenen die nog niet hadden deelgenomen een herinnering via mail. Daarna is ook nog gebeld om de ambtenaren te motiveren alsnog mee te doen. In totaal hebben 133 OOV-ambtenaren (63% van de benaderde ambtenaren) deelgenomen aan het onderzoek, waaronder drie van de vier grootste gemeenten en 25 gemeenten van de G32.

D. Interviews met burgemeesters en OOV-ambtenaren

Om inzicht te krijgen in de overwegingen en redenen waarom spoedeisend preventief fouilleren wel of juist niet is ingezet, zijn er in totaal 11 interviews uitgevoerd met burgemeesters en/of OOV-ambtenaren. Dit waren de volgende gemeenten:

- Schiedam (Adviseur Veiligheid)
- Enschede (Juridisch Beleidsadviseur)
- Heerlen (OOV-Ambtenaar)
- Nissewaard (OOV-Ambtenaar)
- Utrecht (Juridisch adviseur en gebiedsregisseur OOV)
- Maastricht (Burgemeester en OOV-ambtenaar)
- Lansingerland (Senior Adviseur Veiligheid)
- Amstelveen (twee OOV-Ambtenaren)

¹ Zie bijlage 1 voor literatuurlijst.

- Terneuzen (Burgemeester en OOV-ambtenaar)
- Zwolle (OOV-Ambtenaar)
- Rotterdam (OOV-Ambtenaar)

[Het was oorspronkelijk de bedoeling 16 interviews met burgemeesters te houden. Dat is niet gelukt: het aantal gemeenten dat concrete ervaringen had met spoedeisend preventief fouilleren was kleiner dan vooraf ingeschat en burgemeesters bleken vaak door te verwijzen naar OOV-ambtenaren.]

Begeleidingscommissie

Het WODC heeft voorafgaand aan het onderzoek een begeleidingscommissie ingesteld. De begeleidingscommissie heeft toegezien op de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek en dat de uitvoering van het onderzoek overeenkomt met de offerte en de startnotitie. De begeleidingscommissie bestond uit:

- Hans Boutellier: voorzitter van de begeleidingscommissie (Verwey-Jonker Instituut/Vrije Universiteit)
- Henny Sackers (Radboud Universiteit Nijmegen)
- Otto Adang (Politie Academie)
- Theo van Mullekom (WODC)
- Marloes Stokkel (ministerie V&J)

2

HOOFDSTUK

Achtergronden en wettelijk kader



2. Achtergronden en wettelijk kader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de achtergronden van de wetswijziging die spoedeisend preventief fouilleren mogelijk maakte. Hierbij gaan we eerst op het 'reguliere' preventief fouilleren in zoals vastgelegd in artikel 151b van de gemeentewet. Vervolgens leggen we de focus op de achtergronden van de wetswijziging van 2014 die spoedeisend preventief fouilleren mogelijk maakte: artikel 174b.

2.2 Preventief fouilleren op basis van artikel 151b

Wettelijk kader

Sinds 2002 kan de gemeenteraad op basis van artikel 151b van de Gemeentewet de burgemeester bij verordening (meestal de APV) de bevoegdheid verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Dit kan bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of vrees daarvoor. Preventief fouilleren is een strafrechtelijke bevoegdheid binnen een bestuur(srecht)lijk kader. Het artikel in de Gemeentewet geeft de burgemeester een extra instrument ter handhaving van de openbare orde. De regeling gaat uit van een rol voor gemeenteraad, burgemeester en de officier van justitie.

De aanleiding om een expliciete wettelijke grondslag te creëren voor preventief fouilleren op wapenbezit was een initiatiefvoorstel uit 1999 van Kamerlid Van de Camp.² Zijn initiatiefvoorstel ging uit van een geheel eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens (of ernstige vrees daarvoor) een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In dat aangewezen gebied zouden opsporingsambtenaren bevoegd zijn om te allen tijde personen te fouilleren en bagage en vervoermiddelen te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens. In het initiatiefvoorstel was dus gekozen voor een louter bestuurlijke bevoegdheid, bedoeld voor de openbare-ordehandhaving en zonder rol voor gemeenteraad of officier van justitie.

Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel kwam de regering met een eigen wetsvoorstel. De twee voorstellen zijn in elkaar overgevoerd. Aan het initiatiefvoorstel werd een aantal elementen uit het regeringsvoorstel toegevoegd, zoals een rol voor de gemeenteraad, een verplicht driehoeksoverleg en een apart bevel van de officier van justitie. Dit heeft geresulteerd in het artikel 151b van de Gemeentewet dat in 2002 van kracht werd.

WETTEKST ARTIKEL 151b

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.
2. De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012.
3. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.
4. De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van het gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur.
5. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad en van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid.
6. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bedoeld in het eerste lid, is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

² Kamerstukken II 1999/2000, 26 865, nr. 4.

Aanwijzen veiligheidsrisicogebieden

De burgemeester heeft de bevoegdheid veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen na overleg in de 'driehoek' met de officier van justitie en de politie. Het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden is een exclusieve bevoegdheid van de burgemeester wat wil zeggen dat deze taak niet gemandateerd of gedelegeerd kan worden. Een gebied komt alleen in aanmerking als veiligheidsrisicogebied als er sprake is van (een hoog risico op) geweldsdelicten en (dreigingen met) vuurwapens. Gedacht kan worden aan uitgaansgelegenheden, sportevenementen of gebieden met structurele drugsoverlast. De burgemeester moet in het aanwijzingsbesluit motiveren waarom de aanwijzing noodzakelijk is: niet alleen voor de gemeenteraad, maar ook voor belanghebbenden.³ Zij kunnen namelijk bezwaar aantekenen en in beroep gaan tegen het aanwijzingsbesluit van de burgemeester.

De aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied mag niet langer duren dan voor de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Dat kan dus een dag zijn (bijvoorbeeld bij een voetbalwedstrijd), maar het kan ook een half jaar of een jaar zijn (bijvoorbeeld in een uitgaansgebied waar het langere tijd onrustig is). In een veiligheidsrisicogebied mag telkens voor maximaal twaalf uur achtereen daadwerkelijk preventief gefouilleerd worden.

Daadwerkelijke fouilleeracties

In het door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie vervolgens een concreet en separaat bevel geven voor de daadwerkelijke fouilleeractie. Op die fouilleeractie zijn de artikelen 50, derde lid (onderzoek bagage en tassen), 51, derde lid (vervoermiddelen), en 52, derde lid (kleding) van de Wet wapens en munitie van toepassing. Op grond van het bevel van de officier kan de politie in het gebied, inclusief voor het publiek toegankelijke gebouwen en plekken, een ieders kleding fouilleren op wapens of munitie. Het is ook mogelijk vervoermiddelen te doorzoeken en te vorderen dat bagage en tassen ('verpakkingen') die men bij zich draagt worden geopend. Er is geen concrete verdenking noodzakelijk om tot fouillering over te gaan. Preventief fouilleren is een controlemiddel en wordt 'zonder aanzien des persoons' ingezet, dus aselekt.⁴

Voor een ieder is het verplicht het bevel tot preventief fouilleren op te volgen. Dit betekent dat er wordt afgeweken van het gangbare uitgangspunt dat burgers slechts bij verdenking in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering opsporingshandelingen moeten toestaan. Als er verboden wapens worden aangetroffen geldt de reguliere vervolging op basis van de Wet wapens en munitie.

Doelstellingen preventief fouilleren

Preventief fouilleren is volgens het wetsartikel een instrument om te voorkomen dat er wapens in een bepaald gebied aanwezig zijn. Dat doel is op twee manieren te bereiken door preventief fouilleren. Ten eerste kunnen mensen wetende dat de kans bestaat dat ze worden gefouilleerd, er toe worden bewogen geen wapens bij zich dragen. Ten tweede is het mogelijk dat mensen wel wapens bij zich dragen, maar dat deze in beslag worden genomen tijdens de fouilleeractie. In beide gevallen is het effect van de actie dat er minder wapens 'op straat' zijn.

Een ander doel dat vaak wordt genoemd, onder meer door de wetgever in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, is het versterken van het veiligheidsgevoel in het publieke domein en het leveren van een bijdrage aan het (herstel van het) gezag van overheid en politie. Dit zou het 'maatschappelijke doel' van preventief fouilleren kunnen worden genoemd.

³ *Bewoners, eigenaren van bedrijven, exploitanten en werknemers worden als belanghebbenden aangemerkt, regelmatige bezoekers niet.*

⁴ *Van deze aselechte methodiek is in enkele gemeenten afgeweken. Hierover in hoofdstuk 3 meer informatie.*

Preventief fouilleren in de praktijk

Een belangrijke voorwaarde voor de toepassing van preventief fouilleren is de aanwijzing van een of meerdere veiligheidsrisicogebieden. Veel gemeenten hebben door middel van de APV aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, zonder dat de burgemeester daarvan (tot op heden) gebruik maakte. Dit komt mede doordat veel gemeenten de model-APV van VNG overnemen, waarin een passage over die bevoegdheid is opgenomen. In veel gemeenten staat preventief fouilleren dus in de APV zonder dat ooit een veiligheidsrisicogebied is aangewezen, laat staan dat er daadwerkelijk een actie is gehouden.

Daarnaast zijn er gemeenten waar veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen en waar preventief fouilleren ook in de praktijk is ingezet (zie hoofdstuk 3). In de grote steden is dit meer structureel, in kleinere gemeenten vaak naar aanleiding van incidenten.⁵ Waar preventief fouilleren structureel wordt ingezet zijn er ook onderzoeksgegevens beschikbaar (zie kader).

Preventief fouilleren in Amsterdam en Rotterdam

De gemeente Amsterdam evalueert periodiek de inzet en opbrengsten van fouilleeracties. In Amsterdam spreekt men in dit verband van 'wapencontroles'. Mede op basis van het aantal wapenincidenten en resultaten van de wapencontroles bepaalt de gemeente de veiligheidsrisicogebieden voor de komende periode. In de periode 1 september 2013 – 31 augustus 2014 zijn er 87 acties uitgevoerd tegen 141 en 92 in respectievelijk één en twee jaar eerder. De opbrengst uitgedrukt in hoeveelheid in beslag genomen wapens nam in deze periode af, net als het aantal wapens per gecontroleerde persoon. Uit het jaarlijkse onderzoek naar wapencontroles door Bureau Onderzoek en Statistiek van de gemeente Amsterdam blijkt dat er nog steeds draagvlak voor wapencontroles is onder de burgers, maar dit wel was afgenomen: van 75% voorstanders in 2013 naar 66% in 2014.

Bron: Gemeente Amsterdam (2014), Evaluatie wapencontroles 2013 – 2014.

Uit de jaarrapportage 'Preventief fouilleren in Rotterdam in 2013' blijkt dat in de periode 2011-2013 het aantal mensen dat in Rotterdam preventief is gefouilleerd met 45% is gedaald. Het aantal wapens dat van straat is gehaald is tegelijkertijd met 30% gestegen. Bij de acties van preventief fouilleren gaat het steeds minder om omvangrijke controleacties maar vaak om korte en kleinere acties. Vooral in zogenaamde hotspots en op tijdstippen met relatief veel wapenincidenten. De toepassing van informatie-gestuurd preventief fouilleren (IPF) speelt hierbij een belangrijke rol. Personen van wie op grond van politie-informatie verwacht mag worden dat zij zich niet bezighouden met wapengerelateerd geweld worden nu veel minder vaak preventief gefouilleerd. Burgemeester Ahmed Aboutaleb: "Preventief fouilleren blijft een belangrijk instrument om wapengerelateerd geweld verder te beteugelen. Ieder wapen op de Rotterdamse straten is er een te veel. Door preventief fouilleren gericht in te zetten kunnen we nog steeds veel wapens van straat halen en hoeven we daarvoor minder Rotterdammers te fouilleren".

Bron: www.persberichtenrotterdam.nl/ Jaarrapportage 'Preventief fouilleren in Rotterdam in 2013'

De effectiviteit van het instrument wordt op verschillende wijzen gemeten en beoordeeld. Uit persberichten blijkt dat wapenvondsten doorgaans ondergeschikt worden geacht aan de verbetering van het veiligheidsgevoel van burgers. De wapenvangsten worden door de politie echter meestal juist wel als de belangrijkste succesfactor gezien: 'hoe meer wapens er worden aangetroffen, hoe succesvoller de actie'.

⁵ Bijvoorbeeld in Lelystad na een serie steekpartijen, in Culemborg bij confrontaties tussen groepen Molukkers en Marokkanen en in Veendam na een aantal brandstichtingen.

Gemeenten zien vaak ook het belang van preventie: 'hoe minder wapens er zijn aangetroffen, hoe veiliger het op straat is'. Dat maakt het moeilijk de effectiviteit van preventief fouilleren te bepalen. Als er tijdens fouilleeracties weinig wapens worden gevonden kan dit als een succes worden beschouwd (het werkt preventief), maar in de praktijk blijkt dat dit meestal niet zo wordt ervaren door de meeste politieambtenaren, pers of gemeenteraadsleden.

Opmerkelijk is verder de 'bijvangst', bijna altijd bestaande uit drugs, maar soms ook uit andere voor inbeslagneming vatbare spullen. In het verleden is gedacht over de mogelijkheid het preventief fouilleren uit te breiden om ook fouilleren op drugs of 'andere voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord' mogelijk te maken.⁶ Hierop komen we bij de beschrijving van spoedeisend preventief fouilleren terug (par. 2.3).

Knelpunten preventief fouilleren

De Nationale Ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam benoemden in een onderzoek drie knelpunten van preventief fouilleren.⁷

- Ten eerste is er volgens de ombudsmannen geen concrete operationalisering van 'hoog risico op geweldsdelicten en dreigingen met vuurwapens' wat volgens de wet een voorwaarde is om preventief fouilleren te rechtvaardigen.
- Ten tweede is er geen eenduidige visie op de doelstellingen. Op papier is preventie het hoofddoel, maar in de praktijk is volgens het onderzoek een verschuiving zichtbaar richting het strafrechtelijke doel, terwijl preventief fouilleren primair in een bestuursrechtelijk en niet in een strafrechtelijk kader plaatsvindt.
- Ten derde wijzen de ombudsmannen op het feit dat de aselectieve inzet soms zou worden vervangen door 'professionele intuïtie' van de politieambtenaren die bepalen wie er wordt gefouilleerd. De selectie is niet transparant en daarmee ook niet controleerbaar. Preventief fouilleren zou een gemakkelijk alternatief kunnen worden als er onvoldoende verdenking is om strafvorderlijk te fouilleren. In het verlengde hiervan ligt het risico op 'etnisch profileren'. Volgens de ombudsmannen hebben top-down maatregelen om dit te beheersen te weinig effect op de daadwerkelijke operationele situatie waarin 'straatagenten' vanuit de onderste regionen van de politieorganisatie aanzienlijke autonomie hebben en van elkaar leren.⁸ Het handelen van deze agenten kan bij preventieve fouilleeracties leiden tot etnisch profileren, of kan op zijn minst als discriminerend worden ervaren.⁹

Uit een analyse van berichten in de pers over preventief fouilleren, komt ook een aantal –vergelijkbare– kanttekeningen en kritiekpunten vanuit de publieke opinie naar voren. Zo wordt het aselecte karakter van preventief fouilleren bekritiseerd. Ter illustratie: in Rotterdam ontstond ophef nadat een 80-jarige gefouilleerd moest worden. Omstanders begrepen dit niet en werden boos.¹⁰ De burgemeester stelde naar aanleiding van het incident echter dat het wel degelijk nodig is dat ook bejaarden en kinderen gefouilleerd worden.^{11 12} Inmiddels wordt er in onder meer Rotterdam en Schiedam op basis van politieprofielen echter wel degelijk selectiever gefouilleerd. Ook daar kwam kritiek op omdat de politie vooral personen zou fouilleren die men op voorhand verdacht vindt. Sommigen hadden de indruk dat de politie alleen donkere jongeren fouilleert en er 'nog geen blanke is gezien'.¹³ Ook naar aanleiding van het incident met Mitch Hendriquez werd in de pers gewezen op het selectieve karakter dat preventief fouilleren kan hebben.¹⁴ Naast dit mogelijke discriminatoire aspect ervaart een deel van de burgers dat het ten koste gaat van hun bewegingsvrijheid.

⁶ H.J.B. Sackers (2010), *Herder, hoeder en handhaver*

⁷ Nationale Ombudsman i.s.m. gemeentelijke ombudsman Rotterdam en Amsterdam (2011), *Waarborgen bij preventief fouilleren: Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*.

⁸ Nationale Ombudsman i.s.m. gemeentelijke ombudsman Rotterdam en Amsterdam (2011), *Waarborgen bij preventief fouilleren: Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*.

⁹ Kleijer-Kool, L. (2015), *Cultureel kookboek of gajes en gekken? Kloof tussen beleid en dagelijkse praktijk van multicultureel politiewerk*. In: *Cahiers Politiestudies 2015-2*, nr. 35, pp. 221-238.

¹⁰ *Metro*, 7 juni 2015.

¹¹ *RTV Rijnmond*, 18 mei 2015,

¹² www.joop.nl

¹³ *AD*, 29 mei 2015

¹⁴ *Volkskrant*, 5 juli 2015

2.3 Spoedeisend preventief fouilleren (artikel 174b)

Aanleiding en wettelijk kader

De bevoegdheden van de burgemeester om preventief te fouilleren zijn op 1 juli 2014 uitgebreid. Door een wijziging van de Gemeentewet (artikel 174b) is de mogelijkheid gecreëerd van het zogeheten spoedeisend preventief fouilleren. Hiermee kan een burgemeester in een onvoorziene en spoedeisende situatie een gebied, voor maximaal twaalf uur, aanwijzen als een veiligheidsrisicogebied waar vervolgens preventief gefouilleerd kan worden.

In het regeerakkoord Rutte I stond dat de mogelijkheden voor het toen al bestaande preventief fouilleren zouden worden verruimd om zo overlast, agressie, geweld en criminaliteit effectiever te kunnen aanpakken. Het is niet duidelijk wat hier de exacte aanleiding voor was, maar er waren 'signalen' dat het bestaande wettelijke kader te ingewikkeld en tijdrovend werd gevonden door sommige gemeenten.

Ter voorbereiding op het wetsvoorstel hebben medewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie een aantal verkennende gesprekken gevoerd met beleidsmakers, ambtenaren en bestuurders van voornamelijk grotere steden en een aantal gemeenten waar risicovolle voetbalwedstrijden plaatsvonden. Hierbij waren ook de betreffende Officieren van Justitie en de politie aanwezig. In de gesprekken is ingegaan op de ervaringen met artikel 151b en de eventuele knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen en of er al dan niet behoefte was aan verruiming van de bevoegdheden van de burgemeester. Een belangrijke bevinding was dat de gemeenten artikel 151b omslachtig vonden. Dit had deels te maken met het feit dat men niet volledig op de hoogte was van de mogelijkheden van het artikel. Soms werd het artikel onnodig 'streng' geïnterpreteerd. Zo wisten velen niet dat een mondeling bevel van de officier van justitie ook volstaat voor het daadwerkelijk houden van een actie. Ook liep de praktijk soms anders dan was bedoeld in artikel 151b, zoals in Amsterdam waar veiligheidsrisicogebieden voor lange tijd werden aangewezen.

Er is met deze informatie gezocht naar een passende verruiming van de wet die in een behoefte zou voorzien, zonder te zorgen voor substitutie tussen 151b (preventief fouilleren) en het nieuw gecreëerde 174b (spoedeisend preventief fouilleren). Uitgangspunt bleef dat voor situaties waarin de niet-spoedeisende variant (artikel 151b) voldoet, die variant ook gebruikt diende te worden. Dit leidde tot een directe bevoegdheid voor de burgemeester in 2014: de spoedvariant, artikel 174b.

WETTEKST ARTIKEL 174b

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 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.

Ook drugs?

Tijdens het onderzoek naar verschillende verruimingsvormen van preventief fouilleren 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. De driehoeksleden gaven echter aan geen behoefte en ook geen noodzaak te zien om preventief te fouilleren op drugs.

De relatie tussen preventief fouilleren op drugs en de handhaving van de openbare orde is (te) indirect, de drugsgebruiker doet voornamelijk zichzelf schade aan en het fouilleren op drugs voorkomt niet dat mensen de drugs al hebben ingenomen waardoor ze overlastgevend gedrag kunnen vertonen. De gebieden waarin de politie preventief zou willen fouilleren op drugs zullen veelal dezelfde gebieden zijn als waar de politie preventief wil fouilleren op wapens. Vindt de politie tijdens het fouilleren van een persoon drugs, dan worden de drugs als bijvangst in beslag genomen. Overigens biedt art. 9 van de Opiumwet mogelijkheden voor de politie om, vanwege een verdenking van het plegen van strafbare feiten als bedoeld in de Opiumwet, toegang te verkrijgen tot vervoermiddelen, woongedeelten en plaatsen en om voertuigen en personen te fouilleren indien er tegen die persoon ernstige bezwaren bestaan. Daarom is afgezien van de mogelijkheid preventief fouilleren op het bezit van drugs in de wet te verankeren.

Ook andere voorwerpen dan wapens?

Om dezelfde redenen is afgezien van een bevoegdheid om preventief te fouilleren op 'andere voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord' – een mogelijkheid waar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Genootschap van Burgemeesters voor hadden gepleit. De regering achtte een dergelijke bevoegdheid voor de reguliere (dus niet buitengewone) omstandigheden te vergaand omdat dit een vrij algemene en niet omschreven bevoegdheid zou impliceren. Het begrip 'andere voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord' werd te onbepaald en ook onvoldoende concreet gevonden. Bovendien was het ook de vraag of in alle gevallen een aparte rol voor de officier van justitie is weggelegd. In een dergelijk geval gaat het immers niet uitsluitend om wapens waar het aparte regime van de Wet wapens en munitie en de rol voor de officier van justitie is verankerd. Een dergelijke algemene en onbepaalde bevoegdheid zou volgens de regering de toets vanuit EVRM-oogpunt¹⁵ niet doorstaan.

Beoogde meerwaarde spoedeisend preventief fouilleren t.o.v. artikel 151b

Bij de ontwikkeling van artikel 151b was een getrappt systeem gecreëerd waarbij eerst de gemeenteraad (APV), dan de burgemeester (aanwijzen gebied) en uiteindelijk de officier van justitie (actie) een rol moesten spelen. In de spoedeisende variant wordt dit uitgangspunt losgelaten: de burgemeester kreeg een zelfstandige bevoegdheid om in onvoorzienbare, spoedeisende situaties een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen voor maximaal twaalf uur. Er is dus geen toestemming van de gemeenteraad nodig. De burgemeester kan zijn besluit mondeling geven en achteraf op papier zetten en bekendmaken. De beoogde meerwaarde was dat het instrument in spoedsituaties sneller en makkelijker kan worden ingezet. Het is flexibeler dan artikel 151b.

Dit betekent niet alleen dat er sneller kan worden gereageerd op potentieel gevaarlijke situaties, maar ook dat gebieden niet hoeven te worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied met de mogelijke 'imago-schade' of het stigmatiserende effect dat daar het gevolg van kan zijn. Daarop komen we in het volgende hoofdstuk terug bij het bespreken van de daadwerkelijke ervaringen van gemeenten.

¹⁵ Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is een Europees verdrag waarin mensen- en burgerrechten voor alle inwoners van de verdragsluitende staten zijn geregeld.

Omdat bleek dat het mondelinge bevel van de officier van justitie bij artikel 151b nooit werd gebruikt, is deze mogelijkheid uit de wettekst van 151b gehaald. Hierdoor is het verschil met de spoedeisende variant in artikel 174b vergroot.

Knelpunten spoedeisend preventief fouilleren

Hoewel er nog geen evaluatiedocumenten beschikbaar zijn van de toepassing van spoedeisend preventief fouilleren in de praktijk, zijn er vooraf al wel kanttekeningen geplaatst over de uitvoering in de praktijk. Artikel 174b is bedoeld als reactie op een concreet incident (feitelijk of acuut dreigend), bijvoorbeeld bij een melding van een dreigende sfeer in een uitgaanssituatie buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied. Vanuit juridische hoek is er een kritische noot geplaatst bij het criterium 'onvoorzienbare, spoedeisende situatie', dat als onwerkbaar en niet passend binnen de bestaande wetssystematiek wordt gezien.¹⁶

In maart 2013 ging de Tweede Kamer akkoord met het wetsvoorstel, in mei 2014 de Eerste Kamer en op 5 juni 2014 verscheen de wet in het Staatsblad. Bij het 'uitrollen' van het wetsartikel heeft de regering of het ministerie geen brief gestuurd naar alle gemeenten: informatie werd – naast de reguliere overheidswebsites en –publicaties – ontsloten via onder meer de site van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het CCV. Ook heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie een persbericht over het aanvaarden van het wetsvoorstel uitgegeven en heeft het NGB aandacht gegeven aan de nieuwe bevoegdheid.

¹⁶ J. Brouwer en J. Schilder (2012), 'Slagvaardiger preventief fouilleren?' In: *Nederlands Juristenblad* afl. 13.

3

HOOFDSTUK

Feitelijke inzet en ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren



3. Feitelijke inzet en ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de ervaringen met het spoedeisend preventief fouilleren. Het onderzoek is gebaseerd op de enquête onder 212 OOV-ambtenaren waarvan er 133 hebben deelgenomen en de 11 interviews met burgemeesters en OOV-ambtenaren. Uiteraard staat in dit hoofdstuk het spoedeisend preventief fouilleren centraal, maar daarnaast zijn in de enquête en de interviews ook de ervaringen met het regulier preventief fouilleren aan de orde gekomen. In paragraaf 3.2 gaan we in op de mate waarin de wetswijziging die spoedeisend preventief fouilleren mogelijk heeft gemaakt is geland bij de gemeenten. In welke mate heeft men er op politiek en bestuurlijk niveau notie van genomen en heeft dat al dan niet geleid tot een debat en standpuntbepaling? Vervolgens gaan we in paragraaf 3.3 in op de feitelijke inzet van spoedeisend preventief fouilleren en vervolgens in paragraaf 3.4 komen de ervaringen daarmee aan bod. In paragraaf 3.5 komen ter vergelijking de ervaringen met regulier preventief fouilleren aan bod en ten slotte in paragraaf 3.6 de meerwaarde van de mogelijkheden van artikel 174b ten opzichte van het al langer bestaande instrumentarium.

3.2 Bekendheid van en reactie op wetswijziging (artikel 174b)

Artikel 174b heeft nauwelijks tot politiek debat in gemeenteraad geleid

De wetswijziging heeft destijds (medio 2014) in slechts een zeer beperkt aantal gemeenten geleid tot een politiek debat. In niet meer dan tien bevroegde gemeenten is spoedeisend preventief fouilleren besproken in de gemeenteraad. Dit kan ermee te maken hebben dat het een bevoegdheid van de burgemeester is, waarover de raad formeel niets te zeggen heeft. Een andere mogelijke verklaring ligt echter ook in de relatieve onbekendheid van de nieuwe wetgeving, die blijkt uit de interviews. Er is in 2014 weinig publiciteit gegeven aan de wetswijziging. Deze bleef beperkt tot aankondigingen op de websites van de VNG en het CCV. Ook heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie een persbericht over het aanvaarden van het wetsvoorstel uitgegeven en heeft het NGB aandacht gegeven aan de nieuwe bevoegdheid.

Over spoedeisend preventief fouilleren hoeft niets te worden opgenomen in de APV. De burgemeester heeft de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de raad veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Wel dient de burgemeester de gemeenteraad zo snel mogelijk te informeren over de inzet, maar dit mag ook na afloop van de fouilleeractie.

De gemeentebesturen zijn hierover niet rechtsreeks benaderd, bijvoorbeeld in de vorm van een brief vanuit het ministerie. Uit de interviews blijkt dat OOV-ambtenaren op uiteenlopende manieren hierover informatie hebben gekregen. Behalve dat ze dat zelf hebben gezien of gelezen in bladen of op internet, noemen ze de VNG en de politie als informatiebron. In enkele gevallen zijn zij door collega's uit de regio of door de officier van justitie gewezen op het wetsartikel.

Waar wel een politieke discussie is gevoerd was de uitkomst niet afwijzend

Wanneer de wetswijziging heeft geleid tot behandeling in de gemeenteraad, heeft dit voor zover bekend nergens tot een afwijzend standpunt geleid. Bij zeven van deze tien gemeenten leidde de bespreking/behandeling tot een overwegend positief standpunt en in de drie overige gemeenten wisten de OOV-ambtenaren die de vragenlijst invulden niet (meer) wat de mening van de gemeenteraad was.

Dit hoeft niet te betekenen dat de raadsleden waar dit niet is besproken in de gemeenteraad niet op de hoogte zijn gebracht van de nieuwe mogelijkheid. Zo vertelt een OOV-ambtenaar dat de APV is aangepast naar het VNG-model. Daarbij is voor de raad een schaduwdocument meegestuurd waarin alle wijzigingen ten opzichte van de oude APV stonden beschreven (en waarom sommige onderwerpen wel/niet waren opgenomen). Ook was hierin opgenomen dat het nieuwe wetsartikel 174b in werking zou treden. Maar dit leidde niet tot vragen of discussie vanuit de gemeenteraad.

De wetswijziging is in een kwart van de gemeenten ambtelijk en/of in de Driehoek besproken

Bij een kwart van de bevraagde gemeenten is het spoedeisend preventief fouilleren binnen of buiten de organisatie aan de orde geweest (naast de gemeenteraad). Hierbij wordt vooral genoemd:

- Presidium;
- Districtscollege/Driehoek;
- Overleg basisteamchef politie;
- Informeel intern ambtelijk.

3.3 Feitelijke inzet (spoedeisend) preventief fouilleren

Spoedeisend preventief fouilleren tot op heden beperkt ingezet

Niet meer dan vier van de in totaal 133 OOV-ambtenaren die deelnamen aan het onderzoek (3%) heeft - sinds de invoering in juli 2014 tot februari 2016 - gebruik gemaakt van het nieuwe wetsartikel 174b en is daadwerkelijk overgegaan tot spoedeisend preventief fouilleren. De al langer bestaande mogelijkheid om op basis van artikel 151b preventieve fouilleeracties uit te voeren komt weliswaar vaker en in meer gemeenten voor, maar beperkt zich ook tot een relatief kleine groep gemeenten. Van de 133 deelnemende gemeenten hielden veertien gemeenten in de afgelopen drie jaar een of meerdere reguliere fouilleeracties, aldus de OOV-ambtenaren.

Tabel 3.1

Inzet regulier (artikel 151b) en spoedeisend preventief fouilleren (artikel 174b)

REGULIER PREVENTIEF FOUILLEREN (ARTIKEL 151b) IN AFGELOPEN DRIE JAAR ()			SPOEDEISEND PREVENTIEF FOUILLEREN (ARTIKEL 174b) SINDS JULI 2014		
	n	%		n	%
Ingezet/ acties uitgevoerd*	14	11%	Ingezet/ acties uitgevoerd**	4	3%
Veiligheidsrisicogebieden aangewezen, maar geen acties	5	4%	Wel overwogen, maar geen acties	8	6%
Bevoegdheid in APV opgenomen, geen veiligheidsrisicogebieden aangewezen	98	75%	Niet overwogen	121	91%
Niet in APV opgenomen	16	12%			
	133	100%	TOTAAL	133	100%
*EINDHOVEN, NISSEWAARD, VALKENSWAARD (1X), LOSSER, UTRECHT (2X), DORDRECHT, ENSCHEDE, TILBURG, ZWOLLE (3-5X), HEERLEN, TERNEUZEN (6-10X), AMSTERDAM, MAASTRICHT, SCHIEDAM (>10X)			**NISSEWAARD (1X), RIJSSEN-HOLTEN (1X), ZWOLLE (1X), TERNEUZEN (2X)		

Als we kijken naar de mate waarin voorbereidingen zijn getroffen voor preventief fouilleren zien we dat dat slechts beperkt voorkomt bij zowel de spoedeisende als de reguliere variant. Sinds het van kracht worden van artikel 174b zijn de mogelijkheden van spoedeisend fouilleren in acht gemeenten (6%) overwogen maar (nog) niet ingezet. In voorbereiding op het eventueel inzetten van het regulier preventief fouilleren zijn in vijf gemeenten (4%) veiligheidsrisicogebieden aangewezen, zonder dat dat tot acties heeft geleid.



In totaal 98 van de bevroegden (75%) hebben via de APV de inzet van preventief fouilleren in principe mogelijk gemaakt. Dit betekent niet direct dat dit onder de aandacht van de gemeenten is, gezien het feit dat veel gemeenten de model-APV van de VNG hebben overgenomen, waarin een passage daarover is opgenomen.

3.4 Ervaringen met regulier preventief fouilleren (artikel 151b)

Veertien gemeenten hebben ervaring met preventief fouilleren, waarbij enkele gemeenten (zoals Amsterdam, Maastricht, Rotterdam en Schiedam) dit frequent inzetten. In deze gemeenten is in de Algemene plaatselijke verordening (APV) de bevoegdheid voor de burgemeester opgenomen om bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Vijf gemeenten hebben wel een of meer veiligheidsrisicogebieden aangewezen in de afgelopen drie jaar, maar hebben (nog) geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid preventief te fouilleren in deze gebieden. Hier was (nog) geen aanleiding toe, aldus de OOV-ambtenaren. Vaak zien zij het preventief fouilleren als een te zwaar middel voor de problematiek. Deze mening wordt doorgaans gedeeld door de officier van justitie.

De mogelijkheden van artikel 151b zijn niet overal duidelijk

In de gesprekken geven enkele OOV-ambtenaren aan dat er bij de gemeente, politie en OM enige onduidelijkheid over het artikel bestaat: wat mag/kan wel en wat niet? Voorafgaand aan het inzetten van het preventief fouilleren is daar wat uitzoekwerk met deze partijen voor nodig. Hierbij is zichtbaar dat grotere gemeenten, zoals Amsterdam en Rotterdam, door hun ervaringen met het instrument in de praktijk al een doorontwikkeling hebben gemaakt. Zo kent Rotterdam binnen de kaders van 151b ook een spoedeisende variant, waarbij in acute situaties snel geschakeld kan worden in de driehoek en de gemeenteraad achteraf wordt geïnformeerd.

Inzet leidt nauwelijks tot klachten of protest vanuit de samenleving

Uit de interviews blijkt dat er na afloop van de acties weinig reacties vanuit media en burgers komen. De gemeenten ervaren dus nauwelijks problemen qua draagvlak. Sterker nog: ze horen juist geluiden dat men het prettig vindt dat er iets gebeurt en actie wordt ondernomen. Negatieve neveneffecten, zoals mogelijke privacy-schending of discriminatie, worden door tegenstanders wel genoemd, maar van substantieel maatschappelijk protest is volgens onze gesprekspartners geen sprake. In de regio Rotterdam is de eis van aselechte fouillering losgelaten en is de politie op basis van profielen gaan werken, het informatie gestuurde preventief fouilleren. Volgens de betrokken ambtenaren heeft dit wel tot enige maatschappelijke discussie geleid, maar bleef het aantal officiële klachten over discriminatie beperkt.

Er zijn verschillen in opvatting van de doelen

Preventief fouilleren is bedoeld om (de dreiging van) wapens weg te nemen. Uit de gesprekken blijkt dat de betrokken partijen soms niet helemaal op één lijn zitten over de vraag wanneer dat doel wordt bereikt. De focus van de officier van justitie ligt vaak meer op het strafrechtelijke doel: het in beslag nemen van zoveel mogelijk wapens. De burgemeester hecht vaak meer aan het preventieve doel: zorgen dat mensen geen wapens bij zich dragen. Het maatschappelijke doel wordt door allen belangrijk gevonden, ook door de politie: mensen een veilig gevoel geven in het publieke domein en de zichtbaarheid en daadkracht van politie en overheid vergroten. Op zich zijn alle doelstellingen voorstelbaar, maar ze zijn onderling tegenstrijdig. Redenerend vanuit het strafrechtelijk doel zou je met preventief fouilleren kunnen stoppen als het aantal gevonden wapens afneemt. Vanuit het maatschappelijke doel is het juist positief als er geen wapens worden aangetroffen. Stoppen met fouilleren zou kunnen betekenen dat de problematiek weer opnieuw de kop op zal steken.



Nauwelijks gestuurd op resultaten preventief fouilleren

Omdat er verschillende opvattingen zijn over wanneer preventief fouilleren succesvol is, is het niet verwonderlijk dat geen concrete doelen worden geformuleerd voor preventief fouilleren. Wat volgens de politie en het OM een reden kan zijn om minder te fouilleren ('Er worden geen wapens meer gevonden tijdens acties'), kan voor de burgemeester juist een reden zijn om door te gaan ('Het werkt, want er worden nauwelijks wapens aangetroffen'). Voor elk van beide redeneringen valt wat te zeggen en de wegging van beide redeneringen bepaalt of preventief fouilleren wordt voortgezet of gestopt.

Eén van de geïnterviewde OOV-ambtenaren wijst erop dat communiceren over preventief fouilleren al kan werken. Als je voorafgaand aan een (eenmalig) evenement in de media naar buiten brengt dat de politie preventief gaat fouilleren, kan dit een preventieve werking hebben.

3.5 Ervaringen met spoedeisend preventief fouilleren

Reden voor inzet is dat dreiging zich voordoet buiten veiligheidsrisicogebied en om snel te kunnen handelen

In de vier gemeenten waar gekozen is spoedeisend preventief fouilleren in te zetten, is gevraagd naar de achtergronden en overwegingen hierbij. Het blijkt dat het besluit vooral te maken had met het feit dat de dreiging zich buiten de aangewezen veiligheidsrisicogebieden voordoet, of dat er in de betreffende gemeente geen veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen. Hierdoor kan direct op een dreiging worden geanticipeerd en zijn problemen te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is dat een van de gemeenten tijdens de jaarwisseling 2015-2016 signalen kreeg dat 'een bekende van de politie' mogelijk van plan was een vuurwapen te gebruiken in een horecagelegenheid. Op aanraden van de Officier van Justitie is toen het spoedeisend preventief fouilleren ingezet. Vervolgens kon snel worden gehandeld. In dit geval werd de gemeente door de OvJ op deze mogelijkheid gewezen, die daarvoor nog niet bekend was.

In een ander voorbeeld is spoedeisend fouilleren ingezet naar aanleiding van een schietincident. Dit had te maken met problemen tussen rivaliserende motorclubs. Kort nadat een lid van een van de twee clubs werd vrijgelaten vond er een schietincident plaats. Direct daarna is de actie gestart. De betreffende gemeente geeft aan dat achteraf gezien het wellicht beter was geweest dat op voorhand, dus voor de vrijlating, was gekozen voor een gebiedsverbod of het aanwijzen van een gebied voor preventief fouilleren. Maar nu dit niet is gebeurd was het goed dat de spoedeisende variant beschikbaar was om te kunnen reageren.

Een voorbeeld van een situatie waarin het instrument wel is overwogen en voorbereid maar niet is ingezet, betreft een inloopavond over de mogelijke opvang van asielzoekers. Naar aanleiding van signalen dat enkele bezoekers mogelijk wapens zouden meenemen, is toen vooraf nagedacht over een getrappt model van preventief fouilleren, noodbevel en noodverordening. Deze zijn niet ingezet, maar deze scenario's lagen wel klaar na overleg tussen politie, burgemeester en OvJ. Uiteindelijk bleek inzet van geen van deze middelen nodig.

De ervaringen van betrokkenen zijn positief

De burgemeesters en/of OOV-ambtenaren van de vier gemeenten die het spoedeisend preventief fouilleren hebben ingezet, kijken daar positief op terug. De mogelijkheid wordt als een welkome aanvulling gezien op het bestaande instrumentarium. Voor acute situaties is preventief fouilleren in de oude vorm vaak niet toereikend.

Het overleg en de afstemming over de inzet is in alle onderzochte situaties goed verlopen. Het initiatief of het idee om gebruik te maken van artikel 174b ligt wisselend bij de gemeente/burgemeester ofwel bij OvJ. De aanleiding is in alle gevallen informatie van de politie. In de vier betrokken gemeenten heeft de inzet niet tot negatieve reacties geleid vanuit de bevolking of de gemeenteraad. Vanuit de gemeenten waar geen acties zijn uitgevoerd, maar wel een risicogebied is aangewezen, zijn geen negatieve reacties of bezwaren gemeld.

Redenen om spoedeisend preventief fouilleren niet in te zetten zijn vooral het ontbreken van de noodzaak en de keuze voor ander instrument

In paragraaf 3.3 was te lezen dat tot nu toe slechts enkele gemeenten gebruik hebben gemaakt van het wetsartikel 174b. Daarnaast hebben acht gemeenten de inzet van spoedeisend preventief fouilleren wel overwogen. Dit kan betekenen dat het onderwerp min of meer vrijblijvend aan de orde is geweest, maar ook dat het conceptbesluit van de burgemeester al klaar lag bij een vooraf als riskant ingeschatte gebeurtenis (bijvoorbeeld een demonstratie of voetbalwedstrijd). De reden dat de acties niet zijn uitgevoerd, heeft – zo blijkt uit de interviews en de enquête- in de meeste gevallen te maken met het feit dat de betreffende situatie daar uiteindelijk toch niet voldoende aanleiding toe gaf. Een OOV-ambtenaar: “De ingeschatte veiligheidsrisico's op basis waarvan de noodzaak tot spoedeisend preventief fouilleren werd afgewogen, zijn niet ingetreden.”

3.6 Meerwaarde van en draagvlak voor spoedeisend preventief fouilleren

Het spoedeisend preventief fouilleren is in 2014 geïntroduceerd om burgemeesters meer mogelijkheden te geven om snel te kunnen handelen in situaties van acute dreiging. In de vorige paragrafen bleek dat het instrument in de praktijk ook met name in die situaties wordt gebruikt. Daarbij werd tevens duidelijk dat de burgemeester nog andere opties heeft. De belangrijkste zijn een noodbevel, een noodverordening en het preventief fouilleren op basis van artikel 151b. In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin spoedeisend preventief fouilleren van meerwaarde is ten opzichte van de genoemde instrumenten.

OOV-ambtenaren zien meerwaarde van spoedeisend preventief fouilleren ten opzichte van preventief fouilleren

In totaal 42% van de bevroegde OOV-ambtenaren zien (veel) meerwaarde in het wetsartikel. Opvallend is dat bijna de helft van alle respondenten aangeeft niet te weten of spoedeisend preventief fouilleren meerwaarde heeft ten opzichte van 'de gewone variant'. Hier is uit af te leiden dat de verschillen niet erg duidelijk zijn. Dat werd bevestigd in een aantal interviews: op ambtelijk en bestuurlijk niveau is niet iedereen op de hoogte van de inhoud van beide wetsartikelen en wat dat betekent voor de toepassingsmogelijkheden. Binnen de groep die wel een inschatting van de meerwaarde kan maken, zeggen verreweg de meeste respondenten dat spoedeisend preventief fouilleren (veel) meerwaarde heeft.

Tabel 3.2

Meerwaarde spoedeisend preventief fouilleren ten opzichte van preventief fouilleren

	N	%
Veel meerwaarde	7	5%
Meerwaarde	49	37%
Geen meerwaarde	14	11%
Weet niet/geen mening	63	47%
TOTAAL	133	100%

Meest genoemde redenen meerwaarde:

- Snellere inzet effectief in bepaalde situaties (bv. demonstratie, bijeenkomst of risicovolle situatie).
- Eenvoudig toe te passen.
- De raad kan het instrument (in theorie) niet blokkeren.

De meerwaarde van de spoedeisende variant bestaat volgens gemeenten vooral uit de mogelijkheid snel op problematiek in te springen, zonder voor een langere periode een veiligheidsrisicogebied aan te hoeven wijzen middels artikel 151b. De reguliere variant van preventief fouilleren wordt – met name in kleinere gemeenten – als een buitenproportioneel zwaar instrument gezien. Men is zich in deze gemeenten echter wel bewust van het feit dat er altijd situaties kunnen zijn waarbij preventief fouilleren nodig zou kunnen zijn, zoals aangekondigde project x-feesten, straatraces, motorbendes buiten de gemeentegrenzen of voetbalhooligans die aangeven dat ze met een groep ergens naartoe gaan. In deze situaties zullen veel gemeenten spoedeisend preventief fouilleren volgens artikel 174b zeker overwegen; vooral in gemeenten die geen veiligheidsrisicogebieden hebben aangewezen. Bij het uitwerken van het wetsvoorstel werd dit ook al verwacht door de wetgever:

“De ervaring leert dat gemeenten soms terughoudend zijn bij het toekennen van een bevoegdheid tot aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden aan de burgemeester of dat burgemeesters aarzelen om van de bevoegdheid gebruik te maken om een gebied langdurig als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen vanwege gevreesde ‘imagoschade’ voor die wijk. De achterliggende gedachte is dat als een wijk voor lange tijd is aangewezen als veiligheidsrisicogebied, dit voor bewoners als stigmatiserend wordt ervaren. Daarmee is ook sprake van een zekere aarzeling om het middel in te zetten. Dat betekent evenwel dat er voor plotselinge (en dus uitzonderlijke) gevallen waarin vanwege een incident de inzet van het middel van preventief fouilleren wel voor de hand ligt, evenmin preventief gefouilleerd kan worden. Het voorgestelde artikel 174b voorziet daarin.”¹⁷

Dit blijkt dus inderdaad zo te worden gezien door in elk geval een aantal van de gemeenten die aan dit onderzoek meewerkten.

Met name de snelheid en tijdelijkheid worden gewaardeerd. Uit de verdiepende interviews blijkt dat een aantal gemeenten zelf al een spoedeisende variant had ontwikkeld voordat artikel 174b er was. Dat was in elk geval zo in Rotterdam en Heerlen. In Rotterdam werd bij plotseling oploeiend geweld in een gebied dat nog niet als veiligheidsrisicogebied is aangewezen, voor de periode van een week (met optie op verlenging) zeer snel een gebied aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De afstemming in de driehoek vond in die gevallen telefonisch plaats. Sinds artikel 174b beschikbaar is, heeft de gemeente Rotterdam daar ook een keer gebruik van gemaakt. In Heerlen is rond het jaar 2012 ook al een versnelde procedure ontwikkeld voor het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden voor spoedacties. De politie nam daar dan het initiatief voor richting de burgemeester. Als de burgemeester het eens was met de inschatting en de cijfermatige onderbouwing van de politie wees de burgemeester het gebied aan. Vervolgens ging het verzoek van de politie met het besluit van de burgemeester naar de officier van justitie die opdracht gaf voor een of meer fouilleeracties. Achteraf werd dan verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. Toen het nieuwe wetsartikel beschikbaar was besloot de gemeente Heerlen die spoedprocedure niet meer toe te passen, maar de nieuwe wettelijke mogelijkheid te gebruiken. Overigens merkt de gemeente op dat het in veel gevallen toch vaak gaat om gebieden waar sprake is van langdurige problematiek.

¹⁷ Bron: Kst. 33 112, nr. 3, p. 13.

Als er wapens worden aangetroffen tijdens spoedeisend preventief fouilleren wordt daar vanuit de gemeente vaak ook een bestuursrechtelijk vervolg aan gekoppeld, waardoor gebiedsaanwijzing volgens artikel 151b soms meer voor de hand ligt. Desalniettemin heeft het nieuwe wetsartikel zeker meerwaarde volgens de gemeente Heerlen omdat het een steviger wettelijk fundament biedt.

Uit ons gesprek met de gemeente Enschede bleek dat ook in gemeenten waar wel veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen een effect kan uitgaan van 174b.

Deze gemeente heeft nu drie aangewezen gebieden. Op basis van de kleine aantallen wapens die worden aangetroffen in twee van de drie gebieden (voetbalstadion en toegangswegen tot de stad) is de onderbouwing daar moeilijker aan het worden. Voor die twee gebieden kan de gemeente in noodgevallen, bijvoorbeeld bij risicowedstrijden, van 174b gebruik maken. Dit geldt ongetwijfeld ook voor andere gemeenten.

Enkele gemeenten zijn terughoudend of plaatsen kanttekeningen bij meerwaarde

De gemeenten die geen meerwaarde zien geven aan dat het reguliere preventief fouilleren voldoende mogelijkheden biedt of dat het niet relevant is omdat dergelijke situaties niet voorkomen in hun gemeente.

Ook blijkt dat er enige terughoudendheid bestaat bij gemeenten die niet 'de eerste' willen zijn die dit instrument inzetten. Zij zijn er blijkbaar niet van op de hoogte dat er al gemeenten zijn die spoedeisend preventief fouilleren hebben ingezet. Een andere reden waarom gemeenten (nog) geen gebruik maken van artikel 174b, is hun inschatting van beperkte effectiviteit en meerwaarde. Met name in grotere gemeenten zijn al veiligheidsrisicogebieden aangewezen, veelal de stadscentra, uitgaansgebieden en delen van de stad waar evenementen plaatsvinden. In deze gebieden kan op redelijk eenvoudige wijze ook op korte termijn preventief gefouilleerd worden op basis van artikel 151b. De mogelijke meerwaarde van de spoedeisende variant geldt dus niet als de dreigende situatie zich in een reeds aangewezen veiligheidsrisicogebied voordoet.

Wanneer er zich een dreigende situatie voordoet buiten een aangewezen veiligheidsrisicogebied (of in een gemeente waar geen veiligheidsrisicogebieden zijn aangewezen), is spoedeisend preventief fouilleren uiteraard wel een optie. In dergelijke gevallen wordt echter in de praktijk ook wel eens gekozen voor een noodverordening, omdat deze in de ogen van de betreffende gemeenten in één keer veel meer zaken regelt dan alleen fouilleren op wapens. Te denken valt aan het ontruimen van een gebied, locatie of pand. Men vindt het belangrijk ook deze extra mogelijkheden achter de hand te hebben voor het geval een situatie escaleert. Het (spoedeisend) preventief fouilleren ziet men dan dus als een te licht instrument.

Het omgekeerde komt ook voor. Enkele gemeenten noemen spoedeisend preventief fouilleren in de interviews juist een te zwaar instrument. Zij benadrukken hierbij dat het instrument niet 'zomaar' ingezet kan worden. Het is volgens hen dan ook goed dat er altijd drie partijen nodig zijn (politie, burgemeester en officier van justitie) om het besluit te nemen.

Gemeenten zijn voornemens instrument in toekomst meer in te zetten

Uit de enquête blijkt dat slechts weinig gemeenten (2%) de inzet van spoedeisend preventief fouilleren op voorhand afwijzen. De meerderheid (60%) verwacht niet het instrument in te zullen inzetten, maar sluit het ook niet uit. Eén op de zeven OOV-ambtenaren verwacht het spoedeisend preventief fouilleren in de toekomst waarschijnlijk wel in te gaan zetten.

Tabel 3.3

Verwachte toekomstige inzet spoedeisend preventief fouilleren

	N	%
Zeker niet	3	2%
Waarschijnlijk niet	80	60%
Waarschijnlijk wel	18	14%
Weet niet	32	24%
TOTAAL	133	100%

4

HOOFDSTUK

Conclusies



4. Conclusies

4.1 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten en conclusies van het onderzoek samen.

1. Spoedeisend preventief fouilleren wordt tot nu toe slechts sporadisch ingezet door gemeenten

Sinds de wetwijziging medio 2014 die spoedeisend preventief fouilleren mogelijk maakte (artikel 174b gemeentewet), is het instrument in zeer beperkte mate ingezet. Uit een inventarisatie waaraan 133 OOV-ambtenaren hebben deelgenomen blijkt dat het gaat om in totaal vijf fouilleeracties in vier gemeenten. Daarnaast is in een achttal gemeenten de inzet wel overwogen of zelfs concreet voorbereid, maar is het niet tot daadwerkelijk fouilleren gekomen omdat het toch niet nodig bleek.

2. De situaties waarin spoedeisend preventief fouilleren wordt ingezet komt overeen met hetgeen in de wetgeving is beoogd

Het belangrijkste argument om spoedeisend preventief fouilleren in te zetten, is de snelheid van handelen in vergelijking met het preventief fouilleren op basis van artikel 151b. Dit speelt met name wanneer een dreigende situatie zich buiten reeds aangewezen veiligheidsrisicogebieden voordoet. Binnen reeds aangewezen gebieden voegt 174b uiteraard niets toe, maar daar was het ook niet voor bedoeld.

3. Redenen waarom middel niet wordt ingezet hebben te maken met het ontbreken van een noodzaak, het voorhanden zijn van alternatieven en ook met onbekendheid van het instrument

In verreweg de meeste gemeenten - zo blijkt uit de enquête - is de mogelijkheid om spoedeisend preventief fouilleren in te zetten nog nooit overwogen. Redenen om spoedeisend preventief fouilleren überhaupt niet te overwegen zijn in de eerste plaats de inschatting dat het niet nodig is, in de tweede plaats de beoordeling dat het een 'te zwaar instrument' is en in de derde plaats dat het instrument nog relatief onbekend is.

In het relatief kleine aantal gemeenten waar in principe een noodzaak voor spoedeisend preventief fouilleren zou kunnen bestaan, zo blijkt uit de vraaggelassen, kan worden teruggevallen op de mogelijkheden die gelden voor de reeds aangewezen veiligheidsrisicogebieden, uiteraard zolang de dreigende situaties zich in die gebieden voordoen. Op het moment dat daarbuiten zich iets afspeelt wat ingrijpen nodig maakt, staan de gemeenten behalve het spoedeisend preventief fouilleren ook andere instrumenten ter beschikking zoals een noodbevel en de noodverordening. Soms leidt dit tot een getrapte aanpak, waarbij spoedeisend fouilleren één van de opties is, maar andere gemeenten kiezen 'veiligheidshalve' voor een middel dat meer mogelijkheden biedt tot ingrijpen dan uitsluitend fouilleren. In de situaties waarin spoedeisend preventief fouilleren wel is overwogen c.q. is voorbereid, blijkt het niet altijd daadwerkelijk tot inzet te komen. De belangrijkste reden om het middel niet in te zetten, is dat het bij nader inzien niet nodig bleek te zijn.

4. Alle vier gemeenten die spoedeisend preventief fouilleren hebben ingezet zijn daarover positief

De burgemeesters en/of wethouders van de vier gemeenten in het onderzoek die spoedeisend preventief fouilleren hebben ingezet, hebben daarmee positieve ervaringen. Zij vinden het een zinvolle aanvulling op het bestaande instrumentarium en verwachten het in de toekomst, als de situatie daarom vraagt, opnieuw in te zetten. De inzet bleek niet alleen effectief, maar ook het besluitvormingsproces verliep goed.

In geen van de vier gemeenten heeft de inzet tot negatieve reacties geleid vanuit de bevolking, in de media of vanuit de gemeenteraad – in elk geval niet volgens degenen waar wij mee hebben gesproken.

5. Substantieel deel ziet meerwaarde van spoedeisend preventief fouilleren ten opzichte van bestaand instrumentarium; verwachte inzet blijft laag

Bijna de helft van de OOV-ambtenaren zien (veel) meerwaarde in het wetsartikel 174b. Tegelijk valt op dat velen zich hierover nog geen duidelijke mening hebben gevormd, vooral vanwege beperkte kennis van de mogelijkheden van het instrument. Binnen de groep die wel een mening heeft, zeggen verreweg de meeste respondenten dat spoedeisend preventief fouilleren meerwaarde heeft.

De gepercipieerde meerwaarde bestaat vooral uit de mogelijkheid snel op problematiek te kunnen inspringen, zonder voor een langere periode een veiligheidsrisicogebied aan te hoeven wijzen middels artikel 151b. Slechts weinig OOV-ambtenaren wijzen de inzet van spoedeisend preventief fouilleren op voorhand af. Toch verwachten er weinig dat het instrument in de toekomst mogelijk ingezet zal worden.

4.2 Slotbeschouwing

Spoedeisend preventief fouilleren was ten tijde van dit onderzoek ruim anderhalf jaar 'beschikbaar'. Uit deze inventarisatie blijkt dat de daadwerkelijke toepassing beperkt is. Het aantal gemeenten dat spoedeisend preventief fouilleren heeft ingezet is nog zeer klein.

Maar dat is niet het hele verhaal. Want er zijn acht gemeenten die het instrument weliswaar nog niet daadwerkelijk hebben ingezet, maar wel alle voorbereidingen hebben getroffen 'voor het geval dat'. In deze gemeenten is het aanwijzingsbesluit van de burgemeester in concept al opgesteld aldus de OOV-ambtenaren. De gebeurtenissen gaven uiteindelijk geen aanleiding tot feitelijk spoedeisend preventief fouilleren. In die gevallen is op een bepaalde manier natuurlijk wel degelijk gebruikgemaakt van de nieuwe wettelijke mogelijkheid.

Het feit dat veel gemeenten verwachten het instrument niet in te zetten, lijkt verband te houden met de problematiek waarvoor het spoedeisend preventief fouilleren het meest geschikt is; onverwachte escalaties in doorgaans rustige gebieden. In de grotere gemeenten zijn (grote) delen van de gemeente als veiligheidsrisicogebied aangewezen en is veel ervaring aanwezig om snel te schakelen bij acute problematiek. Juist in de kleinere gemeenten kan de spoedeisende variant geschikt zijn om bij onvoorziene omstandigheden (inloopavonden over vluchtelingenopvang, motorclubs) in te springen op de verhoogde risico's. Het feit dat deze risico's onvoorzien zijn, maakt het lastig aan de voorkant de inschatting te maken dat deze spoedeisende variant van preventief fouilleren gebruikt gaat worden.

Daarnaast merkten we in dit onderzoek dat gemeenten huiverig zijn om als eerste dit soort nieuwe bevoegdheden in te zetten. Zij zijn blijkbaar niet op de hoogte van het feit dat spoedeisend preventief fouilleren al door meerdere gemeenten is ingezet zoals uit dit rapport blijkt. Wij denken dan ook dat meer publiciteit over de daadwerkelijke toepassing, bijvoorbeeld door dit rapport, de 'koudwatervrees' bij een deel van de gemeenten kan wegnemen. Wij achten de kans groot dat een evaluatie over bijvoorbeeld drie jaar zal laten zien dat veel meer gemeenten tegen die tijd gebruik zullen hebben gemaakt van de mogelijkheid om spoedeisend preventief te fouilleren.

Met name uit de interviews blijkt dat er draagvlak is voor het instrument, door de verschillen met de reguliere variant. Het meest bepalende verschil met deze reguliere variant, is dat spoedeisend preventief fouilleren meer is gericht op gebeurtenissen, dan op gebieden.

De burgemeester moet weliswaar nog altijd een gebied aanwijzen, maar door de kortere duur van die aanwijzing voelt het als een minder zwaar middel. Buurten worden niet voor langere tijd gestigmatiseerd en lopen geen "imagoschade" op. Het is immers niet de buurt op zich die de aanwijzing noodzakelijk maakt, maar een bijzondere gebeurtenis. Dat vinden veel (met name kleinere) gemeenten een voordeel. Wat dat betreft zou 174b een 'incidentele variant' van preventief fouilleren kunnen worden genoemd, vergeleken met de 'structurele variant' van 151b.

BIJLAGE

Literatuurlijst

Bijlage 1. Literatuurlijst

- Advies- en Onderzoeksgroep Beke (2005), *Leren (van) Preventief Fouilleren: een analyse van het proces en externe effecten in tien gemeenten*.
- Adviesraad Diversiteit en Integratie gemeente Amsterdam (2015), *Ongevraagd advies over Etnisch Profileren*.
- P.H. Blok (2003), 'Preventief fouilleren en de ontwijkingsmanoeuvre van de wetgever', in: *Ars Aequi* (35-5), p. 375-378.
- J. Brouwer en J. Schilder (2012), 'Slagvaardiger preventief fouilleren?' In: *Nederlands Juristenblad* afl. 13.
- Çankaya, S. (2012), *De controle van marsmannetjes en ander schorriemorrie; het beslissingsproces tijdens proactief politiewerk*.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2007), *Preventief Fouilleren in Rotterdam: Maatschappelijk draagvlak, opbrengsten en effecten*.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (2009), *Preventief Fouilleren in Amsterdam: De balans van 2008*.
- Kleijer-Kool, L. (2015), Cultureel kookboek of gajes en gekken? Kloof tussen beleid en dagelijkse praktijk van multicultureel politiewerk. In: *Cahiers Politiestudies* 2015-2, nr. 35, pp. 221-238.
- J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda (2011), "Onder het oppervlak". Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren.
- Nationale Ombudsman i.s.m. gemeentelijke ombudsman Rotterdam en Amsterdam (2011), *Waarborgen bij preventief fouilleren: Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*.
- Nederlands Genootschap Burgemeesters (2010), *Zakboek Openbare orde en veiligheid*.
- Rogier, L.J.J. (2015), 'Preventief fouilleren'. In: A. van den Berg, J. van der Grinten en J. Schilder (red.), *Hoofdstukken Openbare-Orderecht*.
- H.J.B. Sackers (2012), *De wet wapens en munitie, Deventer* (p. 286-291).
- R. Salet (2009), 'Preventief fouilleren als praktijk; van proefballon tot symbolische maatregel', in NJB, p. 1724 e.v.
- D.G.J. Sanderink (2010), *Ongericht fouilleren in het VK en in Nederland*, Gst. 2010/50
- N.M. Schröder (2005), 'Veiligheid en privacy in de openbare ruimte', in: Veiligheid en privacy (preadvies Jonge VAR), Jonge VAR-reeks nr. 3, Den Haag 2005, p. 40-44.

Relevante rechtspraak:

Rb Rotterdam 4 januari 2000, NbSr 2000, 011-012, LJN AA4046 en LJN AA4047 (Millinxbuurt)

HR 13 mei 2014, NJ 2014/283 (Turks koffiehuis)

HR 20 februari 2007, LJN AZ2475 (Amsterdam)

ABRvS 9 november 2005, LJN AU5839 (Utrecht)

EHRM 12 januari 2010, Gillan & Quinton tegen het Verenigd Koninkrijk (NJ 2010/325, m.nt. Dommering)

EHRM 15 mei 2012, Colon tegen Nederland (NJ 2013/325, m.nt. Gerards, AB 2012/304, m.nt. Barkhuysen en Van Emmerik)

Rapport Nr 2013/038 (Preventief fouilleren Geldermalsen en Driel)

BIJLAGE

Vragenlijst

Bijlage 2. Vragenlijst

Introductie

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) maakt onderdeel uit van het ministerie van Veiligheid en Justitie en verricht onafhankelijk wetenschappelijk en beleidsgericht onderzoek. I&O Research voert in opdracht van het WODC een onderzoek uit om inzicht te krijgen in hoe vaak (spoedeisend) preventief fouilleren is toegepast, wat de overwegingen daarbij waren en welke ervaringen daarmee zijn opgedaan.

Preventief fouilleren: Sinds 2002 kan de gemeenteraad op basis van artikel 151b van de Gemeentewet de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Dit kan bij (vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. Voor dit gebied kan de officier van justitie vervolgens het bevel geven voor een preventief fouilleeractie.

Spoedeisend preventief fouilleren: In 2014 is artikel 174b aan de Gemeentewet toegevoegd om spoedeisend preventief fouilleren mogelijk te maken. In dat geval krijgt de burgemeester toestemming veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, zonder dat dit door de gemeenteraad in een verordening is opgenomen. De officier van justitie geeft (eventueel mondeling) een bevel voor het houden van een fouilleeractie. De aanwijzing 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.

Dit onderzoek bestaat uit een korte vragenlijst. Wij verzoeken u om deze vragenlijst in te vullen. Dit zal maximaal 10 minuten van uw tijd kosten. Aan het eind van de vragenlijst kunt u ervoor kiezen om de vragenlijst op te slaan als pdf.

Preventief fouilleren (artikel 151b)

1.	Sinds 2002 kan de gemeenteraad op basis van artikel 151b van de Gemeentewet de burgemeester bij verordening de bevoegdheid verlenen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Dit kan bij (vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. Voor dit gebied kan de officier van justitie vervolgens het bevel geven voor een preventief fouilleeractie.
	Is in de APV van uw gemeente de bevoegdheid voor de burgemeester opgenomen om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nee → naar vraag 6
<input type="checkbox"/>	Anders, namelijk: <input type="text"/>
2.	Zijn er in de afgelopen drie jaar veiligheidsrisicogebieden aangewezen waar preventief fouilleren mogelijk is of was in uw gemeente?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nee → naar vraag 6
3.	Zijn er in de afgelopen drie jaar acties gehouden waarin preventief werd gefouilleerd op basis van artikel 151b van de Gemeentewet?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Nee → naar vraag 5



4.	Hoe vaak is er in de afgelopen drie jaar preventief gefouilleerd binnen de gemeente?
<input type="checkbox"/>	Eén keer
<input type="checkbox"/>	Twee keer
<input type="checkbox"/>	Drie tot vijf keer
<input type="checkbox"/>	Zes tot tien keer
<input type="checkbox"/>	Meer dan tien keer

→ na beantwoorden vraag 4 naar vraag 6

5.	Waarom is er (nog) geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid preventief te fouilleren in de aangewezen veiligheidsrisicogebieden?
<input type="checkbox"/>	Weet niet/geen antwoord

Spoedeisend preventief fouilleren (artikel 174b)

6.	In 2014 is artikel 174b aan de Gemeentewet toegevoegd om <u>spoedeisend</u> preventief fouilleren mogelijk te maken. In dat geval krijgt de burgemeester toestemming veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, zonder dat dit door de gemeenteraad in een verordening is opgenomen. De officier van justitie geeft (eventueel mondeling) een bevel voor het houden van een fouilleeractie. De aanwijzing 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. Is artikel 174b en de mogelijkheden daarvan besproken of behandeld door de gemeenteraad?
<input type="checkbox"/>	Ja
<input type="checkbox"/>	Anders, namelijk:
<input type="checkbox"/>	Nee → naar vraag 8
<input type="checkbox"/>	Weet niet

7.	Tot welk standpunt/zienswijze heeft deze bespreking/behandeling door de gemeenteraad geleid?
<input type="checkbox"/>	Geen duidelijk standpunt/meningen waren verdeeld
<input type="checkbox"/>	Overwegend positief
<input type="checkbox"/>	Overwegend negatief
<input type="checkbox"/>	Weet niet

8.	Zijn de mogelijkheden van artikel 174b (ook) op een andere manier aan de orde geweest? <i>Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan informeel overleg tussen burgemeester en de raad of overleg in de driehoek.</i>
<input type="checkbox"/>	Ja, namelijk:
<input type="checkbox"/>	Nee
<input type="checkbox"/>	Weet niet

9.	Is sinds 2014 de inzet van spoedeisend preventief fouilleren overwogen en toegepast in een (crisis)situatie?
<input type="checkbox"/>	Niet overwogen → naar vraag 11
<input type="checkbox"/>	Wel overwogen, maar niet in praktijk toegepast → naar vraag 11
<input type="checkbox"/>	Wel overwogen, ook in praktijk toegepast

10.	Hoe vaak is er sinds 2014 spoedeisend preventief gefouilleerd?
<input type="checkbox"/>	Eén keer
<input type="checkbox"/>	Twee keer
<input type="checkbox"/>	Drie tot vijf keer
<input type="checkbox"/>	Zes tot tien keer
<input type="checkbox"/>	Meer dan tien keer

→ na beantwoorden vraag 10 naar vraag 12

11.	Waarom is er (nog) geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid spoedeisend preventief te fouilleren?
	<input type="text"/>

12.	Heeft artikel 174b (spoedeisend preventief fouilleren) meerwaarde ten opzichte van artikel 151b (preventief fouilleren) voor uw gemeente?
<input type="checkbox"/>	Veel meerwaarde
<input type="checkbox"/>	Meerwaarde
<input type="checkbox"/>	Geen meerwaarde
<input type="checkbox"/>	Weet niet → ga naar vraag 14

→ Op basis van v12 invoegen <geen> meerwaarde

13.	Kunt u toelichten waarom artikel 174b (spoedeisend preventief fouilleren) <geen> meerwaarde heeft ten opzichte van artikel 151b (preventief fouilleren) voor uw gemeente?
	<input type="text"/>

14.	Verwacht u dat spoedeisend preventief fouilleren in de toekomst (meer) wordt toegepast in uw gemeente?
<input type="checkbox"/>	Zeker niet
<input type="checkbox"/>	Waarschijnlijk niet
<input type="checkbox"/>	Waarschijnlijk wel
<input type="checkbox"/>	Zeker wel
<input type="checkbox"/>	Weet niet → ga naar vraag 16

→ Op basis van v14 invoegen <zeker niet/waarschijnlijk niet/waarschijnlijk wel/zeker wel>

15.	Kunt u toelichten waarom u verwacht dat spoedeisend preventief fouilleren in de toekomst <zeker niet/waarschijnlijk niet/waarschijnlijk wel/zeker wel> (meer) wordt toegepast in uw gemeente?
	<input type="text"/>

16.	Wat is uw eigen rol binnen de gemeentelijke organisatie?
<input type="checkbox"/>	Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
<input type="checkbox"/>	Burgemeester
<input type="checkbox"/>	Anders, namelijk:

17.	Het WODC wil graag nog een kwalitatieve verdieping naar het gebruik van (spoedeisend) preventief fouilleren onder burgemeesters. Is uw gemeente hiertoe bereid, bijvoorbeeld door aanvullende vragen te beantwoorden of een interview te geven?
<input type="checkbox"/>	Ja zeker
<input type="checkbox"/>	Ja misschien
<input type="checkbox"/>	Nee

Bedankt voor uw deelname aan het onderzoek.