

# **Leren (van) Preventief Fouilleren:**

Een analyse van het proces  
en  
externe effecten in tien gemeenten

PROGRAMMA POLITIE & WETENSCHAP

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement  
Advies- en Onderzoeksgroep Beke  
Januari 2005

Dr. E.J. van der Torre  
Dr. H.B. Ferwerda

*Met medewerking van:*

Drs. D. de Hoog (COT)  
Drs. N. Arts (Beke)  
Drs. L. Schaap (COT)  
Drs. M. Giesberts (Beke)  
Drs. G. Verhagen (Beke)

# Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	
<b>Leren van preventief fouilleren</b>	<b>5</b>
<i>Hoofdstuk 1</i>	
<b>Het wetsvoorstel: overwegingen en kanttekeningen</b>	<b>6</b>
1.1 Een lange aanloop	6
1.2 <i>Legal Opinion</i> : een bondige toetsing	7
1.3 Driedubbele doelstellingen	10
1.4 Preventief Fouilleren: veel politiek-bestuurlijke elementen	12
1.5 Conclusies	14
<i>Hoofdstuk 2</i>	
<b>Preventief fouilleren in Rotterdam en Amsterdam</b>	<b>16</b>
Inleiding	16
2.1 Rotterdam: wisselende veiligheidsrisicogebieden	16
2.2 Amsterdam: twee veiligheidsrisicogebieden	24
2.3 Conclusies	29
<i>Hoofdstuk 3</i>	
<b>Hoofdpijnen: Preventief fouilleren in acht gemeenten</b>	<b>32</b>
Inleiding	32
3.1 Den Helder: veel dreiging, weinig incidenten	32
3.2 Haarlemmermeer: fouilleren op Schiphol	37
3.3 Heerlen: een stevig wapenprobleem	42
3.4 Utrecht: kleinschaliger acties	47
3.5 Tilburg: toenemend wapengeweld	51
3.6 Roermond: pas op de plaats	53
3.7 Maastricht: de teugels worden aangehaald	55
3.8 Zaanstad: één bijzonder actie	68
3.9 Afsluiting	60
<i>Hoofdstuk 4</i>	
<b>Opbrengsten en effecten: presentatie en interpretatie</b>	<b>61</b>
Inleiding	61
4.1 Harde opbrengsten: onder de loep	62
4.2 Gecontroleerde burgers over preventief fouilleren	65
4.3 Aangehouden verdachten in beeld	67
4.4 Afsluiting: een vreemde lacune	70
<i>Hoofdstuk 5</i>	
<b>Preventief Fouilleren: de stand van zaken</b>	<b>71</b>
Inleiding	71
5.1 Actiemethoden: een praktijkanalyse	71
5.1.1 Gebiedsafsluiting/insluiting	72
5.1.2 Mini-insluiting	72
5.1.3 Statische voertuigcontrole	73

5.1.4	Dynamische voertuigcontrole	74
5.1.5	Gebiedssurveillance	75
5.1.6	Passantencontrole	76
5.1.7	Horecacontrole	76
5.2	Besluitvorming	78
5.3	Doelstellingen	79
5.4	Organisatie en uitvoering	81
5.5	Effectmetingen en wapenregistraties	88

## *Hoofdstuk 6*

<b>Aanbevelingen</b>	<b>91</b>
----------------------	-----------

## Bijlagen:

Bijlage 1	Verantwoording (98)
Bijlage 2	Geraadpleegde bronnen (100)
Bijlage 3	Modelregistratie kengetallen opbrengsten Preventief Fouilleren (107)
Bijlage 4	Straatenquête Preventief Fouilleren (108)
Bijlage 5	Profiellijst Preventief Fouilleren (110)
Bijlage 6	Legal Opinion (112)
Bijlage 7	Folders en protocollen (119)
Bijlage 8	Landelijke referentiegegevens preventief fouilleren (130)

## **Leren van Preventief Fouilleren**

Het programma Politie & Wetenschap volgt vanaf de allereerste controleacties de gang van zaken bij het preventief fouilleren. Ze verzamelt informatie in gemeenten die er ervaring mee hebben opgedaan en organiseerde op 14 april 2003, samen met het Landelijk Platform Vuurwapens, een landelijke studiedag over preventief fouilleren: 'Eerlijk Delen', te Zutphen. Ten behoeve van deze studiedag werd door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement een discussienota opgesteld (Van der Torre e.a., 2003). Die nota had toen nog maar op vier gemeenten betrekking: Amsterdam, Rotterdam, Heerlen en Den Helder. Destijds bleek er bij veel gemeenten en politiekorpsen behoefte aan informatie over ervaringen die elders waren opgedaan met preventief fouilleren. Ook bleek dat de gemeenten die al hadden gefouilleerd reeds waren afgestapt van bepaalde methoden en dat het nog maar de vraag was wat de effecten en opbrengsten op middellange termijn zouden zijn. Dat is één van de redenen geweest om deze vervolgstudie te starten.

Deze studie heeft betrekking op de gang van zaken in tien gemeenten. Op basis van empirisch onderzoek en beschrijvingen van deze gemeenten maken we de stand van zaken op, trekken we conclusies en formuleren we aanbevelingen. We zijn van mening dat er nog het nodige valt te verbeteren in de manier waarop momenteel preventief wordt gefouilleerd, in de informatieverzameling en bij metingen van de effecten en opbrengsten. Tijdens dit onderzoek hebben we wel gemerkt dat autoriteiten en politie er van doordrongen zijn dat ze bij preventief fouilleren 'burgers' controleren en geen 'verdachten'. Er wordt bijna zonder uitzondering zorgvuldig geopereerd.

Deze leerstudie kent de volgende hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1: een beschrijving en bondige analyse van de wettelijke grondslag van preventief fouilleren.
- Hoofdstuk 2: beschrijving en analyse van de twee gemeenten waarin veruit de meeste personen zijn gecontroleerd: Rotterdam en Amsterdam.
- Hoofdstuk 3: een bondige weergave van de gang van zaken in acht andere gemeenten: Den Helder, Haarlemmermeer, Heerlen, Utrecht, Tilburg, Roermond, Maastricht en Zaanstad.
- Hoofdstuk 4: een analyse van de opbrengsten en effecten van preventief fouilleren in de tien gemeenten.
- Hoofdstuk 5: de stand van zaken. Er worden conclusies getrokken over hoe het er op hoofdlijnen voor staat met preventief fouilleren.
- Hoofdstuk 6: aanbevelingen, waarmee naar onze mening aanzienlijke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

## Hoofdstuk 1

### Het wetsvoorstel: overwegingen en kanttekeningen

#### 1.1 Een lange aanloop

De wet van 13 juli 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet Wapens en Munitie (WWM) maakt preventief fouilleren mogelijk. Sindsdien kan de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij – ernstige vrees voor het ontstaan van – verstoring van de openbare orde vanwege de aanwezigheid van wapens een gebied aan te wijzen als ‘veiligheidsrisicogebied’ (VRG). Hiertoe dient een burgemeester (driehoeks)overleg te voeren met de officier van justitie. Daadwerkelijk preventief fouilleren is pas mogelijk nadat de officier van justitie heeft gelast dat dit tegenover een ieder in een VRG mogelijk is. In een VRG kunnen politieambtenaren op drie manieren controleren op wapenbezit:

- verpakkingen van goederen, met inbegrip van reisbagage, onderzoeken;
- vervoermiddelen onderzoeken;
- personen aan hun kleding onderzoeken.

Het belangrijkste en meest karakteristieke kenmerk van preventief fouilleren is dat aan al dit onderzoek, dat uiteraard de persoonlijke levenssfeer aantast, geen verdenking ten grondslag behoeft te liggen. Het onderzoek wordt niet gestoeld op concrete (strafbare) gedragingen van de onderzochte personen. Personen kunnen worden gecontroleerd omdat ze op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats aanwezig zijn. Nog anders gezegd: het onderzoek treft geen ‘verdachten’, maar ‘burgers’. Juist daarom wordt de wettelijke mogelijkheid tot preventief fouilleren ook bekritiseerd. Ook voor mensen die voorstander zijn van de wettelijke constructie die preventief fouilleren introduceert, is “(...) het wennen, omdat we allemaal zijn opgeleid in een systeem waarin je niet in tassen en jassen van burgers kunt kijken”.

Aan de genoemde wetwijziging ligt een initiatiefwetsvoorstel ten grondslag dat op 29 oktober 1999 door het kamerlid Van de Camp werd ingediend. Nu is een initiatiefwetsvoorstel dat het haalt al geen gebruikelijk fenomeen, maar zeker niet als in acht wordt genomen hoe groot het feitelijke en gevoelsmatige verschil is tussen het onderzoeken van burgers en verdachten. Deze uniciteit en trendbreuk dragen er waarschijnlijk aan bij dat Van de Camp alom wordt gezien als *founding father* van het preventief fouilleren.

Het politieke initiatief kent uiteraard een voorgeschiedenis. Die voorgeschiedenis is veelkleurig en bestrijkt vele decennia waarin het wapengeweld - in heel Nederland en in het bijzonder in gebieden of gelegenheden met geconcentreerd wapenbezit - gestaag toenam. Schietincidenten zijn emotionele piekgebeurtenissen die gevoelens van onveiligheid en onbehagen aanwakkeren, zeker bij omwonenden of bij mensen die - mogelijk gebaseerd op feitelijke omstandigheden - denken dat dit ook in hun (publieke) omgeving niet valt uit te sluiten. Dit temeer als volstrekt duidelijk is dat er onschuldige (dodelijke) slachtoffers vallen: ‘als het hun kan gebeuren, dan mij of mijn kinderen ook’ (Van der Torre e.a., 2003). Er hebben zich talrijke spraakmakende incidenten voorgedaan. In stukken over preventief fouilleren, is het inmiddels gebruikelijk om te verwijzen naar één van deze schietincidenten, namelijk die op 13 februari 1998 in de Rotterdamse metro. Op die dag schiet een man wild om zich heen in de metro: vijf personen raken gewond. Rotterdams topperleg naar aanleiding van dit incident mondt uit in het rapport ‘Aanpak van het vuurwapengeweld’ dat wordt aangeboden aan beide politieminsters. Het rapport agendeert onder meer de uitbreiding van bevoegdheden tot fouillering en controle van vervoermiddelen. Dit wordt eind 1998 gesteund door het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen.

Het kabinet besluit in april 1999 om te bezien hoeveel winst kan worden geboekt bij intensievere benutting van bestaande wetgeving. De politieministers starten ‘proefprojecten’ in twee gebieden met veel wapengeweld: één in Rotterdam (de Millinxbuurt) en één in Amsterdam (Zuidoost). In beide gebieden wordt in november 1999 een experimentele actie gehouden: in een afgesloten gebied worden burgers gefouilleerd (op basis van artikel 52, lid 2 WWM), zonder dat daar een individuele verdenking aan ten grondslag ligt. De rechter oordeelde begrijpelijkerwijs dat de twee ‘proefacties’ onrechtmatig waren, omdat voor de toepassing van artikel 52, lid 2 WWM nu eenmaal een geïndividualiseerde verdenking nodig is. Daar doet een groot aantal wapenincidenten in de Rotterdamse Millinxbuurt en in Amsterdam Zuidoost niets aan af. De grote voorspelbaarheid van deze rechterlijke uitspraak onderstreept het hoge politieke gehalte van de twee controle-acties.

Er is dan inmiddels een WODC-rapport van de persen gerold – ‘Criminaliteit en rechtshandhaving 1999’ – waaruit onder meer blijkt dat gedurende de weekenden, in het bijzonder op straat of in de horeca, de meeste gewelds- en wapendelicten worden gepleegd. Vijftien procent van de burgers past het uitgaansgedrag aan vanwege vrees voor (wapen)geweld.

In juli 2000 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het verloop van de twee proefprojecten en over de hoofdlijnen waarlangs het kabinet de wetgeving wil aanpassen om fouilleringen zonder individuele verdenking mogelijk te maken. Het initiatief wetsvoorstel Van de Camp met een vergelijkbare strekking ligt dan al op tafel. Hier komt nog eens een tweede initiatiefwetsvoorstel bij, namelijk van kamerlid Kuijper (PvdA) omtrent een algemene bevoegdheid tot het doorzoeken van voertuigen. De Kamer dringt aan op overleg omtrent samenvoeging. Na afhaken van Kuijper resulteert dit in een (derde) nota van wijziging bij het initiatiefvoorstel Van de Camp. In juli 2001 stemt de Tweede Kamer in met dit wetsvoorstel en op 14 mei 2002 volgt de Eerste Kamer. Uiteindelijk treedt de initiatiewet op 15 september 2002 in werking. Vijf dagen daarna volgt, te Rotterdam, de eerste controle-actie.

Sinds september 2002 is het dus mogelijk om onder bepaalde voorwaarden in een VRG niet-verdachte burgers – en hun bagage en voertuigen – te onderwerpen aan preventieve fouillering.

Naast deze (bestuursrechtelijke) mogelijkheid tot preventief fouilleren, voorziet de wet van 13 juli 2002 in een zogeheten strafvorderlijk spoor: onderzoek naar vuurwapens buiten een VRG. Het maakt onderzoek (weer: van personen, bagage en voertuig) mogelijk naar aanleiding van een soort van verdenking. Die ‘verdenking’ is ruim geformuleerd. Het is voor opsporingsambtenaren reeds mogelijk de bevoegdheden uit te oefenen, indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van aanwijzingen dat een strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt, dan wel een strafbaar feit als bedoeld in de artikelen 13, 26 of 27 WWM zal worden gepleegd. Deze studie focust op het ‘bestuursrechtelijke spoor’, al is het maar omdat dit vaak wordt toegepast.

## **1.2 *Legal opinion*: een bondige toetsing**

In de praktijk geeft preventief fouilleren een – zij het beperkte – schending van de lichamelijke integriteit te zien. Het is dus een inbreuk op de privacy van de gecontroleerde burgers. Dit is de belangrijkste reden waarom we de bestuursrechtelijke mogelijkheid tot preventief fouilleren voorzien van een bondige juridische analyse. We baseren ons daarbij op een *Legal Opion* (Mul, 2003). Inbreuken op privacy behoren aan een aantal eisen te voldoen, namelijk:

1. Een wettelijke basis: de bevoegdheid waarmee een inbreuk op de privacy wordt gemaakt dient te zijn geregeld in een wet in formele zin;
2. De inbreuk dient in een democratische samenleving noodzakelijk te zijn in het belang van (onder meer) de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden of strafbare feiten of de bescherming van de gezondheid;
3. Die noodzakelijkheid (onder 2) vereist een dringende maatschappelijke behoefte. De inbreuk op de privacy dient proportioneel te zijn ten opzichte van het beoogde doel en de redenen die voor een privacyinbreuk worden gegeven, dienen relevant en voldoende te zijn;
4. De eis van voorzienbaarheid: het moet voor een ieder (die kennis neemt van de wet) voorzienbaar zijn wanneer en op grond van welke omstandigheden hij te maken kan krijgen met een bevoegde inbreuk op zijn privacy. Dit betekent dat de omschrijving van de bevoegdheid, met name voor wat betreft de gevallen en gronden, niet ‘vaag’ mag zijn;
5. De toepassing van de privacy inbreukmakende bevoegdheid moet noodzakelijk zijn (beginsel van *necessity*). Deze noodzakelijkheid betreft als het ware een combinatie van de subsidiariteit en de proportionaliteit: de inbreuk moet noodzakelijk zijn, nu geen andere (minder ingrijpende) mogelijkheid open staat om het beoogde doel te bereiken, en de inbreuk moet in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel.

Aan de eerste eis wordt zonder meer voldaan. De wet van 13 juli 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en de WWM in verband met de bestrijding van wapengeweld (Stb. 420) is nu eenmaal een wet in formele zin.

Ten tweede is het de vraag of de geregelde bevoegdheden noodzakelijk zijn. De redenering in het wetgevingstraject is wat dat betreft tamelijk eenvoudig. De wapencriminaliteit is toegenomen, in het bijzonder op gezette tijden en plaatsen. Dit veroorzaakt stevige onveiligheidsgevoelens die onder meer tot uitdrukking komen in mijddedrag (mensen die niet meer ‘durven’ uit te gaan). De voorspelbaarheid van wapenbezit op gezette tijden en plaatsen is groot, maar tegelijkertijd ontbreekt vaak de geïndividualiseerde verdenking die nodig is bij benutting van ‘oude’ instrumenten. Zie hier, zo wordt geredeneerd, de noodzaak tot een instrument ter bestrijding van wapenbezit en –gebruik dat ingezet kan worden op basis van informatie over de tijd en plaats van wapencriminaliteit.

Volgens deze redenering wordt ook al grotendeels voldaan aan de derde eis. De gevoelens van onveiligheid vanwege wapencriminaliteit zijn zo groot dat de (bescheiden) inbreuk op privacy in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel. Het repareren van leemtes in het oude instrumentarium (niet toegesneden op locaties en tijden met geconcentreerd wapencriminaliteit) toont de relevantie en toereikendheid van de wettelijke regeling van preventief fouilleren aan.

De wetgever legt, zoals gesteld, de afweging of op tijden en plaatsen met relatief veel (onrust omtrent) wapencriminaliteit daadwerkelijk wordt overgaan tot (bestuursrechtelijk) preventief fouilleren in handen van lokale politiek (gemeenteraad) en autoriteiten (burgemeester, officier van justitie). Het valt daarbij op dat de wetgever niet of nauwelijks richtlijnen geeft ter beantwoording van de vraag wanneer preventief fouilleren gerechtvaardigd is op gemeentelijk niveau. Dit dienen lokale politiek en autoriteiten dus in hoge mate zelf uit te maken.

De vierde eis betreft de voorzienbaarheid. De wettelijke regeling van het bestuursrechtelijke spoor is duidelijk: de bevoegdheden kunnen in een VRG, gedurende een bepaalde tijd, tegenover een ieder worden uitgeoefend. Het besluit van de burgemeester om een VRG aan te wijzen, alsmede de duur daarvan, moet kenbaar gemaakt worden (gepubliceerd) op een door art. 3:42 Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) voorgeschreven manier. In theorie kan een



ieder die gedurende die tijd het VRG betreedt er rekening mee houden preventief te worden gefouilleerd. In de Memorie van Toelichting wordt de voorkeur uitgesproken om, naast publicatie in bladen die soms mondjesmaat worden gelezen, bij de toegang kenbaar te maken dat mensen een door de burgemeester aangewezen VRG betreden. Voor alle duidelijkheid: dat is dus niet verplicht.

Het is, uiteraard, bij beoordeling van de toelaatbaarheid van de privacyinbreuk van belang hoe de bestuursrechtelijke bevoegdheden tot preventief fouilleren in de praktijk worden toegepast. Daarbij is met name, maar niet alleen, de vijfde eis van belang: de privacyinbreuk moet noodzakelijk zijn. De bevoegdheden in het kader van preventief fouilleren, kunnen tegenover (voor een vastgestelde periode) een ieder in een VRG worden toegepast. Nu is dit strikt genomen louter het geval als een ieder in een VRG, die dit gebied verlaat of betreedt, wordt gecontroleerd. Het is elementaire logica dat dit zelden het geval zal zijn, al is het maar vanwege het enorme beslag dat dit zou leggen op de politiecapaciteit. Een dergelijke werkwijze is in menig gebied praktisch nagenoeg onuitvoerbaar, bijvoorbeeld omdat er grote opstoppingen zouden ontstaan. Kortom, er moet vrijwel altijd worden geselecteerd welke personen of groepen wel en niet worden gecontroleerd. In de praktijk blijkt preventief fouilleren daadwerkelijk een constant keuzeprocess te zijn: wie, waar, wanneer op welke wijze fouilleren (COT, 2003)? De vraag is of er (objectieve) selectiecriteria moeten worden opgesteld, en zo ja, welke? Omdat het bestuursrechtelijke bevoegdheden betreft, kan op basis van art. 5:13 AWB slechts gebruik gemaakt worden van die bevoegdheid voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de betreffende taak (het evenredigheidsbeginsel). Dit beginsel correspondeert in zekere zin met dat van *necessity*. De uitoefening van de bevoegdheid tot preventief fouilleren, vooral de daarbij gemaakte selectie(s), wordt begrensd door onder meer het discriminatieverbod en, al is het wat minder direct, beginselen als het verbod op willekeur en het verbod op *detournement de pouvoir*. De *legal opinion* concludeert dat de gemaakte selectie (ook) achteraf uit te leggen moet zijn. Met andere woorden: de selectie moet zijn geobjectiveerd. Hieromtrent geeft de Memorie van Toelichting niet of nauwelijks houvast. Wel wordt het volgende gesteld:

“Bij het toekennen van ruimere bevoegdheden aan de politie bestaat (...) het risico van de willekeurige selectie. Dit risico kan tot een minimum worden beperkt door het aangewezen gebied waarbinnen de ruimere bevoegdheden mogen worden toegepast duidelijk te begrenzen en nauwkeurig te omschrijven en de toepassing van de ruimere bevoegdheden van meerdere toetsmomenten afhankelijk te maken en aan een ondubbelzinnige termijn (zes uur) te binden” (TK 2000-2001, 27 605, nr. 3, p.1)

Dit citaat memoreert het verbod op willekeur en hamert op duidelijke grenzen: geografisch en in de tijd. In een tussenevaluatie van het Ministerie van Justitie wordt, nadat is gewezen op het discriminatieverbod, gesteld dat met name het bovenstaande citaat aantoonde dat “de wetgever niet heeft gewild dat er selectief zou worden gefouilleerd” (Tussenevaluatie preventief fouilleren, p. 53). Wij lezen dat echter nergens in de kamerstukken en het blijkt ook al niet uit de *legal opinion* die we hebben laten opstellen. Sterker, die *legal opinion* wijst erop dat selectie van personen en groepen die worden gefouilleerd bijna altijd nodig is en dat het nodig is om de selecties te objectiveren.

“Niet slechts de intuïtie – al dan niet gebaseerd op (vermeende) ervaring – van de opsporingsambtenaar mag leidend zijn bij de selectie, maar ‘indicatoren’ die aan een ieder uit te leggen zijn. (...) Daarbij zij opgemerkt, dat handelen op basis van ervaring en/of intuïtie niet, althans niet noodzakelijkerwijs, leidt tot discriminatoir of (volstrekt) willekeurig handelen; veelal zijn die intuïtieve redenen ook wel objectiveerbaar. Hier

lijkt bij uitstek een rol voor de officier van justitie weggelegd, die de ambtenaren die de betreffende bevoegdheden (moeten) gaan uitoefenen, kan voorlichten omtrent de grenzen van het wenselijke en het toelaatbare” (Mul, 2003, p 7 en p. 8).

Grofweg kan op een aantal manieren worden geselecteerd wie – dus welke individuen – preventief worden gefouilleerd:<sup>1</sup>

1. *Iedereen* die een door autoriteiten vastgesteld gebied verlaat of betreedt (en mogelijk ook een ieder die zich daar in begeeft). In dit geval is er idealiter (d.w.z. als uitvoering daadwerkelijk mogelijk is) geen keuzeruimte voor opsporingsambtenaren.
2. Autoriteiten, in het bijzonder de officier van justitie, stellen *aselecte criteria* vast. Aselect betekent, zo leert de ‘dikke Van Dale’, dat op basis van toeval, zonder voorkeur, wordt bepaald wie wordt gefouilleerd. Om voorkeuren en dus de keuzeruimte en intuïtie/ervaringskennis van opsporingsambtenaren uit te sluiten is het van eminent belang dat de instructies aan het operationele personeel glashelder zijn (en dat wordt voorzien in controle daarop). Hierbij valt te denken aan controle van ‘elke vijfde persoon (of voertuig)’ die een gebied betreedt of ‘elke vijfde persoon (of voertuig)’ die surveillerende opsporingsambtenaren tegenkomen. Of: de eerste de beste persoon (of voertuig) of groep die – zodra opsporingsambtenaren niemand (meer) controleren – langskomt. Dit vergt veel van de zelfbeheersing van het operationele personeel. Immers, als bijvoorbeeld de vijfde persoon een ‘nette oude heer’ is en de zesde persoon iemand die volgens uitvoerders wel eens een wapen bij zich zou kunnen hebben, moet toch de oude heer worden gecontroleerd. Dit gaat, zacht gezegd, tegen de alledaagse politieroutine in, waarbij op intuïtie en ervaring gebaseerde typificaties juist veel bepalen (zie bijvoorbeeld Van der Torre, 1999). Juist daarom zijn glasheldere instructies nodig bij aselect fouilleren.
3. Autoriteiten, in het bijzonder de officier van justitie, stellen (*andere* dan onder 2 bedoelde) *selectiecriteria* vast. Hierbij valt te denken aan kenmerken van groepen of categorieën mensen waarvan bekend is dat ze wapens bezitten en mogelijk ook gebruiken. Het gaat dan om criteria zoals leeftijd, sexe, de precieze locatie in een VRG en/of de klaarblijkelijke bestemming – bijvoorbeeld een discotheek met relatief veel wapenincidenten. In dit geval wordt getracht de selecties van uitvoerders te sturen en te controleren.

We zullen ons nu eerst nader verdiepen in de doelstellingen die naar voren komen in het wetgevingstraject. Daarna gaan we nader in op het zware politiek-bestuurlijke element dat de wetgever heeft aangebracht in de lokale besluitvorming over preventief fouilleren.

### 1.3 Driedubbele doelstellingen

Het is de bedoeling om door middel van preventief fouilleren het wapenbezit en wapengeweld terug te dringen (TK 1999-2000 26865, nr.3, p.4). Deze ogenschijnlijk heldere bedoeling is tijdens het wetgevingstraject en in de praktijk weerbarstiger gebleken. Het is om te beginnen namelijk niet geheel duidelijk om welk type delicten het in essentie gaat, al is wel duidelijk dat het dient te gaan om naar tijd en plaats geconcentreerde delicten. In kamerstukken worden

---

<sup>1</sup> De tussenevaluatie van Justitie schept op dit punt verwarring. Nadat is gesteld dat de wetgever duidelijk heeft gemaakt dat zij wil dat er geen individuen worden geselecteerd, plaatst de tussenevaluatie daar aselect fouilleren tegenover. De tussenevaluatie lijkt aselect fouilleren zo gelijk te stellen aan het fouilleren van iedereen. Zo wordt dus voorbij gegaan aan de mogelijkheid aselecte criteria te formuleren. Nog daargelaten dat volgens de legal opinion in het kader van rechtsbescherming het juist een goede zaak is als een officier van justitie andere selectiecriteria zou formuleren die in overeenstemming zijn met geldende juridische eisen.

uitgaanscentra en –tijden genoemd, alsmede drugsconcentraties en riskante sportevenementen. Een Memorie van Toelichting benadrukt de dreiging van het zogenoemde “zinloze geweld” (TK 1999-2000, 26865, nr.3, p.1). Dit begrip kan ruim en eng worden opgevat. Bij een ruime interpretatie gaat het om publiek geweld zonder voorgeschiedenis, zonder criminele intenties of zonder crimineel gewin. Zo opgevat, omvat zinloos geweld veel delicten die zonder wapens worden begaan: bijvoorbeeld de klassieke knokpartij in een discotheek of een fysieke aanvaring in het verkeer. Bij een enge definitie gaat het om dodelijk geweld zonder een enigszins te begrijpen aanleiding. Hoewel Nederland een reeks van dergelijke schokkende delicten achter de rug heeft, is het al met al zeldzaam. Hier komt bij dat zinloos geweld deels een modeterm lijkt te zijn: de piek ligt inmiddels al weer enkele jaren achter ons – al kan het weer vol in de belangstelling komen bij nieuwe ernstige delicten. In het debat over preventief fouilleren, staat niet zelden het gebruik van vuurwapens centraal (Schaap, 2003). Dit is onder meer het geval in een invloedrijke nota van de Raad van Hoofdcommissarissen, waarvan het volgende citaat de kamerstukken haalt:

“Het leidt geen twijfel dat het gebruik van vuurwapens een behoorlijk zware steen bijdraagt aan het gevoel van onveiligheid. Dat gevoel wordt niet alleen bepaald doordat daadwerkelijk geschoten wordt maar ook door het dreigen met vuurwapens. In veel gevallen waarbij met een vuurwapen wordt bedreigd, levert dit ernstige psychische gevolgen op bij het slachtoffer. Het is bekend dat veel slachtoffers van gewapende overvallen gedurende lange tijd niet meer in staat zijn om op normale wijze deel te nemen aan het arbeidsproces en het sociale verkeer” (TK 1999-2000, 26865, nr.5, p.2).

Dit citaat lijkt veel meer betrekking te hebben op intentioneel wapenbezit en op delicten zoals straatroof en andere overvallen. Dat is in elk geval gedeeltelijk weer wat anders dan zinloos geweld. Het is logisch om de vraag te stellen hoeveel invloed preventief fouilleren kan hebben op intentioneel wapenbezit en dit soort delicten. Laten straatrovers of bankovervallers zich afschrikken door een mogelijk actie preventief fouilleren? Dit is sterk de vraag. En als ze zich laten beïnvloeden door controleacties: leidt het tot afstel, uitstel of geografische verplaatsing? Het valt op dat dit soort kwesties – dus vragen over de aard van het wapenbezit en – gebruik en de mogelijke effecten daarop van preventief fouilleren - nergens in het wetgevingstraject serieus aan bod komen. Het is hoe dan ook een uiterst relevante vraag – al valt die wel moeilijk te beantwoorden. Vanwege de relevantie lijkt het erop dat de kwestie bewust is omzeild. In bestuurskundige termen: een duidelijke beleidstheorie die aangeeft hoe met preventief fouilleren wordt getracht welk type wapenbezit of – gebruik terug te dringen ontbreekt. Impliciet is de hoofdgedachte als volgt. Wapenbezitters die zich niet verdacht gedragen hoeven zich in het publieke domein nu niet al te veel zorgen te maken om betrappt te worden, zelfs niet op tijden en locaties waarop het wapenbezit en –gebruik relatief hoog is. Door middel van preventief fouilleren, realiseren mensen zich dat ze aangehouden kunnen worden met een wapen op zak, in hun auto of in hun bagage: het is de bedoeling dat ze hierdoor geen wapen meedragen of gebruiken - en het liefs ook niet (meer) bezitten (TK 1999-2000, 26865, nr.3, p.7).

Het valt op dat de doelstellingen sterk uiteenlopen, ook dat draagt bij aan onduidelijkheden omtrent de beleidstheorie. Verdere bestudering van met name Kamerstukken leert dat er tegelijkertijd drie typen (sub)doelstellingen worden nagestreefd, zonder dat er een duidelijke prioritering wordt gemaakt. Het betreft:

1. *Strafrechtelijke doelstellingen.* Het in beslag nemen (“van straat halen”) van zoveel mogelijk wapens, met de bedoeling zo het aantal wapenincidenten en het (niet-geregistreerde) wapenbezit te verminderen;
2. *Maatschappelijke doelstellingen.* Het is de bedoeling mensen een veilig gevoel te geven in het publieke domein (o.a. TK 2000-20001, 26865, nr. 49?). Voorts is het ook de bedoeling een bijdrage te leveren aan het herstel van het gezag van overheid en politie (TK 2000-2001, 26865, nr. 7, 11?);
3. *Strikt-preventieve doelstellingen.* Mensen ertoe bewegen dat ze hun wapens thuis laten of, liever nog, weg doen. De Memorie van Toelichting plaatst dit doel boven het strafrechtelijke:

“Doelstelling van de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied is (...) niet dat zoveel mogelijk wapens in beslag worden genomen, maar dat de veiligheid in het gebied wordt verhoogd doordat bezoekers geen wapens bij zich hebben” (TK 1999-2000, 26865, nr. 5, p. 6)

Hoewel de wetgever het preventieve karakter van – *what’s in a name* – preventief fouilleren onderstreept en zelfs voorop lijkt te plaatsen, wordt het formuleren en prioriteren van doelstellingen de facto in hoge mate in lokale handen gelegd. Te meer omdat het nastreven van de doelstellingen elkaar kan bijten. Zo vraagt strikte preventie bijvoorbeeld om voorlichting en ruimhartige openbaarmaking, maar de strafrechtelijke doelstelling juist niet. Maatschappelijke doelstellingen zijn gebaat bij het netjes, zorgvuldig en zichtbaar fouilleren van (een groot aantal) mensen – het is dan niet erg als er (heel) veel mensen worden gefouilleerd waarvan bij voorbaat min of meer vast staat dat ze ‘nu niet en nooit’ een wapen bij zich hebben. Strafrechtelijke doelen lijden daar echter onder: in dat geval wordt het grootste effect bereikt als personen uit groepen of uit categorieën dan wel op plaatsen dan wel tijden met een hoge mate van wapenbezit worden gefouilleerd. Dit vergt dus informatie op basis waarvan keuzen worden gemaakt over een gerichte inzet van het instrument.

Overwegingen over de vraag wat nu precies of met voorrang de bedoeling is ontbreekt nagenoeg in stukken uit het wetgevingstraject. De politiedepartementen hebben ook afgezien van het opstellen van een ‘handleiding preventief fouilleren’ of een andere uitwerking van doelstellingen en inzet van het instrument. In de tussenevaluatie van het ministerie van Justitie blijft het bij een subparagraaf (4.7.1). Op gemeentelijk niveau zullen gemeenten dus een beleidstheorie moeten opstellen: welke doelstellingen streven wij op welke wijze na? Tegelijk zal nagedacht moeten worden over het meten en beoordelen van effecten en opbrengsten. Voor deze vergaande decentralisatie van het operationele beleidsproces bij preventief fouilleren, valt aan de ene kant wat te zeggen: vanuit Den Haag valt nu eenmaal niet te zeggen hoe preventief fouilleren in gemeente X het best gestalte kan worden gegeven (maatwerk). Aan de andere kant blijft zoveel onduidelijk dat dit een last is voor lokale partners en dat het de kans op improvisatie en op grote onderlinge verschillen vergroot. Dit lijkt met name lastig voor ‘kleine(re) gemeenten met grote wapenproblemen’.

#### **1.4 Preventief Fouilleren: veel politiek-bestuurlijke elementen**

De lokale politiek-bestuurlijke besluitvorming over preventief fouilleren, is van groot belang. Immers, het wetgevingstraject scheidt weinig duidelijkheid omtrent de veelal noodzakelijke selecties, over de beleidstheorie of over de vraag wanneer de lokale situatie ‘erg’ genoeg is om preventief te fouilleren. Veel dient met andere woorden lokaal te worden uitgevonden.

De gemeenteraad bepaalt of het in een gemeente mogelijk wordt om een VRG aan te wijzen. Het aanwijzen van een VRG is een bevoegdheid van de burgemeester, die zich daarover verstaat met de officier van justitie. Het spreekt voor zich dat de burgemeester hieromtrent verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. In deze twee stappen ligt een bescherming besloten tegen onzorgvuldig gebruik van de bestuursrechtelijke bevoegdheid tot preventief fouilleren. Een simpele constatering is dat slechts in een kleine minderheid van de Nederlandse gemeenten daadwerkelijk een VRG is aangewezen waarin controleacties zijn gehouden. Meer gemeenteraden kiezen ervoor om de APV te wijzigen, zodat de burgemeester zo nodig een VRG kan aanwijzen: ‘voor het geval dat’.

Raadsleden zullen (echter) ook praktisch-politieke afwegingen maken bij de besluitvorming over preventief fouilleren. Willen ze bij verordening de burgemeester de bevoegdheid geven om onder voorwaarden een VRG aan te wijzen? Of willen ze juist niets weten van preventief fouilleren omdat ze denken dat juist dat slecht is voor het imago? Raadsleden zullen ook anticiperen op het standpunt van hun burgemeester. Immers, als die bezwaren heeft tegen preventief fouilleren, zal hij of zij geen VRG aanwijzen en heeft het scheppen van de mogelijkheid daartoe niet snel praktische consequenties. Een burgemeester laat al snel begrijpelijkerwijs zijn of haar inschatting van de lokale maatschappelijke impact van aanpassing van de APV meewegen:

“Burgemeester Guusje ter Horst ziet in de Nijmeegse criminaliteitscijfers geen aanleiding om over te gaan tot preventief fouilleren. Ook het subjectieve onveiligheidsgevoel van de Nijmegenaren (...) lijkt daar niet om te vragen. ‘Wij zouden daar een verkeerd signaal mee afgeven. Ik denk ook dat je met de voorbereiding en de benodigde aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) al een discussie opstart waar we niet op zitten te wachten. Nijmegen is een veilige stad. Als er toch een keer aanleiding zou ontstaan om preventief te fouilleren, dan kunnen we het nog snel genoeg regelen. Tot die tijd heeft de politie voldoende mogelijkheden om in te grijpen’ (Kruyer, 2002, p. 5)”.

Onder de rook van Nijmegen, in Cuijk, wordt daarentegen door de lokale politiek gekozen voor een zogeheten slapende bepaling: de raad past de APV aan in de veronderstelling dat er nog veel ten nadele moet veranderen eer de burgemeester een VRG zal aanwijzen (Kruyer, 2002).

Het maakt veel uit welke politiek-bestuurlijke maatstaven worden gehanteerd bij de besluitvorming over preventief fouilleren. Spelen symbolische effecten, zoals het imago-effect, een rol, en zo ja, hoe zwaar weegt dit? Hoeveel wapenincidenten rechtvaardigen preventief fouilleren? Een absolute maat en referenties met de gemeenten die een aandeel hadden in de aanloop naar het initiatiefwetsvoorstel (Amsterdam, Rotterdam) zijn een rem op preventief fouilleren in middelgrote of kleinere gemeenten. Als daarentegen veel gewicht wordt toegekend aan ontwikkelingen in de tijd (‘een toename van wapenincidenten met 15% in een jaar’) of naar verschillen in de regio (‘het is hier aanzienlijk erger dan in belendende gemeenten’), wordt in een kleine of middelbare gemeenten eerder preventief fouilleren serieus overwogen. Ook andere vragen kunnen een rol spelen. Hoe zwaar wegen enkele spraakmakende (dodelijke) wapenincidenten in een stadscentrum mee in de politiek-bestuurlijke besluitvorming?

Indien de gemeenteraad de APV aanpast en een burgemeester voornemens is een VRG aan te wijzen, neemt het Openbaar Ministerie deel aan het overleg over die aanwijzing. Zo wordt een justitiële check ingebouwd op de politiek-bestuurlijke besluitvorming, waarin ook de

politie (en soms de Koninklijke Marechaussee) vrijwel zeker een stevig aandeel zal hebben. Al is het maar omdat een controleactie pas mogelijk is als de officier van justitie dit heeft gelast. De legal opinion doet juist bij het aansturen van een zorgvuldige operatie (onder meer bij selecties) een beroep op het Openbaar Ministerie. Hoewel dit in het kader van *checks and balances* en vanwege de gedistantieerde positie van het Openbaar Ministerie voor de hand ligt, zal in de praktijk belangrijk zijn wat gemeenteraad en burgemeester ervan vinden. De kans is uitermate klein dat in een gemeente veel preventief zal worden gefouilleerd zonder politiek-maatschappelijke steun. Die steun is gebaat bij zorgvuldige toepassing, maar ook bij resultaten. Hoe door middel van preventief fouilleren resultaten (die beklijven) geboekt kunnen worden is – ook al – in hoge mate een decentrale zaak. Immers, de wetgever volstaat met een sobere beleidstheorie. De driehoek en ambtelijk tripartiete overleg zal een lokale beleidstheorie op maat moeten ontwikkelen.

## 1.5 Conclusies

1. De wettelijke regeling van ‘het bestuursrechtelijke spoor’ dat preventief fouilleren mogelijk maakt, doorstaat de marginale toetsing hierboven. Het introduceert een bijzonderheid: zonder geïndividualiseerde verdenking worden privacyinbreuken onder voorwaarden mogelijk.
2. Wel zal ook de praktijk van preventief fouilleren moeten voldoen aan juridische eisen, onder meer het evenredigheidsbeginsel, het discriminatieverbod, het verbod op willekeur en het verbod op *detournement de pouvoir*. De *legal opinion* vraagt in het bijzonder aandacht voor een zorgvuldige gang van zaken bij het selecteren van individuen en groepen die worden gecontroleerd. Dit is logischerwijs nodig, tenzij daadwerkelijk een ieder in een VRG wordt gecontroleerd. De *legal opinion* doet bij het aansturen van zorgvuldige selecties in het bijzonder een beroep op de officier van justitie.
3. Het is, zo benadrukt de *legal opinion*, een misverstand om te denken dat selecties van te controleren individuen of groepen niet zouden mogen of dat de wetgever heeft gesteld dat dit niet gepast zou zijn. Die selecties dienen wel te worden geobjectiveerd en te worden begrensd door juridische eisen. Een manier om te selecteren bestaat uit het formuleren van heldere aselechte criteria, bijvoorbeeld ‘elke vijfde persoon controleren’. Vanwege de grote rol van intuïtie en ervaringskennis bij veel politiewerk is de uitvoering van aselechte criteria op z’n minst lastig.
4. De wetgever laat bij de toepassing van de nieuwe bestuursrechtelijke bevoegdheid tot preventief fouilleren veel over aan lokale politiek, burgemeester en officier van justitie. Een duidelijke beleidstheorie die aangeeft hoe met preventief fouilleren (welk type) wapenbezit en –gebruik kan worden teruggedrongen, ontbreekt. De wetgever noemt uiteenlopende – en mogelijk tegenstrijdige – doelstellingen.
5. De wetgever dicht een voornamelijk rol toe aan gemeenteraad en burgemeester. Hiermee geeft de besluitvorming over bestuursrechtelijk preventief fouilleren onvermijdelijk talrijke praktisch-politieke afwegingen te zien. Het is de taak van de burgemeester en de officier van justitie om toe te zien op een zorgvuldige gang van zaken.

6. De praktisch-politieke afwegingen zullen onder meer betrekking hebben op de vraag wanneer wapenincidenten preventief fouilleren rechtvaardigen. Ook het aanleggen van maatstaven is de facto in hoge mate een lokale aangelegenheid. Daarnaast zullen al snel andere politiek-bestuurlijke afwegingen – bijvoorbeeld over het effect van preventief fouilleren op het imago van een gemeente of buurt – een rol spelen bij de vraag in hoeverre aanpassing van de APV en daadwerkelijk preventief fouilleren ‘opportuun’ zijn.

## Preventief fouilleren in Rotterdam en Amsterdam

### Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de gang van zaken in de twee *founding cities* van preventief fouilleren: Rotterdam en Amsterdam. In beide steden zijn inmiddels al vele controleacties gehouden. Er blijken de nodige verschillen te bestaan tussen de twee steden.

### 2.1 Rotterdam: wisselende veiligheidsrisicogebieden

#### Aanpassing van de APV: snel een ruime meerderheid

Rotterdam zat en zit wat preventief fouilleren betreft op de voorste rij. Nog voordat de wetwijziging die preventief fouilleren mogelijk maakt de Eerste Kamer passeerde, debatteerde en stemde de gemeenteraad – op 11 juli 2002 - van Rotterdam over een aanpassing van de APV die de burgemeester in staat stelt een VRG aan te wijzen. De Groen Links-fractie stemde tegen; de overige fracties stemden ermee in. Het was bij voorbaat duidelijk dat het in Rotterdam niet ging om een zogeheten ‘slapende regeling’: het was zeer voorspelbaar, en reeds aangekondigd, dat de burgemeester op korte termijn een VRG zou aanwijzen. Dit is logisch gezien het Rotterdamse aandeel in het politiek-maatschappelijke debat dat voorafging aan de wetwijziging. Nadat de officier van justitie een last had afgegeven, werd er op 20 september 2002 voor het eerst in Rotterdam (en Nederland) preventief gefouilleerd.

Een zeer ruime politieke meerderheid steunde dus de aanpassing van de APV en de snelle start met controleacties. Aan de ene kant is de roep om daadkrachtig overheidsoptreden heel groot in Rotterdam, getuige onder meer de meest recente gemeenteraadsverkiezingen. Fracties steunen het preventief fouilleren van harte (met wat kanttekeningen omtrent de daadwerkelijke uitvoering) of ze zijn niet snel bereid zich ertegen te keren, omdat wordt ingeschat dat ‘de gewone man en vrouw’ voorstander zijn van preventief fouilleren. Uit latere enquêtes blijkt dat dit daadwerkelijk zo is.<sup>2</sup> Aan de andere kant dringt de politiek aan op behoedzaamheid en zorgvuldigheid bij controleacties. Er worden nu eenmaal burgers gefouilleerd en geen verdachten. En dan ook nog eens in wijken waar veel allochtonen wonen. Preventief fouilleren mag niet leiden tot spanningen tussen overheid en allochtone groepen.

#### Doelstellingen: aansluiting bij algemeen beleid

Rotterdam sluit bij de doelstellingen met betrekking tot preventief fouilleren aan bij meer algemene oogmerken van het lokale veiligheidsbeleid. Controleacties dienen een bijdrage te leveren aan de bestrijding van (vuur)wapengeweld: een ‘speerpunt’ van bestuur, justitie en politie. Het Collegeprogramma vermeldt dat daartoe onder meer minimaal een keer per maand een controleactie wordt gehouden. Dit dient bij te dragen aan de ‘wapengerelateerde’ stedelijke doelstellingen voor de collegeperiode 2002-2006: een toename met 20% van het aantal in beslaggenomen vuurwapens, en een daling van 20% van het aantal straatroven en

---

<sup>2</sup> Evaluatie preventief fouilleren, 25 september 2003.



overvallen.<sup>3</sup> Daarnaast is het, “secundair”, de bedoeling het vertrouwen in het veiligheidsbeleid te vergroten: de sleutelopdracht van het Rotterdamse college. Rotterdam hoopt preventieve effecten te bewerkstelligen, maar heeft die doelstelling niet geoperationaliseerd. Rotterdam hanteert dus een andere prioritering dan de wetgever: Rotterdam plaatst strafrechtelijke doelstellingen boven preventieve, terwijl de wetgever dit precies omkeert. Hoewel het één (inbeslagname) natuurlijk tot het ander (preventie van wapenbezit en -gebruik) kan leiden, kunnen beide doelen elkaar bijten. Dat is in Rotterdam daadwerkelijk zo. Er wordt namelijk gekozen voor summiere bekendmaking van de aanwijzing van een VRG, onder andere omdat een duidelijke aankondiging de pakkans zou kunnen verkleinen. Ten slotte valt op dat bij strafrechtelijke doelstellingen het accent wordt gelegd op vuurwapens.

De opsomming van doelstellingen voor een specifiek VRG kan hier gedeeltelijk van afwijken. Zo bevat een operationeel draaiboek voor controleacties in de Tarwewijk de volgende doelstellingen: tegengaan van illegaal (vuur)wapenbezit; opsporen van (vuur)wapens<sup>4</sup>; opsporen van vuurwapencriminaliteit en ander wapengeweld; voorkomen van verstoring van de openbare orde; in positieve zin beïnvloeden van onveiligheidsgevoelens bij omwonenden.<sup>5</sup> Een interne evaluatie levert kritiek op deze formulering van doelstellingen. Vanwege het ontbreken van een operationalisering valt niet te concretiseren (onder meer voor het uitvoerende personeel) wat nu precies de bedoeling is en vallen nauwelijks effecten te meten (Schaap, 2003).

### **Wisselende en zeer verschillende veiligheidsrisicogebieden**

In de periode van 20 september 2002 tot en met 1 januari 2004 wordt in zeven verschillende veiligheidsrisicogebieden preventief gefouilleerd. Dat is veel meer dan in andere gemeenten, die (kleine wijzigingen daargelaten) één of twee VRG's kennen.<sup>6</sup> Rotterdam kiest voor verschillende en wisselende betrekkelijk kleine VRG's die voor relatief korte tijd worden aangewezen. In eerste instantie werd VRG Nieuwe Binnenweg e.o. voor vier weken aangewezen. Daarna de Tarwewijk voor acht weken. Sindsdien bedraagt de looptijd steeds drie maanden. Tot 1 januari 2004 zijn VRG Delftsestraat en VRG Tarwewijk meerdere keren aangewezen, namelijk 2 respectievelijk 4 keer. Rotterdam hanteert een korte doorlooptijd zodat “de driehoek (...) zich aldus regelmatig (kan) buigen over de effectiviteit van het instrument en de noodzaak om een hernieuwde aanwijzing (kan) overwegen” (Evaluatie preventief fouilleren, 25 september 2003, p. 8).

De VRG's verschillen onderling sterk, zowel wat geografie als misdaadbeeld betreft. Het allereerste VRG betrof *De Nieuwe Binnenweg e.o.* Dit is een horecagebied op de rand van het stadscentrum met uitgaansgeweld. De weg is bovendien van oudsher één van de hardnekkige gebieden in de Rotterdamse harddrugscene, alsmede een verbindingsas tussen drugslocaties in het stadscentrum en in het Westen van de stad (Van der Torre en Hulshof, 2000). Het is ook een locatie waar illegaal op straat wordt getippeld, al schommelt de intensiteit daarvan nogal. Hier werd op 20 september de eerste actie gehouden. Daarna volgden er nog drie (de laatste op 17 oktober 2002). Er werden opmerkelijk weinig wapens aangetroffen: 11.

---

<sup>3</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat deze doelstellingen niet specifiek voor preventief fouilleren geformuleerd zijn, maar gelden voor het gehele Rotterdamse veiligheidsbeleid. De Gemeente Rotterdam streeft ernaar om zoveel mogelijk vuurwapens in beslag te nemen en zij hanteert daartoe meer middelen dan alleen preventief fouilleren.

<sup>4</sup> We nemen aan dat het gebruik van het werkwoord ‘opsporen’ een *slip off the pen* is. Rotterdam toont zich namelijk uitermate bewust van het cruciale onderscheid tussen preventief fouilleren en opsporing.

<sup>5</sup> *Operationeel Draaiboek Regeling Preventief Fouilleren*, Tarwewijk, Politie Rotterdam-Rijnmond, 18 december 2002, p. 6.

<sup>6</sup> De VRG's in Amsterdam zijn geografisch wel groter of tellen aanzienlijk meer bezoekers dan die in Rotterdam.

In december 2002 werd de *Tarwewijk* voor het eerst aangewezen als VRG. Dit is een achterstandswijk in Rotterdam-Zuid. Delen ervan nemen een prominente plaats in binnen de (in de jaren negentig) snel gegroeide agressieve harddrugscene op de zuidelijke Maasoever (Van der Torre en Van Gaalen, 2003). Die agressie komt onder meer tot uitdrukking in wapengeweld. In 1998 hebben er zelfs diverse keren schietpartijen plaats waarvan de politie niet of laat op de hoogte raakt (Van der Torre en Hulshof, 2000). De Millinxbuurt was jarenlang het brandpunt van de drugscene. De drugsoverlast in de Millinxbuurt neemt sinds 1999 zienderogen af. Dat neemt niet weg dat de gehele Tarwewijk – onverlet de vermindering van de drugsoverlast op wijkniveau - blijft kampen met drugsconcentraties, al verschuiven die enigszins binnen de wijk. Zo is onder meer de (drugs)criminaliteit toegenomen op de Katendrechtse Lagedijk (Van der Torre en Hulshof, 2000). Op 1 oktober 2003 wordt daar een (roof)moord gepleegd die veel opschudding teweegbrengt: een Turkse winkelierszoon wordt het slachtoffer. De Turkse gemeenschap uit kritiek op gemeente en politie omdat niet snel genoeg zou zijn opgetreden tegen het geweld in deze straat. De harddrugscene in deze wijk is vermengd geraakt met criminele jongerengroepen en met illegale huurders van erbarmelijk slechte woonruimte (dit laatste wordt overigens hard aangepakt door de overheid). Tenslotte liggen twee metrostations - te weten Zuidplein en Maashaven - op de grens van de Tarwewijk. Deze stations worden benut door drugsdealers en verslaafden: om rond te hangen, te dealen en te gebruiken, alsook om op de metro te stappen naar andere Rotterdamse drugslocaties. De aanwijzing van de Tarwewijk is in januari 2004 tot drie keer toe vernieuwd.

Per 1 januari 2003 is de *Delftsestraat* drie maanden lang een VRG. Dit is een klein VRG met enkele grote en populaire horecazaken, voornamelijk discotheken en andere uitgaansgelegenheden. De straat ligt op steenworp afstand van Rotterdam Centraal Station. In en rondom deze horeca hebben zich in het verleden wapenincidenten voorgedaan. Deze straat is dan ook voornamelijk aangewezen vanwege het hoog ingeschatte wapenbezit onder stappers.

Op 11 april 2003 werd voor het eerst een controleactie gehouden op de *Keileweg* en in de Vierhavenstraat. De Keileweg is een brede weg in een industriewijk, pal tegen Rotterdam Spangen aan en vlakbij metrostation Marconiplein. De Keileweg is aangewezen als tippelzone en is één van de grootste probleemlocaties in de drugscene in Rotterdam West. In de afgelopen jaren wordt de tippelzone gekenmerkt door criminalisering, internationalisering (pooiers en tippelaarsters uit het buitenland), verharding (werkomstandigheden tippelaarsters, onderling geweld) en een groeiende populatie. De drugscene op de zone is vermengd met de dealpanden en straatscene in nabijgelegen woonwijken. Het gemeentebestuur heeft besloten dat de zone uiterlijk “eind 2005” wordt opgeheven. Na een eerste grootschalige controleactie (11 april 2002), is hier besloten tot relatief kleinschalige maar frequente acties. Het valt op dat bij 17 controleacties in april, mei en juni 2003 slechts twee vuurwapens worden aangetroffen: dat is minder dan waarop velen - ook de opstellers van dit rapport – rekenden.

Van 15 april tot 15 juli 2003 zijn ook de wijken *Pendrecht* en *Zuidwijk* in Rotterdam Zuid aangewezen als VRG. Het betreft kwetsbare wijken in Rotterdam Zuid. De intensiteit van de misdaad en drugsoverlast is er gemiddeld genomen minder dan in de Tarwewijk, maar de aard van de problemen stemt min of meer overeen: een opkomende drugscene, metrostations die onder meer worden gebruikt door leden van de drugscene, illegale woonvormen, en vermenging van drugscene en jeugdcriminaliteit. Meer in het bijzonder zijn bewoners van deze twee wijken bevreesd dat de drugsriminaliteit en het (wapen)geweld vanuit de Tarwewijk – onder meer over de metrolijn - naar hun wijk(en) verplaatst. Op 1 februari 2003

wordt in Pendrecht (Slinge) een spraakmakende moord gepleegd: een tiener van 13 jaar oud (Sedar Soares) werd vermoord.

Van september 2003 tot en met november 2003 wordt voor het eerst ook gefouilleerd in het *Oude Noorden*. Het Oude Noorden is een achterstandsgebied, aan de Westkant van de Maas, vlakbij het stadscentrum. Hier is in de jaren negentig een drugscene opgekomen, waarbinnen Marokkaanse dealers en drugsrunners het meest zichtbaar zijn. Het onderscheid tussen jongerenscene, jeugdcriminaliteit, drugscene, coffeeshops en illegaliteit is er diffuus. Nadat het Oude Noorden jarenlang vooral door Marokkaanse drughandel in het (lokale) nieuws kwam, heeft zich meer recent ook hier een spraakmakende schietincident voorgedaan. Op 20 februari 2003 had een ‘wilde schietpartij’ plaats. Hierbij viel een dode en er raakten twee mensen gewond.

In Rotterdam wordt (tijdelijk) in verschillende VRG's gefouilleerd. Mede daarom is vaak de vraag aan de orde wanneer in een bepaald gebied (tijdelijk) zou moeten worden gestopt met fouilleren. Tegelijk wordt met name vanuit verschillende politiedistricten druk uitgeoefend op de toetsgroep om in hun territorium een nieuw VRG aan te wijzen. Een krantenkop getuigt hiervan: ‘Politie wil ook preventief fouilleren in Prins Alexander’ (Rotterdams Dagblad, 28 mei 2004).

Van 20 september 2002 tot en met juni 2003 zijn in zeven verschillende VRG's in totaal 50 controleacties gehouden. Er zijn 18.697 fouilleringen geregistreerd. In totaal werden 4.279 auto's gecontroleerd en 34 horecagelegenheden. Alles bij elkaar zijn 578 wapen 'van straat' gehaald. Het valt op dat de teller blijft steken op 23 vuurwapens. In Rotterdam wordt of werd gebruik gemaakt van al de actiemethoden die in hoofdstuk 6 aan bod komen.

### **Besluitvorming: bureaucratische zorgvuldigheid**

Een ambtelijk voorportaal, de zogeheten ‘toetsgroep’, is ingericht ten behoeve van de besluitvorming over preventief fouilleren. Deze groep (met leden van bestuur, justitie en politie) geeft gestalte aan de politieke opdracht om zorgvuldig te werk te gaan bij - de besluitvorming over - fouilleren. Het heeft geresulteerd in een tamelijk bureaucratische procedure.<sup>7</sup> De toetsgroep beoordeelt schriftelijke voorstellen van een districtschef om in een gebied te fouilleren. Dit voorstel behoort een aantal elementen te bevatten: een cijfermatige analyse van vuurwapen- en geweldsincidenten; een sfeerrapportage, onder meer omtrent de aard en intensiteit van de verstoringen van de openbare orde; een omschrijving van het handhavingsbeleid “in breed perspectief” en een omschrijving van de gebiedsaanpak in het kader van het veiligheidsbeleid en de daarbij geboekte resultaten. In eerste instantie diende hier gegevens uit de politiemonitor aan te worden toegevoegd. Inmiddels is dit vervangen door een andere (bestuurlijke) veiligheidsmeting, de zogeheten Veiligheidsindex. Indien de toetsgroep instemt met het voorstel, stelt de korpschef aan de burgemeester voor om een VRG aan te wijzen. Vervolgens wordt bezien of de hoofdofficier het voorstel steunt en tenminste één last afgeeft. Voor elke actie wordt een afzonderlijke last afgegeven. Vanwege het tripartiete karakter van het voorportaal, en de hoge ambtelijke (staf)functie van de leden ervan, is de kans “heel groot”, dat deze laatste stappen gladjes worden doorlopen.

De evaluatie preventief fouilleren, meldt dat de procedure “consequent” wordt gehanteerd. Hiermee wordt vooral bedoeld dat in de geest van de procedure zorgvuldig wordt geopereerd, maar de werkwijze is wel al doende versneld. Er wordt voorgesteld om met name een

---

<sup>7</sup> We gebruiken de term bureaucratisch neutraal en bedoelen dus dat de gang van zaken wordt gereguleerd.

hernieuwde aanwijzing minder uitgebreid tegen het licht gehouden. Tenslotte wordt voorgesteld de toetsgroep een regionale functie te geven zodra in andere gemeenten in de politieregio ook VRG's worden aangewezen en controleacties worden uitgevoerd. Het is dan wel de bedoeling dat bestuursambtenaren uit de desbetreffende gemeente plaatsnemen in de toetsgroep.

### **Politieke verantwoording: oppositionele kritiek op de opbrengsten**

In de eerste aanwijzingsperiode heeft de burgemeester de gemeenteraad per brief geïnformeerd over de resultaten van elke actie. Vanwege de bewerkelijkheid hiervan is al snel besloten de raad na het verstrijken van een aanwijzingsperiode te informeren.

In december 2002 verschijnt een voorlopige evaluatie. Het betreft een procesevaluatie, waarin wordt ingegaan op besluitvormingsprocedure, uitvoering en de daarbij betrouwbare zorgvuldigheid. Er wordt onder meer aandacht besteed aan een televisie-uitzending van Zembla, waarin de suggestie zou zijn gewekt dat de politie bevooroordeeld zou fouilleren en mogelijk het discriminatieverbod zou overtreden. De voorlopige evaluatie wijst er, terecht, op dat bepaalde wijken met veel wapendelicten – waaronder de Millinxbuurt waar was gefilmd – nu eenmaal zoveel allochtone bewoners en bezoekers kent dat het onvermijdelijk is dat veel allochtonen gecontroleerd worden. Vervolgens wordt, net als in de tussenevaluatie van het ministerie van Justitie, selectiviteit vrijwel gelijk gesteld aan discrimineren: “Van selectief politieoptreden bij preventieve fouilleringsacties is (...) geen enkele sprake. Mocht echter iemand het gevoel hebben te zijn gediscrimineerd, dan staan hem verschillende wegen open” (Voorlopige evaluatie, p. 10). De voorlopige evaluatie (p. 10) benadrukt nog eens het belang dat Rotterdam hecht aan aselectiviteit: “Mede naar aanleiding van de uitzending van Zembla (...) worden politiemensen tijdens de briefings nog nadrukkelijker dan voorheen gewezen op de aselectieve steekproeven die genomen moeten worden”. Ook de tussenevaluatie van het Ministerie van Justitie (p. 14) vermeldt nog dat in Rotterdam “het uitgangspunt is dat de acties preventief fouilleren aselect dienen plaats te vinden”. In een reactie op een concept van dit rapport heeft de gemeente laten weten dat in Rotterdam niet (langer) aselect wordt gefouilleerd, maar dat er helemaal niet wordt geselecteerd: zo mogelijk wordt ‘een ieder’ gefouilleerd.

We hebben geen reden om te twijfelen aan de Rotterdamse zorgvuldigheid op beleidsniveau, al vinden we niet dat zorgvuldigheid (of rechtmatigheid) inhoudt dat perse aselect moet worden gefouilleerd of altijd “een ieder”. Het is ook lastig en bepaald niet doelmatig of doeltreffend om op operationeel niveau iedereen te fouilleren of om gestalte te geven aan “aselectieve steekproeven”. Dit verklaart waarom politiemensen, in het bijzonder zij die nauw betrokken zijn bij de operatie, hebben aangedrongen op het opstellen van niet-aselecte criteria voor het uitzoeken van personen of groepen die worden gecontroleerd. De driehoek heeft dit verzoek afgewezen. Het debat over selectiecriteria is voor alle gemeenten relevant en zullen we voeren in hoofdstuk 6.

In september 2003 verschijnt een tweede evaluatie, waarin onder meer wordt ingegaan op opbrengsten, geweldsincidenten en wapenincidenten. De tweede en derde zin van de samenvatting luiden: “Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied en het vervolgens inzetten van het instrument preventief fouilleren, maakt deel uit van de gebiedsgerichte aanpak. Hierdoor is het lastig om directe effecten toe te schrijven aan het instrument, daar het integraal deel uit maakt van een totaalaanpak en het aanvullend op andere maatregelen wordt ingezet”. In de volgende zin wordt echter geconcludeerd “dat preventief fouilleren zichtbare

en overtuigende resultaten sorteert”. De evaluatie bevat de volgende relevante opbrengsten, peiling en wapenincidenten:

- Bij 50 acties en 18.687 gefouilleerde personen werden 578 wapens aangetroffen, waaronder 23 vuurwapens. Hiervoor werden (meer dan) 9.124 mensuren<sup>8</sup> door de politie ingezet. Er worden dus weinig vuurwapens aangetroffen;
- In heel Rotterdam is het aantal overvallen waarbij wapens zijn gebruikt in de eerste vier maanden van 2003 lager dan in dezelfde periode in 2002. Hierbij valt op dat er geen vergelijking wordt gemaakt tussen VRG's en andere gebieden. Dat zou uiteraard wel helpen bij het beoordelen van mogelijke effecten van preventief fouilleren;
- In drie VRG's (Nieuwe Binnenweg, Tarwewijk en Pendrecht/Zuidwijk) *stijgt* het aantal geregistreerde geweldsincidenten in de eerste zes maanden van 2003 ten opzichte van dezelfde periode in 2002, respectievelijk: van 142 naar 190; van 401 naar 481 en van 657 naar (maar liefst) 899;
- In twee VRG's *daalt* het aantal geweldsincidenten in de eerste zes maanden van 2003 ten opzichte van dezelfde maanden in 2002. In VRG Delftsestraat van 77 naar 68 en in VRG Keileweg van 41 naar 30;
- Van de Rotterdammers is 73% het (zeer) eens met de stelling “Preventief fouilleren verhoogt de veiligheid op straat”. Het valt op dat 84% van de autochtonen dit antwoord geeft en 58% van de allochtonen. Van de allochtonen is 24% het (zeer) oneens met de stelling; dat geldt voor 7% van de allochtonen. De peiling splitst niet uit naar bewoners die wel en niet in een VRG wonen, en ook niet naar mensen die wel en niet zelf zijn gecontroleerd;
- Medewerkers van politie en justitie vinden dat het publiek “zeer positief reageert” op de controleacties;
- De samenvatting concludeert dat de resultaten van preventief fouilleren onder meer “zichtbaar en overtuigend” zijn omdat “de Veiligheidsindex 2003 laat zien dat de gebiedsgerichte aanpak, waarvan preventief fouilleren deel uitmaakt, haar eerste vruchten lijkt af te werpen”. De Veiligheidsindex betreft een algemene veiligheidsscore. Voor heel Rotterdam is die score echter vrijwel gelijk gebleven: van 5,61 naar 5,64. De hele evaluatie bevat verder slechts twee scores van de Veiligheidsindex. In (VRG) Tarwewijk daalt de score van 3,6 naar 3,5. In het Oude Westen is de score gestegen van 1,5 naar 1,8 (Wapenstilstand, p. 16). Het Oude Westen is een buurt met daarin de kop van de Nieuwe Binnenweg. De rest van deze weg ligt echter in Middelland en het Nieuwe Westen: op dat stuk concentreert zich van oudsher het wapenbezit.<sup>9</sup> Indexscores voor Middelland en het Nieuwe Westen ontbreken echter;
- De samenvatting concludeert dat de zichtbare en overtuigende resultaten ook blijken uit een toename van het vertrouwen in de politie in “de preventief fouilleringsgebieden”. De evaluatie vermeldt dat dit vertrouwen in de hele stad stijgt van 38% naar 40%. In (VRG) Tarwewijk bedraagt de stijging 4%: van 44% naar 48%. In het Oude Westen stijgt het vertrouwen van 34% naar 46%. Scores voor andere VRG's en vergelijkingen tussen VRG's en andere gebieden ontbreken;
- In VRG Tarwewijk daalt de tevredenheid met de buurt van 55% naar 45%. Het percentage bewoners dat vindt dat bedreiging vaak voorkomt, is gedaald van 17% naar 8%. En: “het slachtofferschap ten aanzien van tasjesroof, inbraak en poging tot inbraak is gedaald”. Dit alles heeft (in directe zin) geen betrekking op wapenincidenten.

<sup>8</sup> Exclusief de eerste acties op de Nieuwe Binnenweg e.o. (waarvan met name de eerste grootschalig was) en exclusief voorbereiding en afhandeling van de acties.

<sup>9</sup> De evaluatie vermeldt niet op welk stuk van VRG Nieuwe Binnenweg e.o. de controleacties zijn uitgevoerd. Het feit dat louter de indexscore van het Oude Westen wordt vermeld, suggereert dat louter op de kop van Nieuwe Binnenweg is gefouilleerd.

- Het rapport bevat een tabel met wapenincidenten in Rotterdam. Die verschaft weinig inzicht omdat “geen onderscheid (kan) worden gemaakt tussen registraties van tijdens controleacties in beslag genomen wapens en overige wapenincidenten”. Kortom: vanwege de controleacties geeft de tabel sinds 20 september 2002 een schoksgewijze stijging van het aantal wapenincidenten te zien;
- De bijlage bevat voor vijf VRG’s (Nieuwe Binnenweg, Tarwewijk, Delftsestraat, Keileweg en Pendrecht/Zuidwijk) een tabel met wapenincidenten. Wederom worden wapenincidenten die tijdens controleacties zijn vastgesteld noodgedwongen meegeteld en stijgt het aantal wapenincidenten dus. Ook hier ontbreken vergelijkingen met niet-VRG’s, al is dat ook niet zinvol vanwege het registratie-effect. Door dat registratie-effect stijgt het aantal geregistreerde wapenincidenten in VRG’s hoogstwaarschijnlijk ten opzichte van niet-VRG’s. De evaluatie geeft daarover geen uitsluitel;
- De samenvatting vermeldt dat het aantal aangiften van straatroof is gedaald. De tellingen zijn terug te vinden in de bijlage. Die tellingen hebben echter betrekking op de politieregio, de stad Rotterdam en op drie politiedistricten waarin controleacties zijn gehouden (West, Centrum en Zuid). Scores voor VRG’s ontbreken en dus ook vergelijkingen tussen VRG’s en tussen VRG’s en andere gebieden;
- De evaluatie constateert dat uit “grafieken blijkt dat in alle veiligheidsrisicogebieden (...) het aantal registraties van geweldsincidenten afneemt in de maand(en) dat er fouilleringsacties plaatsvinden” (Wapenstilstand, p. 13). Er wordt verwezen naar een bijlage. Op basis van die bijlage hebben we op twee manieren gekeken of de maandelijkse score van geweldsincidenten daalt of niet: we hebben een actiemaand vergeleken met de maand ervoor en (zo mogelijk) met dezelfde maand een jaar eerder. Dan blijkt dat de maandscore juist meestal niet is gedaald en dat in vijf gevallen de vergelijkende score (een jaar eerder) ontbreekt.

VRG	Maand	Geweldsincidenten tov vorige maand	Geweldsincidenten tov dezelfde maand één jaar eerder
Nieuwe Binnenweg	September 2002	Daalt	?
	Oktober 2002	Stijgt	
Tarwewijk	Oktober 2002	Daalt	?
	November 2002	Daalt	
	December 2002	Stijgt	
	Januari 2003	Stijgt	
Delftsestraat	Februari 2003	Daalt	Stijgt
	Maart 2003	Stijgt	Stijgt
	April 2003	Stijgt	Stijgt
Keileweg	Juni 2003	Stijgt	Stijgt
	April 2003	Daalt	Daalt
	Mei 2003	Daalt	Daalt
Pendrecht/Zuidwijk	Juni 2003	Stijgt	Stijgt
	Mei 2003	Blijft gelijk	Daalt

In het commissiedebat naar aanleiding van de evaluatie is de oppositie (PvdA, D66, Groen Links) kritisch over opbrengsten en effecten. Deze partijen vinden met name dat de opbrengst niet opweegt de politie-inzet. De steun van de meerderheid van de raad komt echter niet in gevaar: de coalitiepartners (Leefbaar Rotterdam, CDA, VVD) zijn juist erg te spreken over preventief fouilleren. Respondenten concluderen dat bij de politieke beoordeling het belang van opbrengsten en effecten, en daarmee van de presentatie daarvan in evaluaties (en dus van de opzet van het evaluatieonderzoek en van de wijze van registratie), is toegenomen en verbetering behoeft.

De mediaberichten over preventief fouilleren in Rotterdam zijn in overgrote meerderheid neutraal en zakelijk (er wordt – in de kantlijn - melding gemaakt van een of enkele acties en

de opbrengst) of positief. In dat laatste geval nemen journalisten veelal min of meer letterlijk over wat persberichten vermelden of wat wordt medegedeeld bij een persbriefing. Ook een ‘verdiepingsartikel’ in Trouw (24 oktober 2003) meldt bijvoorbeeld, met name naar aanleiding van de evaluatie uit september 2003, dat preventief fouilleren succesvol is. De journaliste voorzag klaarblijkelijk niet de toon van het raadsdebat. Er wordt wel uitvoerig een kritische strafrechtgeleerde geciteerd. Meer in het algemeen (ook in andere steden) valt op dat journalisten het niet de moeite waard vinden om zich te verdiepen in preventief fouilleren. Kritiek blijft beperkt tot het citeren van advocaten, academische strafrechtjuristen of enkele kritische politici.

Na de eerste acties is de media-aandacht weggeëbd: er verschijnen korte routineberichten over een actie en de opbrengsten daarvan. Rotterdam kent twee uitzonderingen: de eerder gememoreerde Zembla-uitzending en een artikel in het *Rotterdams Dagblad* met de kop “Kamerleden schrikken van fouilleeracties in het echt” (24 mei 2003). Ook de *founding father* van het preventief fouilleren ‘schrikt’:

“Een keer de glazen Haagse stolp uit. Dat was het idee. Kijken hoe het politieke beleid in werkelijkheid uitpakt. En soms bleek dat inderdaad ietwat anders dan de Haagse en Europese politici, die gisteren door de gemeente voor een dagje ‘Rotterdamse aanpak’ waren uitgenodigd, verwacht hadden. Neem CDA’er W. van de Camp. Hij rilt ’s middags nog na, in het politiebureau aan de Slinge. ‘Heftig’, typeert hij de preventieve fouilleeractie die hij als parlementariër net op het nabijgelegen metrostation meemaakte. ‘Beetje eng’, zegt hij zelfs. ‘Die agent streek zo’n beetje de plooiën uit mijn broek’.

(...)

Zou hij zo’n maatregel niet gewild hebben als hij ‘m eerst aan den lijve had ondervonden, wil burgemeester Opstelten van Van de Camp weten. (...) Van de Camp schudt zijn hoofd: ‘Dat niet. Maar toch, het is wel heel goed om als politicus eens mee te maken hoe dit voelt’”.

De volgende werkdag staat er echter alweer een artikel met een geheel andere toon in het *Rotterdams Dagblad*: ‘Preventief Fouilleren is een begrip geworden’ (26 mei 2003).<sup>10</sup> Het bevat onder meer twee instemmende citaten:

“Een trio RET-medewerkers kijkt op metrostation Slinge goedkeurend toe hoe vele metroreizigers worden gefouilleerd. ‘Dit zouden ze elke dag moeten doen’, zucht er een. ‘Ook om elf uur ’s avonds. Je wilt niet weten wat mensen allemaal bij zich hebben’. Met een tevreden glimlach kijken de drie hoe uit een zak een mes wordt opgediept. ‘Zie je wel’.

(...)

De meeste reizigers ondergaan met een lach op hun gezicht hun lot. Slechts een enkele keer klinkt tevergeefs de smeekbede ‘Ik moet mijn metro halen’, maar het merendeel van de gefouilleerden heeft begrip voor de actie”.

Het eerste kritische artikel legt een dilemma bloot dat respondenten ook signaleren. In de meest onveilige gebieden van Rotterdam bestaat er bij controle van individuen of groepen geregeld spanning tussen de veiligheid van het politiepersoneel en de vriendelijkheid die bij de controleacties aan de dag wordt gelegd. Ook kan het streven om iedereen die uit of in een metro stapt te controleren, en hen tegelijk zo kort mogelijk op te houden, begrijpelijkerwijs

---

<sup>10</sup> Beide artikelen zijn beschrijvend en bevatten geen analyse van de journalist, ondanks het opmerkelijke toonverschil tussen twee kort na elkaar afgedrukte artikelen. Dit is kenmerkend voor de berichtgeving over preventief fouilleren, ook in de andere gemeenten.

leiden tot een zekere haast of distantie. Mede omdat er geen flyers worden uitgedeeld waarin – in meerdere talen – wordt uitgelegd wat de controles behelzen, ontstaan er incidenteel misverstanden en fricties tussen politieagenten en mensen die geen Nederlands spreken. Dit alles neemt niet weg dat een ruime meerderheid van het publiek de controles accepteert (Vergelijk Schaap, 2003).

## **2.2 Amsterdam: Twee veiligheidsrisicogebieden**

### **Aanpassing van de APV: stevige debatten**

Preventief fouilleren in Amsterdam heeft, net als in Rotterdam, een voorgeschiedenis. Ook in de hoofdstad zijn immers in 1999 experimentele wapenacties gehouden, waarbij niet-verdachte burgers werden gecontroleerd. Er zijn inmiddels vele controleacties gehouden, waarbij duizenden personen zijn gefouilleerd: om precies te zijn 18.499 geregistreerde personen van november 2002 tot en met maart 2004.

Er bestaat een groot politiek verschil met Rotterdam. In Rotterdam waren en bleven coalitiefracties warm voorstander van preventief fouilleren – volgens kantenberichten zijn deze fracties er zelfs “lyrisch” over. Dat was bepaald anders in Amsterdam, waar de grootste (coalitie)partij een stevig debat heeft gevoerd met de burgemeester omtrent aanpassing van de APV en de daarop volgende daadwerkelijke controleacties. Op 20 november 2002 stemt een ruime meerderheid van de Amsterdamse gemeenteraad desalniettemin in met de APV-aanpassing: artikel 2.5A geeft de burgemeester, voor twee jaar, de bevoegdheid een VRG aan te wijzen. De fracties van Groen Links, SP en Amsterdam Anders (bij elkaar goed voor 11 van de 45 zetels) zijn tegen. De PVDA-fractie erkent dat “uit politiegegevens blijkt dat het bezit en daadwerkelijk gebruik van wapens op een onaanvaardbaar hoog niveau ligt”. De fractie stemde in vanwege (zeven) toezeggingen van de burgemeester die in haar ogen toeziet op ‘respectvol fouilleren’:

1. De Burgemeester zal er nauw op toezien dat de fouilleringen steeds op zorgvuldige wijze en vanuit een basis van respect voor onschuldige burgers worden uitgevoerd;
2. De Burgemeester zegt toe dat er in de komende periode geen nieuwe risicogebieden zullen worden aangewezen dan na voorafgaand overleg met de Raad. Deze heeft op dat moment de keuze om desgewenst de bevoegdheid weer in te trekken;
3. De Burgemeester draagt er zorg voor dat de resultaten, effecten en waardering van het middel preventief fouilleren tijdens de komende periode worden vastgesteld en gerapporteerd aan de Raad;
4. De Burgemeester zal de Raad via de commissie Algemene Zaken steeds zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen één week op de hoogte stellen van ieder actie waarbij preventief fouilleren is toegepast, inclusief eventuele onregelmatigheden die zich daarbij hebben voorgedaan;
5. De Burgemeester heeft benadrukt dat deze bevoegdheid niet wordt ingezet bij manifestaties met een politiek karakter, tenzij er sprake is van aanwijsbare indicaties van vuurwapenbezit of middelen van vergelijkbare zwaarte;
6. De Burgemeester draagt er zorg voor dat aan gefouilleerde personen kenbaar wordt gemaakt waarom de fouillering plaatsvindt, en op welke wijze men gebruik kan maken van de bestaande klachtenregelingen;
7. De Burgemeester besteedt aandacht aan een zorgvuldige publiekscommunicatie, waarin het doel van preventief fouilleren en de waarborgen waarmee de toepassing ervan is omgeven, worden uitgelegd.



Tenminste twee zaken vallen op en wijken af van de gang van zaken in Rotterdam. De PvdA-fractie toont zich bezorgd omtrent “onbezonnen gebruik” waarbij “bepaalde bevolkingsgroepen onevenredig vaak aan foullering worden onderworpen”. Die bezorgdheid troffen we ook in Rotterdam aan, alsmede in vrijwel elk ander publiek of politiek debat over preventief foulleren. De bezorgdheid wordt in Amsterdam anders gestalte te geven, onder meer in de vorm van een onafhankelijke evaluatie en in zorgvuldige publiekscommunicatie. Dit laatste mondt er onder meer in uit dat de politie aan een ieder die is gecontroleerd een (meertalige, namelijk in Engels en Nederlands) flyer uitdeelt met tekst en uitleg, inclusief de mogelijkheden om een klacht in te dienen. In Rotterdam wordt de communicatie min of meer beperkt tot wat formeel moet. In Amsterdam overlegt de burgemeester met de raad over het (her)aanwijzen van een VRG en wijst in materiële zin de meerderheid van de raad de gebieden van tevoren aan. In Rotterdam wijst de burgemeester een VRG aan: na een zorgvuldige, maar niet-politieke procedure. Tenslotte tonen Amsterdamse raadsleden zich bezorgd over overtreding van het discriminatieverbod, over de effecten van controles op de relatie tussen overheid en minderheden. Dit mondt in november 2002 echter niet uit in de politieke eis of bestuurlijke toezegging dat een ieder dient te worden gefouilleerd of dat er aselechte criteria aan de dag gelegd moeten worden. Sterker, naar aanleiding van kennisname van de eerste controleacties in Rotterdam concluderen velen Amsterdamse *stakeholders* dat het de facto onmogelijk is om iedereen te foulleren (die een VRG ingaat of verlaat). Dat betekent echter niet dat de Amsterdamse raad in een commissie of plenaire vergadering selectiecriteria heeft opgesteld of geaccordeerd. Selectiecriteria lagen en liggen, zoals dat heet, politiek gevoelig. Op 29 november 2002 heeft de eerste controleactie plaats.

### **Doelstellingen: prioritering op basis van ervaringen**

Er is een aantal doelstellingen geformuleerd. Te weten: het tegengaan van illegaal (vuur)wapenbezit; het opsporen van (vuur)wapens; het voorkomen van verstoringen van de openbare orde en het in positieve zin beïnvloeden van onveiligheidsgevoelens bij omwonenden. Er waren in eerste instantie geen doelstellingen geprioriteerd. Bovendien worden met name de eerste twee doelen ook, al jarenlang, nagestreefd met het (overige) wapenbeleid, waarvan preventief foulleren sinds november 2002 het sluitstuk is. Al doende is wel een zekere prioritering ontstaan, zeker bij het meten en beoordelen van de effecten.

Het blijkt eenvoudigweg uitermate lastig om bij controleacties vuurwapens te vinden: 15 (echte) vuurwapens na bijna achttieneneenhalfduizend gecontroleerde personen. De politie richt zich wat wapenvangst betreft daarom primair op andere wapens, alsmede op de preventie van vuurwapenbezit, al valt dat laatste - juist wat vuurwapens betreft - lastig in beeld te krijgen. Vanwege de kleine aantallen wijst een reductie van het aantal aangetroffen wapens niet zo snel op een preventief effect. Dit alles neemt niet weg dat de geringe vuurwapenvondst in een bepaald opzicht tevreden stemt: weinig mensen dragen dit soort wapens op *hot spots* en *prime time* met zich mee. De politie concludeert dat een verdere reductie van het wapenbezit (en van de handel daarin) vooral ook op andere, strafrechtelijke wijze dient te worden aangepakt, ook al gaan van controleacties hoogstwaarschijnlijk wel preventieve effecten uit.

De Amsterdamse politie controleert sinds december 2002 veelvuldig op bepaalde *hot spots* binnen de twee VRG's. Door deze continuïteit – in combinatie met wisselende methoden – wijst een afname van de wapenvondst (absoluut of per gecontroleerd persoon) waarschijnlijk op een preventief effect (Van der Torre en Schaap, 2004). Zo krijgt juist bij herhaalde controles op hot spots het tegengaan van illegaal wapenbezit meer en meer gewicht.

Tenslotte wordt het voorkomen van verstoringen van de openbare orde ruim opgevat. Het betreft niet alleen het voorkomen van wapenincidenten, maar tevens de secundaire effecten van de controleacties: veel en actief blauw op straat reduceert hoogstwaarschijnlijk ook andere lokale delicten en de overlast. Met name de secundaire effecten op lokale delicten zullen bij toekomstige evaluaties zo mogelijk in beeld worden gebracht. Dit is totnogtoe nog niet gebeurd.

### **Veiligheidsrisicogebieden: centrum en Zuidoost**

In Amsterdam wordt in twee veiligheidsrisicogebieden gefouilleerd. Het betreft in de eerste plaats delen van *Amsterdam Centrum*, inclusief de omgeving van het Centraal Station en de vermaarde en omvangrijke rosse buurt. Het is een drukbezocht gebied, ook door toeristen en dagjesmensen. Dit is een reden temeer om 'met respect' te fouilleren: ondanks het grote aantal wapenincidenten in een klein gebied, worden bij controleacties nu eenmaal ook al snel mensen gecontroleerd die louter voor *sight seeing* en vrijwel zeker zonder wapen op zak dit gebied aandoen. Tegelijk is het wapenbezit hier zo hoog dat de politie ook op basis van de APV (het zogeheten messenverbod voortvloeiend uit de toekenning van de status als noodgebied) al optreedt tegen wapenbezit. Het centrum kent een uitgaansleven (inclusief jongeren en jongvolwassenen die stappen met een wapen op zak), een harddrugscene (met allerlei wapens voor offensief en defensief gebruik) en een daarmee verweven prostitutiescene. Er opereren ook overlastgevendende of criminele jongerengroepen.

In *Amsterdam Zuidoost* wordt ook gecontroleerd. Voor niet-Amsterdammers: de Bijlmer en omgeving. Het betreft een wijk met veel hoogbouw, diverse winkelcentra en ook wel lagere woningbouw. Er wonen en komen veel allochtonen in dit deel van Amsterdam. Dit VRG kent onder meer een harddrugscene en er wonen of komen criminele (jongeren)groepen die wapens bezitten en gebruiken. De controles zijn er voor de politie lastiger doelmatig uit te voeren dan in het centrum, omdat het een uitgestrekter gebied is met veel wegen, en met wat minder kenbare *hot spots* of geijkte tijdstippen waarop het wapenbezit relatief hoog is. De publieksdichtheid is er op veel tijden en plaatsen ook aanzienlijk geringer dan in het centrum. Dat neemt niet weg dat ook hier het aantal wapenincidenten in relatieve en absolute zin hoog is.

Vanaf de eerste controleactie op 29 november 2002 tot en met maart 2004 worden in de twee VRG's in totaal ruim dertigduizend mensen gecontroleerd (32.322) en 4.467 voertuigen doorzocht. Dit resulteerde in 194 arrestanten en er werden ruim zevenhonderd (702) wapens aangetroffen, waaronder 15 vuurwapens (en een nepvuurwapen). De meeste wapens werden in VRG Binnenstand aangetroffen: 555 (waaronder 8 echte vuurwapens). In Amsterdam wordt en werd gebruik gemaakt van al de actiemethoden die in hoofdstuk 6 aan bod komen.

### **Besluitvorming: een goed geïnformeerde (sub)driehoek**

De besluitvorming over de VRG's en het ambtelijk voorportaal zijn anders georganiseerd dan in Rotterdam. Amsterdam kent de zogeheten subdriehoek wapens, met daarin vertegenwoordigers van bestuur, justitie en politie (de regionaal coördinator en de twee portefeuillehouders van een politiedistrict met VRG). De subdriehoek ziet toe op een ordelijke en doeltreffende gang van zaken bij de acties en bereidt de besluitvorming voor de driehoek en in de gemeenteraad voor. Anders dan in Rotterdam is de lijn dat de raad in feite een instemmingsrecht heeft (bedongen) bij het aanwijzen van een VRG. Tevens kan de

subdriehoek gebruik maken van een (wapen)registratiesysteem met veel mogelijkheden. Dit systeem registreert wapenincidenten en kan cijfers generen op verschillende niveaus, onder meer buurt, VRG, stad en politieregio. Er kunnen vergelijkingen gemaakt worden in de tijd en tussen buurten of VRG's.. Hiervan wordt logischerwijs gebruik gemaakt bij besluiten over het (opnieuw) aanwijzen van een VRG, alsmede bij evaluaties van controleacties.

In aanloop naar de eerste controleactie debatteren de subdriehoek wapens en de driehoek verschillende keren over selectiecriteria ten behoeve van de operationele keuzes over de vraag wie (welk personen en groepen) worden gefouilleerd. Dit werd nodig geacht omdat de eerste Rotterdamse controleacties hadden uitgewezen dat het nagenoeg onmogelijk is bij controles 'iedereen' te fouilleren. Tijdens een (extra) driehoeksvergadering, een dag voor de eerste actie, wordt besloten dat de controles zich "(...) in het bijzonder [richten] op personen die aanwezig zijn op de bij de politie bekende hangplekken, dan wel bij de politie bekende personen die groepsgewijs in het gebied aanwezig zijn alsmede de in de directe omgeving van die plekken of groepen aanwezige personen die in contact willen treden met bekende personen" (COT, mei 2003, p.4).

Er tekent zich sinds de eerste controleactie een leerproces af waardoor het registratiesysteem verbetert en meer en meer wordt benut ter ondersteuning en controle van het preventief fouilleren. De volgende verbeteringen zijn doorgevoerd:

- In eerste instantie werden de opbrengsten van controleacties niet geoormerkt ingevoerd in het systeem. Dit leidde tot een (met name bij evaluaties en leerprocessen) hinderlijk registratie-effect waardoor het aantal wapenincidenten snel steeg. Daarop is besloten de controleopbrengsten voortaan te oormerken. Bovendien is het registratie-effect door handmatige controles nagenoeg weggewerkt;
- Er wordt scherper op gelet of er bij een incident een wapen in het spel is geweest. Bij sommige delicten is dit altijd zo of ligt dit voor de hand. De politie heeft echter oude processen-verbaal gecontroleerd om te bezien of er niet toch een wapen in het spel was. Er bleek sprake van een niet-onaanzienlijke onderregistratie. Onder impuls van preventief fouilleren wordt er ook op toegezien dat het politiepersoneel het duidelijk registreert als bij een gebeurtenis een wapen in het spel in geweest;
- In het systeem is een optie ingebouwd waardoor het mogelijk is om in één keer scores te krijgen van een VRG, inclusief vergelijkingen in de tijd (hoeveel wapenincidenten waren er  $x$  jaar geleden in de buurten met een VRG, in dezelfde periode?).

De eerste aanwijzing van de twee VRG's had een looptijd van een half jaar: van november 2002 tot en met mei 2003. Die aanwijzing werd mede gebaseerd op een startonderzoek, waarbij gebruik werd gemaakt van het genoemde registratiesysteem. In juni 2003 wees de burgemeester, met de instemming van de raad, de twee gebieden (met een kleine geografische wijziging van VRG Zuidoost) nogmaals aan als VRG. Ditmaal voor een jaar, met ingang van 1 juli 2003. Na afloop hiervan werd de aanwijzingsperiode opnieuw met een jaar verlengd.

Bij het afgeven van een last baseert justitie zich op een zogeheten sfeer proces-verbaal. Dit verbaal omvat de volgende elementen: een omschrijving van het gebied en de problematiek, inclusief een kwantitatieve "onveiligheidsanalyse"; een beschrijving van het "handhavingsbeleid in brede zin en reeds uitgevoerde activiteit"; enkele opmerkingen over actuele zaken aangaande het gebied en, tenslotte, een samenvatting.

Nadat hier ongeveer een jaar ervaring mee opgedaan was, is de procedure versneld en flexibeler geworden. Dit was mede mogelijk omdat in Amsterdam veelvuldig op dezelfde tijdstippen en *hot spots* wordt gefouilleerd. De flexibilisering hangt samen met het streven de acties doelmatiger te organiseren. Het is bijvoorbeeld de bedoeling om een actie te organiseren als de politiebezetting op geijkte dagen en tijden dit toelaat of als omstandigheden (bijvoorbeeld opkomende wapenagressie in de drugscene) daarom vragen. Een soortgelijke

ontwikkeling tekent zich in vrijwel elke gemeente waar tot op heden is gefouilleerd af (zie verder hoofdstuk 6).

### **Politieke verantwoording: toegenomen politiek vertrouwen**

Goede informatieverstrekking aan de gemeenteraad is een van de afspraken tussen politiek en burgemeester omtrent ‘respectvol fouilleren’. Over de eerste controleacties heeft de burgemeester de raad per brief geïnformeerd. Daarbij baseerde de burgemeester zich onder andere op observaties van bestuursambtenaren en een kort onafhankelijk evaluatieverslag.<sup>11</sup> Deze acties werden ook bijgewoond door journalisten en raadsleden, onder meer van de PvdA-fractie die toezag op de gestelde voorwaarden omtrent ‘respectvol fouilleren’. De ingetogen en zorgvuldige gang van zaken bij de controleacties stemde de meeste raadsleden tevreden en verklaart waarom hun aandacht voor het ‘dossier’ afnam. Dit geldt ook voor de media, die beschrijvend, zakelijk en kort over het preventief fouilleren in Amsterdam berichten.

Na afloop van de eerste aanwijzingsperiode (november 2002 tot en met mei 2003) is de raadscommissie voor (onder meer) Openbare Orde en Veiligheid onder andere door middel van twee rapportages geïnformeerd over de gang van zaken in dit halve jaar: een procesevaluatie waarin onder meer de opbrengsten werden geanalyseerd (Van der Torre e.a., mei 2003) en een analyse van wapenvoorvallen (Wapenvoorvallen in de politieregio Amsterdam-Amstelland, 2003). De procesevaluatie bevestigt dat daadwerkelijk gestalte wordt gegeven aan de afspraken over ‘respectvol fouilleren’. Het concludeert daarnaast dat het overgrote deel van het publiek de controles accepteert. Het publiek heeft vooral veel begrip voor het fouilleren van ‘anderen’. De evaluatie onderstreept dat preventief fouilleren in de praktijk een voortdurend keuzeprocess is: waar precies fouilleren; wie fouilleren; hoeveel personen tegelijk fouilleren, et cetera. Er wordt op de werkvloer van de politie veel gepraat over het fouilleren van personen uit de “doelgroep”. Er bestaat op die werkvloer – net als in Rotterdam - behoefte aan meer duidelijkheid omtrent selectiecriteria. Te meer omdat dit de doelmatigheid en doeltreffendheid van de acties vergroot.

Het commissiedebat in juni 2003 resulteert in het opnieuw aanwijzen van VRG Binnenland en VRG Zuidoost. Het VRG Zuidoost wordt uitgebreid met de Venserpolder: in die buurt nam het aantal wapenincidenten toe, zo bleek uit de politierapportage. Dit maal worden beide gebieden voor een jaar aangewezen. Raadsleden gaan het debat over selectiecriteria uit de weg.

Naar aanleiding van deze aanwijzingsperiode wordt wederom een onafhankelijke evaluatie opgesteld die dit keer betrekking heeft op de opbrengsten en wapenincidenten. Net als in de Rotterdamse evaluatie wordt logischerwijs geen causaal verband gelegd tussen de controleacties en wapenincidenten. In tegenstelling tot Rotterdam worden echter wel vergelijkingen gemaakt in de tijd en tussen VRG(-buurten) en niet VRG(-buurten). Het is in Amsterdam bovendien wel mogelijk (geworden) om de opbrengsten van het preventief fouilleren weg te filteren uit de registratie van het aantal wapenincidenten.<sup>12</sup> Zo wordt een belangrijk en verstorend registratie-effect vermeden. De evaluatie constateert onder meer het volgende:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Opgesteld door het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

<sup>12</sup> In eerste instantie ging dit verkeerd: door middel van handmatige controle van het registratiesysteem zijn de opbrengsten van het preventief fouilleren toen uit de reguliere registratie gehaald. Sindsdien worden incidenten die bij preventief fouilleren worden geconstateerd, geoormarkt ingevoerd zodat ze verwijderd kunnen worden uit tellingen van het aantal wapenincidenten.

<sup>13</sup> Strikt genomen moet een slag om de arm worden gehouden bij het verklaren van de geconstateerde ontwikkelingen. Het lijkt wel aannemelijk dat het preventief fouilleren bijdraagt aan de relatief hoge dalingen in de VRG's. Zie voor de conclusies van deze evaluatie d.d. 6 mei 2004 bijlage X.

- In de periode van juli 2003 tot en met maart 2004 zijn in het VRG Binnenstad in totaal 617 wapenincidenten geregistreerd. In dezelfde maanden een jaar daarvoor waren dat er nog bijna zevenhonderd: 690. Dat is een daling van ruim tien procent: -10,6%. De percentuele daling bedroeg ook in het VRG Zuidoost ongeveer tien procent: -9,7%. Het betrof in absolute zin een daling van 462 naar 417;
- In de politieregio daalde het aantal geregistreerde wapenincidenten met -2,7%. De regionale daling komt voor een groot deel op het conto van de twee veiligheidsrisicogebieden. Als we de twee veiligheidsrisicogebieden buiten beschouwing laten, geeft de rest van de regio namelijk een stijging van het aantal wapenincidenten van 0,6% te zien.

Mede op basis van deze evaluatie wijst de raadscommissie in juni 2004 de twee VRG's nogmaals aan, tot en met 1 juli 2005. De evaluatie beveelt onder meer aan om te bezien hoe en in welke mate de keuzen die bij preventief fouilleren worden gemaakt – waar, hoe(vaak), wanneer, wie – kunnen worden geobjectiveerd door middel van selectiecriteria. De raadsleden vermijden dit. Het Amsterdamse parket houdt zich nu aan dezelfde lijn als de stellers van de tussenevaluatie van het ministerie van Justitie, die aselect fouilleren min of meer presenteren als de enige manier om rechtmatig en zorgvuldig te fouilleren. Het debat daarover stellen we uit tot hoofdstuk 6.

Bureau Onderzoek en Statistiek (O+S) heeft de Amsterdamse publieke opinie over preventief fouilleren twee maal onderzocht.<sup>14</sup> Beide keren interviewt het vierhonderd Amsterdammers van zestien jaar en ouder. De respondenten worden middels een willekeurige steekproef onttrokken aan een telefoonnummerbestand van KPN. Uit de enquête blijkt niet of respondenten ooit onderwerp van fouillering zijn geweest. Het eerste onderzoek wordt kort na de wetwijziging en aanpassing van de APV uitgevoerd: het verschijnt in november 2002. Het tweede onderzoek wordt een half jaar later - in mei 2003 - uitgebracht. De antwoorden die de respondenten geven stemmen in hoge mate overeen. Driekwart van de ondervraagden vindt het van groot belang dat er tijdens acties geen onderscheid wordt gemaakt tussen personen. Ruim zestig procent verwacht dat de wapencontroles enigszins of zeker effect hebben op het wapenbezit. Ongeveer acht op de tien ondervraagden hebben er geen moeite mee om gefouilleerd te worden.

Bij de eerste peiling wordt gevraagd: “Vindt u het goed of slecht dat deze nieuwe wet er is of heeft u daar geen mening over?”. Bijna tachtig procent van de geselecteerde burgers antwoordt positief. In het tweede onderzoek wordt gevraagd wie voor of tegen de wapencontroles zijn: 4% is tegen, 9% is neutraal tegenover en ruim 85% is voor. Uit het tweede onderzoek blijkt tenslotte dat ongeveer 70% er (enigszins) zeker van is dat preventief fouilleren de stad veiligheid maakt.

### 2.3 Conclusies

We trekken op hoofdlijnen conclusies over het preventief fouilleren in Rotterdam en Amsterdam. Rotterdam en Amsterdam proberen allebei, net als andere gemeenten, om de uitvoering van acties te verbeteren, wat betreft de bejegening van het publiek en de doelmatigheid en doeltreffendheid. In algemeen zin besteden we daaraan aandacht in hoofdstuk 6.

<sup>14</sup> Respectievelijk Omnibus 59 ‘Preventief fouilleren en wapencontroles in veiligheidsrisicogebieden’ en Omnibus 61 ‘Preventief fouilleren en wapencontroles in veiligheidsrisicogebieden 2<sup>e</sup> meting’.

## Rotterdam

1. Bij 50 acties en 18.687 gefouilleerde personen worden 578 wapens aangetroffen, waaronder 23 vuurwapens. Hiervoor worden (meer dan) 9.124 mensuren ingezet door de politie.<sup>15</sup>
2. Het aanwijzen van een VRG gebeurt in Rotterdam zorgvuldig. Die zorgvuldigheid komt onder meer tot uitdrukking in een bureaucratische procedure die beslag legt op politiedistricten en het ambtelijk voorportaal – de zogeheten toetsgroep. Mede omdat de procedure bij het (her)aanwijzen van een VRG deels bestaat uit een herhaling van zetten, wordt de procedure versneld.
3. De Rotterdamse zorgvuldigheid wordt in het bijzonder ingegeven door zorgen omtrent het maatschappelijke draagvlak, in het bijzonder onder allochtonen. Om die reden was het beleidsmatige uitgangspunt aanvankelijk dat bij controleacties “aselectieve steekproeven” worden genomen: bij afronding van dit onderzoek luidt het standpunt dat een ieder wordt gefouilleerd en er helemaal niet wordt geselecteerd. Operationeel politiepersoneel heeft behoefte aan duidelijke selectiecriteria, onder meer omdat dit de doelmatigheid en doeltreffendheid van de acties zou kunnen verhogen.
4. Het overgrote deel van het publiek accepteert de controles. Uit een enquête blijkt dat bijna driekwart van de Rotterdammers vindt dat preventief fouilleren de veiligheid op straat verhoogt. Het valt wel op dat 58% van de allochtonen dit vindt en dat 24% van de allochtonen het hiermee (zeer) oneens is. Dit stimuleert bestuur, justitie en politie tot blijvende aandacht voor de zorgvuldigheid van de controleacties.<sup>16</sup>
5. Een ruime politieke meerderheid steunt de aanpassing van de APV, zodat de burgemeester een VRG aan kan wijzen. De politieke meerderheid komt niet in gevaar: de coalitiefracties zijn goed te spreken over het proces, de opbrengsten en (andere) resultaten van preventief fouilleren. De oppositiefracties zijn naar aanleiding van de laatste evaluatie (‘Wapenstilstand’, 25 september 2003) kritisch omtrent de opbrengsten en effecten in relatie tot de politie-inzet.
6. Er zijn onderzoekstechnische kanttekeningen te plaatsen bij de weergave van de resultaten in de Rotterdamse evaluatie. Het ontbreekt met name aan relevante cijfers omtrent wapenincidenten waarbij vergelijkingen kunnen worden gemaakt tussen VRG’s en tussen VRG’s en niet-VRG’s (in combinatie met vergelijkingen in de tijd). Tabellen met wapenincidenten worden ‘vervuild’ door een registratie-effect: incidenten die bij preventief fouilleren worden vastgesteld, worden meegeteld. Hierdoor worden potentiële gunstige effecten van de controleacties gemist.<sup>17</sup>
7. Naast een zorgvuldige procedure bij de besluitvorming over preventief fouilleren, zijn de doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijker zijn geworden voor het politieke

---

<sup>15</sup> Exclusief de eerste acties op de Nieuwe Binnenweg e.o. (waarvan met name de eerste grootschalig was) en exclusief voorbereiding en afhandeling van de acties.

<sup>16</sup> In de periode eind september 2002 van tot en met juli 2003 werden in Rotterdam naar aanleiding van preventief fouilleren vier klachten ingediend.

<sup>17</sup> Zo lijkt het ons bijvoorbeeld aannemelijk dat bij maar liefst 17 acties in drie maanden tijd op de Keileweg e.o. aanzienlijk meer resultaten zijn geboekt dan men nu in kaart kan brengen.

oordeel. En daarmee dus ook de kwaliteit van de effectmeting. Er kan wat dat betreft in Rotterdam nog veel winst worden geboekt.

## **Amsterdam**

1. Bij 54 acties (van november 2002 tot en met maart 2004) en 32.322 gecontroleerde personen werden 702 wapens aangetroffen, waaronder 15 (echte) vuurwapens. Hiervoor werden 11.687 mensuren ingezet door de politie.
2. Er wordt zorgvuldig te werk gegaan bij het aanwijzen van een VRG, alsmede bij de planning en uitvoering van de controleacties. Er wordt tegemoet gekomen aan de geformuleerde voorwaarden van 'respectvol fouilleren'. Er wordt ingetogen en zorgvuldig gefouilleerd. Burgers krijgen een toelichting vooraf en worden middels een folder ook achteraf geïnformeerd. De afspraken omtrent respectvol fouilleren, komen voort uit een stevig raadsdebat over preventief fouilleren, waarbij in het bijzonder de grootste (coalitie)fractie voorwaarden verbond aan preventief fouilleren.
3. Het overgrote deel van het publiek accepteert het fouilleren. Er is vooral veel begrip bij het publiek dat 'anderen' worden gefouilleerd. De acties hebben nauwelijks geleid tot incidenten. In de periode van november 2002 tot en met maart 2004 zijn drie klachten ingediend.
4. De gang van zaken tot dusver, inclusief twee onafhankelijke evaluaties en politieanalyses van wapenincidenten, heeft een ruime meerderheid van de raad ervan overtuigd dat 'respectvol fouilleren' mogelijk is. Politici gaan het debat over selectiecriteria uit de weg.
5. Ten behoeve van de controleacties en bij het informeren van de gemeenteraad wordt in Amsterdam gebruikgemaakt van een registratiesysteem dat relevante vergelijkingen van het aantal wapenincidenten mogelijk maakt. De wapenincidenten kunnen tussen VRG's, tussen VRG's en niet-VRG's, op buurtniveau, op stedelijk niveau en op regionaal niveau met elkaar worden vergeleken. Bovendien maakt het systeem elke gewenste vergelijking in de tijd mogelijk. De politie heeft vroegtijdig geconstateerd dat de opbrengsten van controleacties de registratie vervuilen. Daarop is een handmatige controle uitgevoerd om het registratie-effect weg te werken en is besloten de controleopbrengsten bij invoer in het systeem een unieke code te geven. Hoewel er geen causale verbanden kunnen worden aangetoond tussen preventief fouilleren en wapenincidenten, kan door middel van bovengenoemde (gecombineerde) vergelijkingen wel aannemelijk worden gemaakt wat de resultaten van de acties zijn.

## **Hoofdpijnen: Preventief Fouilleren in acht gemeenten**

### **Inleiding**

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert beknopt de gang van zaken bij preventief fouilleren in acht gemeenten. Per gemeente komen achtereenvolgens aan bod: een situatieschets van de (veiligheid in) de gemeente; de besluitvorming; de doelstellingen; de veiligheidsrisicogebieden en de actiemethoden.

### **3.1 Den Helder: veel dreiging, weinig incidenten**

#### **Situatieschets: een klein en kwetsbaar centrum**

Den Helder is een middelgrote stad: per 1 januari 2003 wonen er ruim 60.000 mensen. Van oudsher staat Den Helder bekend als zogeheten 'Marinestad'. De zeehaven wordt gebruikt door de Koninklijke Marine (KM) die daar onder meer haar opleidingsinstituut heeft gevestigd. De laatste jaren haalt Den Helder met een zekere regelmaat op ongelukkige wijze het nationale nieuws. Het betreft in de eerste plaats ontslagen bij de Koninklijke Marine, die uiteraard een nadelig effect hebben op de lokale economie, de gezelligheid en het imago van de stad. Het andere nieuwsitem doet nog meer afbreuk aan dit imago: het structurele (wapen)geweld in de Antilliaanse gemeenschap, inclusief spraakmakende, dodelijke schietpartijen op publiek domein. Dit wapengeweld is vermengd met uitgaansgeweld in de horecastraat van Den Helder: De Koningsstraat, met horecagelegenheden die een pleisterplaats zijn voor onder meer Antillianen. Vroeger veroorzaakten personeelsleden van de KM de nodige overlast in het uitgaansleven, hetgeen gepaard ging met vechtpartijen. Ook wat dit betreft, is het aandeel van de KM afgenomen. Het geweld van allochtone jongeren en jongvolwassenen is toegenomen: het is vooral harder geworden en politie-informatie wijst uit dat groepen wapens bezitten of daar zo mogelijk snel over kunnen beschikken.

Al langere tijd doet de politie haar best om greep te krijgen op de situatie in dit uitgaansgebied, onder meer door de inzet van extra agenten (al is dit vaak een probleem op zich vanwege personele problemen in het korps) en met behulp van cameratoezicht. Kort na de zomer van 2002 heeft de politie het gevoel dat ze er in hoge mate alleen voor staat: ze vindt dat ze onvoldoende wordt gesteund door de horeca en door het veiligheids- en horecabeleid van de gemeente. Bestuursambtenaren vinden op hun beurt dat het korps haar zaken niet goed op orde heeft en dat Den Helder er bekaaid afkomt bij het verdelen van politiecapaciteit. Ze vinden dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de afgelegen ligging van Den Helder in combinatie met de ernstige criminaliteit, in het bijzonder in de lokale Antilliaanse gemeenschap.

#### **Besluitvorming: agendering door de politie**

Op 1 september 2002 vindt in het uitgaanscentrum een omvangrijk schietincident plaats waarbij zeven mensen gewond raken. De schietpartij veroorzaakt grote politiek-maatschappelijke consternatie. Er ontstaat "een algemeen gevoel dat er nu iets moet gebeuren". Reeds voor het ernstige schietincident had de politie geopperd (onder andere, in een wijkplan voor de binnenstad) de APV aan te passen zodat de burgemeester een VRG zou



kunnen aanwijzen. Om het preventief fouilleren effectief te kunnen agenderen heeft de politie de politieke en juridische ontwikkelingen ten aanzien van dit dossier gevolgd. De politie heeft contact gelegd met andere gemeenten. Na de agendering van preventief fouilleren, is bij de verdere voorbereidingen samengewerkt met een gemeenteambtenaar met Openbare Orde en Veiligheid in zijn portefeuille.

De politie heeft een bondige rapportage opgesteld voor het driehoeksoverleg, waarin werd verzocht preventief fouilleren in het stadscentrum mogelijk te maken. De driehoek stemt in en er wordt een raadsvoorstel gemaakt voor wijziging van de APV. Op 19 september 2002 stemt een ruime politieke meerderheid in met aanpassing van de APV, zodat de burgemeester een VRG aan kan wijzen. GroenLinks stemt tegen.

De lokale politiek wordt voornamelijk mondeling op de hoogte gehouden van de gang van zaken bij het preventief fouilleren. De politie levert beknopte overzichten aan met actiedata en opbrengsten. Naast het politieke traject speelt in Den Helder ook een aantal juridische zaken. In Den Helder zijn twee klachten binnengekomen. De eerste werd ingediend door een particulier die meende dat een gebiedsaanwijzing nadelig gevolgen zou hebben voor de waarde van zijn huis. Deze klacht werd ongegrond verklaard. De tweede klacht betrof het ontbreken van de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de verstrekking van een last. De rechter oordeelde dat de rechtbank niet ontvankelijk was voor deze klacht omdat de wetgever bij de wijziging van de wet geen rekening gehouden heeft met een dergelijke beroepsmogelijkheid. Deze uitspraak heeft de indiener van de klacht doen besluiten in hoger beroep te gaan; de zaak is momenteel nog aanhangig.

### **Doelstelling: minder wapens in uitgaanscentrum en onder “bepaalde groepen”**

In maart 2003 hebben we ten behoeve van een discussiepaper interviews afgenomen bij politie en bestuur in Den Helder. Het belangrijkste doel wordt dan omschreven als het terugdringen van wapenbezit in het uitgaansgebied en onder “bepaalde groepen”. De controleacties worden met andere woorden gericht op doelgroepen waarvan op basis van wapenincidenten uit het verleden en op basis van (andere) politiekennis bekend is dat de kans groot is dat ze wapens bezitten. Het is tevens de bedoeling om met controles wapenbezit te voorkomen en een “signaal af te geven dat het de politie menens is”. De tussenevaluatie van Justitie (p. 30) formuleert in december 2003 de doelstelling als “het tegengaan van het wapengeweld teneinde de veiligheid in Den Helder te verbeteren”. Zo geformuleerd, staat dus het preventieve karakter voorop, waarbij het in het bijzonder gaat om het voorkomen van nieuwe schokkende delicten.

Dit neemt niet weg dat de politie haar controles richt op “de doelgroep(en)”. In briefings laat ze daar geen enkel misverstand over bestaan. Op de werkvloer wordt veel gesproken over “de doelgroep”. De politie benadrukt dat niet wordt geselecteerd op uiterlijke kenmerken of etniciteit, maar op gedragingen en op basis van politiekennis over ontmoetingsplaatsen en – tijden. Er wordt dus wel geselecteerd. Ook het volgende citaat uit de tussenevaluatie van Justitie concludeert in feite dat in elk geval op gedrag wordt geselecteerd (zie cursieve tekst), maar opmerkelijk genoeg wordt tegelijkertijd geconstateerd dat er aselectief wordt gefouilleerd. Het citaat is met andere woorden intern tegenstrijdig:

“Zowel het openbaar ministerie, het bestuur als de politie zijn van mening dat er aselectief dient te worden gefouilleerd. Echter wordt daarbij wel aangegeven dat je als politieambtenaar af moet kunnen gaan op je intuïtie. Het hanteren van selectiecriteria is niet gewenst, omdat er tijdens acties, volgens bestuur en de politie, *vooral moet*

*worden gelet op het gedrag van mensen ongeacht hun uiterlijke kenmerken (...)*  
(Tussenevaluatie Justitie, p. 33)<sup>18</sup>

Op deze manier is aselectiviteit een term die al op papier de lading niet meer dekt – en dus zeker niet bij de toch al zo lastige uitvoering op straat. Voor alle duidelijkheid: wat ons betreft is het, indien rechtsbeginselen in acht worden genomen, uitstekend om selectiecriteria op te stellen die operationele politiekeuzen objectiveren (zie hoofdstuk 2). Voor het debat hierover verwijzen we naar hoofdstuk 6.

Enkele bijzondere kenmerken van Den Helder bemoeilijken het opstellen van doelstellingen en het meten van de mate van doelbereiking. De stad kent lang niet zoveel wapenincidenten als grote steden, maar het kent voor een middelgrote stad wel relatief veel schokkend wapengeweld. Dit draagt bij aan onveiligheidsgevoelens. Vanwege het relatief kleine aantal incidenten valt een toe- of afname moeilijk te duiden. Bovendien bestaat het vermoeden dat enkele dodelijke schietpartijen ‘afrekeningen’ zijn. Het is sterk de vraag of preventief fouilleren daarop invloed heeft: die kans lijkt ons en onze respondenten klein. Het verminderen van subjectieve onveiligheidsgevoelens is daardoor ook al lastig: die gevoelens worden mede bepaald door de dodelijke schietpartijen en het ligt voor de hand dat ook burgers zich afvragen of controleacties daar wel invloed op hebben. Politie en bestuur zijn echter bang dat de kans op nieuwe ernstige schietincidenten onverantwoord groot is zonder preventief fouilleren. Met andere woorden: het is de bedoeling het wapenbezit met controleacties terug te dringen om zo de kans op nieuwe schokkende schietincidenten te verminderen.

### **Veiligheidsrisicogebieden: centrum en de (voormalige) Falga-buurt**

Den Helder kent twee veiligheidsrisicogebieden. In eerste instantie betreft het enkel het *uitgaanscentrum*, met de Koningsstraat als brandpunt. De eerste aanwijzingsperiode loopt van 20 september 2002 tot 1 januari 2003, waarna de aanwijzing wordt verlengd tot en met 30 juni 2003. De hierop volgende verlenging is voor een periode van zes maanden, met ingang van 13 juli 2003. Aansluitend wordt het gebied vervolgens voor een even lange periode uitgebreid met het Stationsplein, het Julianaplein en het Bernhardplein. Het VRG wordt uitgebreid omdat het ‘onhandig’ was dat de aanloopgebieden naar het uitgaanscentrum hier niet binnen vielen. De meest recente verlenging van de gebiedsaanwijzing vond plaats op 11 juli 2004. Ditmaal voor een periode van vier maanden.

Vanwege de bijzondere kenmerken van Den Helder komt de inhoudelijke rechtvaardiging van de aanwijzing anders tot stand dan in Rotterdam of Amsterdam. In die twee grote steden maakt alleen al een kwantitatief overzicht van het aantal wapenincidenten indruk, nog daargelaten dat in beide steden een aanwijzing grondig(er) wordt onderbouwd. Een overzicht van het aantal wapenincidenten in de wijk Centrum telt in de periode van augustus tot en met december 2003 niet meer dan 11 incidenten: gemiddeld dus iets meer dan 2 wapenincidenten per maand. Dit betekent echter allerminst dat ‘het wel meevalt’. In de eerste plaats betreft het voornamelijk incidenten die leiden tot consternatie<sup>19</sup>.

In de tweede plaats bestaat de kans dat het feitelijk aantal incidenten hoger ligt: de politie beschikt over zo weinig capaciteit dat er al snel zaken worden gemist. Bovendien doen veel bewoners van de Falgabuurten en veel bezoekers van het uitgaanscentrum lang niet van elk wapenincident aangifte.

---

<sup>18</sup> In de oorspronkelijke tekst niet cursief.

<sup>19</sup> Uit de rapportage waarin deze opsomming is opgenomen, blijkt niet of al deze wapenincidenten ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden in het VRG.

In de derde plaats is er politie-informatie voorhanden waaruit zou blijken dat groepen bezoekers van het uitgaanscentrum wapens bezitten of daar gemakkelijk over kunnen beschikken. Het betreft onder meer Antilliaanse jongeren en jongvolwassenen. In die kringen circuleren wapens, waaronder vuurwapens: niet alleen in Den Helder, maar ook tussen Den Helder en andere steden. Respondenten spreken over een “wapencultuur” en over een cultuur waarin ook het gebruik van wapens bepaald niet wordt geschuwd. Bij de meest ernstige en schokkende schietincidenten in Den Helder waren de daders en dodelijke slachtoffers van Antilliaanse komaf.<sup>20</sup> Het is dan ook voor iedereen volstrekt duidelijk dat Antilliaanse (jonge) mannen die rondhangen op plaatsen en tijden waar wapengerelateerde delicten zijn gepleegd (en waar - op basis van politiekennis - wapenbezit wordt vermoed), behoren tot “de doelgroep” van de controleacties.

Het tweede VRG betreft *Nieuw Den Helder-Centrum*. Deze benaming is nog bepaald niet ingeburgerd, ook niet onder betrokken ambtenaren. De nieuwe naam onderstreept bestuurlijke aspiraties: een herstelplan dient de huisvesting in de buurt en de sociaal-economische status ervan in de toekomst te verbeteren. Het aangewezen gebied staat nog bekend als de Falgabuur, al is het maar omdat de buurt er tijdens dit onderzoek nog altijd desolaat bij ligt (vervallen en dichtgetimmerde flats, rondslingerend vuil en talrijke ‘enge’ plekken). De Falgabuur ligt tegen het (uitgaans)centrum aan. In het verleden woonde hier voornamelijk ‘varend’ marinepersoneel. Omdat deze mensen logischerwijs veel van huis waren, zijn de woningen bepaald niet groot. Het (overgrote deel van het) marinepersoneel heeft de buurt inmiddels al jaren geleden verlaten. De flats zijn verouderd en vandaag de dag wonen er veel allochtonen, waaronder Antillianen. De onderbouwing van de aanwijzing lijkt sterk op die van het andere VRG, zij het dat het aantal wapenincidenten er in de eerste helft van 2003 toenam. Dit wijst volgens de politie op verplaatsing van wapenincidenten van het uitgaanscentrum naar de Falgabuur. De burgemeester heeft Nieuw Den Helder-centrum met ingang van 11 juli 2003 voor een jaar aangewezen als VRG.

De bijzondere kenmerken van het wapengeweld in Den Helder (niet zo vaak, wel een reeks incidenten met grote maatschappelijke impact, en politie-informatie over wapenbezit) hebben bijgedragen aan enkele stevige discussies in de driehoek. Politie en bestuur zetten preventief fouilleren graag (ook) in als strikt preventief instrument, onder meer als de politie over voorinformatie beschikt dat er op bepaalde tijden en locaties (in een VRG) wapens worden meegebracht – die mogelijk ook daadwerkelijk zullen worden gebruikt vanwege bestaande spanningen.<sup>21</sup> Het idee is dat een snel besluit tot een controleactie onder zulke omstandigheden (ernstige) wapenincidenten kan voorkomen. Het heet toch niet voor niets *preventief* fouilleren, zo wordt geredeneerd. Er is in het verleden daadwerkelijk gefouilleerd vanwege onder meer voorinformatie over wapenbezit. Het openbaar ministerie vindt daarentegen dat het afgeven van een last altijd gebaseerd dient te zijn op recent wapengeweld. Ze legt de lat niet hoog: een recent wapenincident kan volstaan.<sup>22</sup> Het is in zekere zin wel een

---

<sup>20</sup> De tussenevaluatie van Justitie omschrijft bondig de “aanleiding” van de aanwijzing in dit VRG. Het valt op dat er met geen woord wordt gerept over de Antilliaanse gemeenschap of over het wapenbezit en –gebruik onder (jonge) Antilliaanse mannen. Ook niet in de rest van de paragraaf (3.6) over Den Helder. Dit is vreemd omdat dit in Den Helder een belangrijk gesprekstema is, zo ook in de interviews die wij daar (in twee rondes) afnamen over preventief fouilleren.

<sup>21</sup> De voorinformatie is niet van dien aard dat het leidt tot geïndividualiseerde verdenking: de politie vindt dat er daarom geen strafrechtelijk alternatief voorhanden is.

<sup>22</sup> Het openbaar Ministerie merkt hier echter wel bij op dat de aard van geweldsincidenten dermate ernstig is dat preventief fouilleren is geoorloofd. Zeker met in achtname van de relatief geringe omvang van de stad en de maatschappelijke onrustgevoelens die de zware geweldsincidenten veroorzaken in ogenschouw neemt.

aanscherping van het standpunt van justitie in december 2003, toen “planmatig optreden” van de politie nog volstond om een last af te geven.<sup>23</sup>

Politie en bestuur vinden justitie te terughoudend in omstandigheden zonder recent wapengeweld, maar met voorinformatie over mogelijk wapengeweld. In concreto betreuren bestuur en politie de weigering(en) van justitie om, kort na de heraanwijzing van het uitgaanscentrum als VRG, voor dit gebied een last af te geven. Het parket “(...) geeft aan dat de wet dusdanig in elkaar steekt dat alleen gepleegde feiten aanleiding kunnen geven tot het verstrekken van een last” (Tussenevaluatie Justitie, p. 31). Dit betekent dat ook de maatschappelijke onrust in Den Helder niet bepalend is voor justitiële instemming met een controleactie. Hoe zwaarwegend dit politiek-bestuurlijk ook mag wezen. Het bestuur is niet zo te spreken over de justitiële *checks and balances*: “De burgemeester is van mening dat de primaire verantwoordelijkheid voor [openbare orde] maatregelen bij hem hoort te liggen. Daaronder valt ook het preventief fouilleren. Het kan naar het oordeel van de burgemeester niet zo zijn dat gewacht moet worden met het afgeven van de last door het Openbaar Ministerie, tot het moment dat zich weer een ernstig wapenincident heeft voorgedaan” (Tussenevaluatie Justitie, p. 31). Bestuur en politie zouden graag zien dat de bevoegdheden tot preventief fouilleren geheel en al in bestuurlijke handen wordt gelegd.

Het valt, ook in het licht van de bovenstaande discussie, op dat na het afgeven van een last niet altijd daadwerkelijk wordt overgegaan tot preventief fouilleren. Justitie verstrekte bijvoorbeeld wel een last voor oudejaarsavond 2003, maar er werd niet gecontroleerd. Sterker, gedurende de eerste aanwijzingsperiode beschikte de politie ieder weekend over één of meer bevelen, maar die werden niet altijd benut.

### **Actiemethoden: soms grootschalig, vaak min of meer regulier**

Bij de eerste controleacties in Den Helder wordt op twee manieren gefouilleerd: min of meer grootschalige acties en tijdens de reguliere politieursurveillance in de weekendnachten. Dit laatste bespaart politiecapaciteit. Ten behoeve van dit soort acties wordt de personele bezetting van de politiediensten zo mogelijk enigszins uitgebreid. In het uitgaanscentrum maakt de politie voorts gebruik van gebiedsafsluiting, horecacontrole en voertuigcontrole. De gebiedsafsluitingen bevallen tot nu toe niet zo. Bij de eerste acties op 9 en 10 november 2002 gaat zo'n actie snel stuk: groepen die er normaliter bivakkeren, en die op basis van politiekennis en –intuïtie in verband worden gebracht met wapenbezit, blijven weg. Bij een grootschalige actie op 1 juli 2004 kwam de gebiedsafsluiting niet uit de verf. Door miscommunicatie wordt ook het gebied niet goed afgesloten, zodat er mensen ontkomen.

De politie wisselt in het uitgaanscentrum de methoden af en zoekt naar een optimale mix. De acties worden ondersteund door middel van cameratoezicht. Toen de eerste gebiedsafsluiting weinig wapens opleverde, werd bijvoorbeeld besloten tot een gerichte controle van bepaalde horecagelegenheden waar personen – onder meer Antillianen – komen die in verband worden gebracht met wapenbezit en wapenincidenten. De wapenopbrengst viel ook hierbij tegen. Mede vanwege het vermoeden dat de wapens worden opgeborgen in auto's, wordt besloten tot (statische) voertuigcontrole: alle auto's die in een opgezette fuik rijden, worden gecontroleerd, evenals de inzittenden. Tijdens een actie wordt gezien of wordt overgestapt van de ene op de andere methode. Zo gaat het ook in het andere VRG: Nieuw Den Helder-Centrum. Bij voertuigcontroles vervaagt het verschil tussen 'dynamisch' en

---

<sup>23</sup> “Door het uitblijven van incidenten waarbij wapens zijn gebruikt, geeft de officier van justitie alleen bij planmatig optreden een last af” (Politie Den Helder, Overzicht met betrekking tot wapengeweld en preventief fouilleren centrum Den Helder. Periode 01-08-2003 tot en met 31-12-2003).

‘statisch’: vanwege het beperkte aanbod is het vaak mogelijk om elk voertuig te controleren. In dat geval wordt er door uitvoerders dus niet geselecteerd.

Bij controles wordt bijzondere aandacht geschonken aan hangplekken waar wapendelicten zijn gepleegd of waarvan bij de politie bekend is dat er personen komen die wapens bezitten. Om de situatie te beheersen, past de politie een “overrompelingstactiek” toe (Tussenevaluatie Justitie, p. 32). De politie sluit een groepje als het ware in en voert dan controles uit. Bij een zo’n actie maakte een groepje Antillianen misbaar, totdat ze merkte dat een groepje even verderop ook werd gecontroleerd.

De Helderse operationele werkwijze kent twee bijzonderheden. In de eerste plaats wordt bij de eerste actiereeks systematisch gebruikgemaakt van handscans bij het controleren van personen. De politie is hier vanaf gestapt omdat ze op al het metaal reageren en de scans hinderlijk vaak niet afgingen vanwege wat anders dan een wapen. Een bijkomend effect is dat de kans op ‘nevenvangst’ – zoals drugs – bij handmatige controles toeneemt. Er worden nu in het bijzonder handscans gebruikt als er te weinig vrouwelijke politiemensen zijn om vrouwen met de hand te fouilleren. Dit wordt dan met behulp van de scan gedaan door mannelijke dienders.

In de tweede plaats wordt er - in dit geval door alledrie de partijen – in het begin vanuit gegaan dat personen (of voertuigen) die in een VRG zijn gespot ook buiten een VRG mogen worden gecontroleerd. Een journalist heeft een uitspraak over de rechtmatigheid hiervan uitgelokt. Hij hield zich, bewust op ‘verdachte wijze’, op aan de rand van een VRG. Toen de politie hem in de smiezen kreeg, stapte hij uit het VRG. Buiten het VRG werd hij gecontroleerd. Deze controle werd onrechtmatig verklaard. Dit is, gezien het belang dat de wetgever toekent aan de geografische beperking van de acties, vanzelfsprekend.

In Den Helder hebben de controleacties een tijd lang min of meer stilgelegen. Dit kwam - in de eerste helft van 2004 - niet zozeer door eisen van justitie omtrent het afgeven van een last, als wel door het gebrek aan politiecapaciteit. Dit heeft er mede toe geleid dat bij controleacties met onder meer de (in Den Helder gestationeerde) Koninklijke Marechaussee (Kmar) wordt samengewerkt. Bij een grootschalige actie op 1 juli 2004 worden bijvoorbeeld politiemensen en mensen van de Kmar ingezet. Het betreft verschillende politiediensten: Mobiele Eenheden, Vreemdelingenpolitie, hondenbegeleiders en mensen uit het wijkteam.

In het uitgaanscentrum werden in de periode vanaf 20 september 2002 tot en met juli 2003 in totaal 7 acties preventief fouilleren georganiseerd. Daarbij werden circa 1800 personen gefouilleerd en 118 voertuigen gecontroleerd. De totale opbrengst betrof 41 wapens. In veiligheidsrisicogebied ‘Nieuw Den Helder Centrum’ voerde de politie in de periode van 11 december 2003 tot en met 11 november 2004 bij elkaar 19 controleacties uit. Bij deze acties werden 194 personen gefouilleerd en 272 auto’s gecontroleerd. Dit leverde in totaal elf wapens op.

### **3.2 Haarlemmermeer: fouilleren op Schiphol**

#### **Haarlemmermeer: een verhaal op zich**

Preventief fouilleren in Haarlemmermeer is een verhaal op zich. Er wordt namelijk niet gefouilleerd in het stadscentrum of in de meest kwetsbare buurten, maar op delen van Luchthaven Schiphol. De controleacties liggen dientengevolge niet in handen van de regiopolitie, maar van de Koninklijke Marechaussee (Kmar). Dit brengt met zich mee dat er

geen bewoners worden gefouilleerd, maar voornamelijk reizigers, mensen die op of rondom Schiphol werken (waaronder taxichauffeurs) en de mensen die hen afzetten of op komen halen. Preventief fouilleren heeft daarmee een minder sterk lokaal karakter dan in de andere gemeenten.

Preventief fouilleren is op de agenda gezet door de Kmar vanwege drie bedreigingen die volgens haar vragen om preventief fouilleren.<sup>24</sup> Het betreft in de eerste plaats zogeheten *ripdeals*. Bij een dergelijke misdaad gaat het er op hoofdlijnen als volgt aan toe. Een bewapend groepje komt naar Schiphol bij aankomst van zogeheten risicovluchten vanuit Zuid- en Midden-Amerika, in het bijzonder die uit Suriname en de Nederlandse Antillen. Het groepje wacht op personen waarvan ze via via weten dat ze harddrugs het land in smokkelen – vaak verpakt in ingeslikte bolletjes. Deze reizigers dragen weliswaar drugskoopwaar met een hoge straatwaarde met zich mee, maar ze zijn bij aankomst vrijwel zeker onbewapend. Immers, de reizigers op dit soort vluchten worden streng gecontroleerd. Het bewapende groepje – de *ripdealers* – proberen (vermeende) harddrugsmokkelaars op te vangen en onder bedreiging (van een wapen) te gijzelen. Vervolgens worden ze opgesloten en wordt afgewacht of er inderdaad harddrugs met de ontlasting mee komt of wordt anders gesmokkelde drugs afgepakt. Om smokkelaars te beveiligen worden ze soms ook opgehaald door een – mogelijk tevens bewapend – bevriend groepje dat hen uit de handen van *ripdealers* probeert te houden. Kortom, er vindt een bewapend steekspel plaats rond harddrugsmokkelaars. Van september 2002 tot en met begin december worden op Schiphol zes wapens aangetroffen die in verband worden gebracht met *ripdeals*. Omdat het bepaald niet voor de hand ligt dat een smokkelaar aangifte doet van een *ripdeal*, is het feitelijke aantal *ripdeals* waarschijnlijk veel groter dan wat wordt geregistreerd.<sup>25</sup>

In de tweede plaats komt er wapenbezit en, zij het in geringe mate, wapengebruik voor onder taxichauffeurs die op de luchthaven opereren. Deze chauffeurs hebben veel geld neer moeten tellen voor hun vergunning en hun auto, en ondervinden ‘zwarte’ concurrentie van zogeheten ronselaars. Ronselaars werven hun passagiers in de hallen van de luchthaven voor een ‘goedkoop ritje’ – een prijs die aanzienlijk onder de marktprijs ligt. Ze omzeilen zo ook de gebruikelijke wachttijd van chauffeurs die zich aan de geldende regels en codes houden. Dit zet kwaad bloed, zozeer zelfs dat wordt gesproken van een ‘taxi-oorlog’. De spanningen blijven niet louter beperkt tot legaal-illegaal: ook onder legale taxichauffeurs bestaan spanningen en komt geweld voor. Dit komt voort uit effecten van liberalisering van de taximarkt: de concurrentie is toegenomen en de verdiensten zijn naar verluidt, afgenomen. De Kmar beschikt over informatie omtrent wapenbezit onder taxi-chaffeurs, onder meer in de zogeheten taxibuffer – de vaste taxistek.

In de derde plaats is de terreurdreiging toegenomen en stelt de Kmar mede daarom prijs op een extra bevoegdheid: controles op wapenbezit in het VRG en als het aan de Kmar zou liggen op de gehele luchthaven. Dit is een aanvulling op tal van anti-terreurmaatregelen. Het spreekt voor zich dat Schiphol wordt gezien als mogelijk doelwit van terreuraanslagen.

Op 6 maart 2003 besluit de gemeenteraad van Haarlemmermeer om bij APV de burgemeester de bevoegdheid te geven een VRG aan te wijzen. Geen enkele fractie keert zich hiertegen. Dit is opmerkelijk, omdat de Groen Links-fractie daarmee ingaat tegen het gebruikelijke partijstandpunt, ook al stemmen ze “met erg veel moeite” in. De gemeenteraad hamert op zorgvuldige terugkoppeling door de burgemeesters omtrent controleacties. Het mondt uit in

---

<sup>24</sup> De eerste twee bedreigingen worden kracht bijgezet door enkele spraakmakende wapenincidenten. In de ochtend van 19 januari 2004 wordt er bij een aanhouding een schot gelost. Dit heeft plaats in de aankomsthal nabij een de vestiging van fastfood-restaurantketen *Burger King*. De kans op slachtoffers was dan ook groot. Op 21 september 2001 raken bij een schietpartij in een vertrekhal twee mensen gewond.

<sup>25</sup> Volgens de politiestatistieken hebben in 2003 geen *ripdeals* plaatsgevonden. Voor wat 2004 betreft zijn er twee van deze drugsberovingen geadmistreerd.

de toezegging dat de Kmar een halfjaarlijkse evaluatie opstelt en het College van Burgemeester & Wethouders een jaarlijkse.

De burgemeester heeft in het eerste jaar de gemeenteraad steeds na afloop van een aanwijzingsperiode geïnformeerd over de gang van zaken. In augustus 2003 verschijnt een evaluatie van de Kmar. Een bestuurlijke evaluatie uit mei 2004 concludeert dat preventief fouilleren een belangrijk instrument is en stelt voor om de looptijd van de aanwijzing van het VRG te verlengen tot een jaar.

Wapenbezit op Schiphol is geen incidenteel verschijnsel getuige de opbrengsten (zie hieronder) van de fouilleeracties, zo concludeert de bestuurlijke evaluatie. De gemeente Haarlemmermeer stelt dat pas op langere termijn zinnige uitspraken kunnen worden gedaan over preventieve effecten. Het gegeven dat er in 2003 geen *ripdeals* meer zouden hebben plaatsgevonden, doet hier niets aan af.<sup>26</sup> Het is daarbij volgens het College van Burgemeester en Wethouders ook maar de vraag of er daadwerkelijk geen *ripdeals* meer plaatsvinden. De redenering in de evaluatie om door te gaan met preventief fouilleren stoelt op de volgende overwegingen.

Bij haar evaluatie van preventief fouilleren heeft de gemeente Haarlemmermeer een opinieonderzoek uit laten voeren: Interview-NSS heeft onderzocht wat - al dan niet gefouilleerde - bezoekers van het VRG vinden van preventief fouilleren. Tijdens de actie van 4 februari 2004 zijn 171 Nederlands sprekende voetgangers en automobilisten geïnterviewd. Een zeer ruime meerderheid (92%) voelt zich zeer veilig op Schiphol. Driekwart van de bezoekers vindt preventief fouilleren noodzakelijk. Ongeveer 20% van de mensen waarvan de auto werd doorzocht vindt dat preventief fouilleren de privacy schaadt. Dit geldt voor eenderde van de personen die lijfelijk werden gecontroleerd.

### **Doelstellingen: minder wapens, vooral bij twee doelgroepen**

De hoofddoelstelling van de controleacties bestaat uit het terugdringen van het wapenbezit en wapengeweld. Het is de Kmar te doen om daling van het aantal *ripdeals* en het afschrikken van wapendragende personen die deze *ripdeals* plegen dan wel trachten drugssmokkelaars te beschermen. Evengoed gaat het om vermindering van wapenbezit en wapengebruik onder (illegale) taxichauffeurs. De controleacties worden derhalve in het bijzonder gericht op twee doelgroepen. De werkwijze wordt door de Kmar omschreven als “aselectief waarbij op basis van ervaringsgegevens bepaalde groepen extra aandacht krijgen en bepaalde groepen wat minder”. De Kmar vindt het, secundair, ook belangrijk dat – grootschalige – controleacties duidelijk maken “wie er de baas is”. Toch neemt het Openbaar Ministerie het gebruikelijke justitiële standpunt in: er zijn geen doelgroepen bij controleacties en die acties worden aselekt uitgevoerd. Onder aselekt wordt verstaan dat ‘eenieder’ wordt gefouilleerd.<sup>27</sup> De tussenevaluatie van Justitie constateert het volgende:

“Op dit moment wordt bij de methode van gebiedsafsluiting aselektief opgetreden. Eenieder die zich bevindt in het gebied dat is afgesloten wordt onderworpen aan een fouillering. Bij de methode van voertuigcontrole die wordt gehanteerd bij de taxibuffer wordt tevens aselektief te werk gegaan. Ieder voertuig (taxi) wordt doorzocht en iedere taxichauffeur wordt gefouilleerd. Echter bij de overige voertuigcontroles kan niet ieder voertuig worden doorzocht. *Omdat niet ieder voertuig kan worden doorzocht wordt bij*

<sup>26</sup> De Kmar meldt dat er in 2004 mogelijk één of twee *ripdeals* hebben plaatsgevonden.

<sup>27</sup> Wij vinden dit onjuist en maken onderscheid tussen controles waarbij iedereen die een VRG ingaat of verlaat wordt gecontroleerd en controles waarbij aselekte criteria worden gehanteerd – zoals ‘het controleren van elke vijfde persoon’ of ‘iedereen controleren die op dat station uit de metro stapt’. Zie hoofdstuk 1.

*het selecteren van de auto's gekeken naar het soort voertuig, type voertuig en de toestand van het voertuig"* (Tussenevaluatie Justitie, p. 29).<sup>28</sup>

Uit de cursieve passage in het citaat blijkt dat er wel degelijk wordt geselecteerd. We hebben bovendien geconstateerd dat gebiedsafsluitingen de facto veelal insluitingen zijn van groepjes mensen – doorgaans tussen de vijf en tien. Die insluitingen hebben plaats op bewust uitgekozen tijdstippen (na aankomst van een risicovlucht) en locaties (die plekken waarvan op basis van ervaringskennis bij de Kmar bekend is dat ripdealers zich er ophouden). De groep die op dergelijke plaatsen en tijden wordt ingesloten en gecontroleerd, wordt geselecteerd op basis van aanvullende criteria, zoals gedragingen, leeftijd, sexe en looprichting.

Het bestuur vindt het prima om selecties te baseren op objectieve criteria, onder meer omdat dit ertoe leidt dat zo weinig mogelijk reizigers hinder ondervinden van de acties (Vergelijk Tussen evaluatie Justitie, p. 29). Het Openbaar Ministerie is echter niet bereid dergelijke criteria op te stellen. Over het politieke draagvlak daarvoor kunnen we geen uitsluitsel geven.

### **Een uniek veiligheidsrisicogebied**

Haarlemmermeer kent dus een bijzonder veiligheidsrisicogebied. Het VRG omvat de aankomst- en vertrekhal, Schiphol Plaza, twee parkeergarages, de zogeheten taxibuffer (en omgeving) en een aantal wegen naar en rondom de genoemde locaties. De eerste aanwijzingsperiode gaat in op 6 mei 2003 en heeft een looptijd van 2 maanden. In de zomermaanden wordt er geen VRG aangewezen. Gedurende deze maanden had de Kmar graag ook gefouilleerd, maar de burgemeester wilde eerst de gemeenteraad informeren over de gang van zaken. Dit slaat terug op zijn toezegging aan de raad om de raad zorgvuldig te informeren. Wat de Kmar en justitie betreft is een dergelijke politieke vertraging onnodig. De Kmar denkt ook dat een onderbreking van de aanwijzing in de juist zo drukke zomermaanden afbreuk doet aan de doeltreffendheid van de controleacties. Kmar en justitie zouden graag ook een wat langere looptijd van de aanwijzing zien, maar de burgemeester kiest aanvankelijk voor twee maanden omdat dit bij voorbaat momenten markeert waarop hij politieke verantwoording aflegt.

In het eerste jaar wordt het VRG steeds voor twee maanden aangewezen. Op basis van (het politieke debat over) de eerste jaarlijkse evaluatie is overgegaan tot een aanwijzing voor een jaar: van 17 juni 2004 tot en met 17 juni 2005. Dit stelt de Kmar dus in staat om in de zomermaanden van 2004 wel te controleren.

Uit de opvattingen van bestuur en Kmar over de beweegredenen en doelstellingen van preventief fouilleren blijkt dat de aanwijzing van de VRG's door de burgemeester mede is gebaseerd op politie-informatie over wapenbezit (en – gebruik) onder doelgroepen van de controleacties. Bij het afgeven van de last hanteert justitie hetzelfde uitgangspunt als we in Den Helder aantreffen: het moet kunnen worden gebaseerd op registraties van wapenincidenten waaruit blijkt dat er recent strafbare feiten zijn gepleegd. De Kmar meldt echter dat het aantal (geregistreerde) *ripdeals* enorm is gedaald ("voor zover wij weten nul in verschillende maanden"), maar dat ze desondanks wil blijven controleren: vanwege de bestaande gelegenheidsstructuur, om een (nieuwe) toename te voorkomen en omdat ze er zeker van is dat er nog altijd mensen met wapens afkomen op de risicovluchten. Daarnaast wil zij graag blijven controleren vanwege "de preventieve werking die van preventief fouilleren uitgaat op frequente bezoekers van de luchthaven, zoals taxichauffeurs en drugscriminelen".

---

<sup>28</sup> Niet cursief in oorspronkelijke tekst.



## **Actiemethoden: afgestemd op doel en doelgroep**

Wat de werkwijze betreft is op operationeel niveau het onderscheid tussen controles van auto's en personen belangrijk. Het bepaalt namelijk in hoge mate op welke doel(groep)en de acties worden gericht. Bij voertuigcontroles worden veel taxi's gecontroleerd, zeker als voornamelijk in en vlakbij de taxibuffer wordt gecontroleerd. Grootschalige voertuigcontroles blijken echter snel 'stuk' te gaan: per GSM of over de radio van taxi's raakt al snel bekend dat er wordt gecontroleerd. Wat dan resteert is een symbolische actie ("laten zien wie de baas is") die mogelijk enig preventief effect heeft. Er worden dan ook kleinschaliger voertuigcontroles uitgevoerd waarbij de Kmar auto's selecteert, onder meer op basis van kenmerken van het voertuig, leeftijd en sexe van de inzittenden.

In het overdekte deel van de Luchthaven sluit de Kmar in eerste instantie een gebied in een hal af. Dit blijkt niet zo handig, onder meer omdat personen moeten wachten op controle en omdat het lastig is om het overzicht te bewaren.. De werkwijze is dan ook aangepast en houdt het midden tussen een gebiedsafsluiting en gebiedssurveillance. De Kmar surveilleert op bewust uitgekozen tijden en momenten (vooral bij aankomst van een risicovlucht). Ze sluit tijdens het surveilleren groepjes mensen in. Er wordt gekozen voor een geschikte controlelocatie (bij voorkeur enigszins in de luwte en met goed overzicht voor de Kmar) en de Kmar ziet erop toe dat er onder andere personen uit de doelgroep worden ingesloten. Daartoe let ze onder meer op gedrag, leeftijd, sexe en het klaarblijkelijke doel van het bezoek (iemand die aankomt met een risicovlucht ophalen of opwachten).

De zogeheten Groep Bijzondere Opdrachten (GBO) neemt deel aan de controleacties. Het GBO is een speciaal wapenteam dat kort na wijziging van de Wet Wapens en Munitie operationeel wordt (eind 2002). Het valt onder het gezag van de Algemene Politiedienst (APD) van de Kmar. Het GBO fouilleert personen op het luchthaventerrein: die fouilleringen worden gebaseerd op art. 52 lid 2 WWM. Ze surveilleert in kleine groepjes, in burgerkleding, en observeert reizigers en andere bezoekers. Ze zoeken naar mensen waarvan ze op basis van gedrag, tijdstip, locatie, leeftijd en (andere) uiterlijke kenmerken denken dat die wel eens een wapen of drugs bij zich kunnen hebben. Er wordt met strakke hand gefouilleerd omdat rekening wordt gehouden met kwade intenties bij de voor controle uitgezochte personen. GBO-leden dragen onder hun kleding kogelwerende vesten, er wordt gezorgd voor een 'veilige' verhouding (doorgaans 3 GBO-leden voor de fouillering van 1 persoon) en de persoon die wordt gefouilleerd, wordt tegen de muur gezet. Bij de behoedzame fouillering wordt door 'een collega' rugdekking gegeven. De werkwijze was doeltreffend: afgezet tegen de personele inzet was de wapenvondst hoog.. Dit artikel maakt het mogelijk om op een voor aankomst en vertrek van reizigers bestemd gedeelte van een luchtvaartterrein de kleding en reisbagage van personen te onderzoeken.

Op 17 maart 2003 baseert het GBO zich op dit artikel bij fouillering van twee personen; in een parkeergarage in het VRG. Bij een persoon wordt een wapen aangetroffen en in hun voertuig wordt nog een wapen gevonden. De rechter oordeelt echter dat het optreden onrechtmatig was, omdat de gebruikte bevoegdheid is bedoeld voor het gebied 'achter' de douane. Sinds deze uitspraak neemt het GBO deel aan het preventief fouilleren: uiteraard in het VRG (en als er een last is afgegeven) en voornamelijk om te observeren en om te zorgen dat de controleacties veilig verlopen.

Gecontroleerde personen krijgen na afloop een brief uitgereikt die is opgesteld en ondertekend door de Majoor van de APD van de Kmar op Schiphol: de brief licht het preventief fouilleren toe. Hier is onder meer voor gekozen omdat veel reizigers en bezoekers van Schiphol nu eenmaal geen kennis nemen van de voorlichting via een huis-aan-huis blad te

Haarlemmermeer, via de website van deze gemeente of via lokale mediaberichten over het preventief fouilleren op Schiphol.

De controles worden door verreweg de meeste gecontroleerde personen geaccepteerd. We merkten bij observaties (inclusief gesprekken met gecontroleerde personen) dat veel reizigers en bezoekers vinden dat dit soort politieacties een gewone of begrijpelijke gang van zaken is: “Je bent nu eenmaal op een vliegveld”. Er zijn wel enige klachten ingediend.<sup>29</sup> Een vrouw was (begrijpelijkerwijs, zo erkent ook de Kmar achteraf) boos dat ze bij een grote gebiedsafsluiting niet met haar (kleine) kind - dat nodig moest plassen – naar de WC mocht. De tweede klacht werd ingediend door een ambassadeursvrouw die het – vanwege diplomatieke onschendbaarheid - ontoelaatbaar vond dat ook zij werd gefouilleerd.

Er zijn minder controleacties gehouden dan de Kmar had gewenst vanwege capaciteitsproblemen. Net als in veel andere gemeenten die in dit hoofdstuk aan bod komen is het lastig om naast al het reguliere werk controleacties op touw te zetten.

In de periode van 6 maart 2003 tot en met de zomer van 2004 vonden op Schiphol 17 controleacties plaats. Daarbij werden 5.954 mensen gefouilleerd en 2.160 voertuigen. De Kmar trof in totaal 100 wapens aan.

### **3.3 Heerlen: een stevig wapenprobleem**

#### **Situatieschets: criminaliteit en imagoproblemen**

Heerlen kampt met een fors imagoprobleem dat mede is gebaseerd op feitelijke omstandigheden. Heerlen is een brandpunt in de grensoverschrijdende (hard)drugsscene in de Zuidoostelijke grensstreek. Sinds ongeveer halverwege de jaren negentig staat Heerlen in de hoogste regionen van allerlei misdaadmeters (van het Algemeen Dagblad tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Omgekeerd scoort de stad laag in monitors die juist de aantrekkelijkheid van een gemeente in kaart trachten te brengen. Het imagoprobleem is derhalve bepaald niet ‘soft’, want het heeft allerlei ‘harde’ gevolgen: winkeliers die wegtrekken, winkelpubliek dat weg blijft, tegenvallende private investeringen, bewoners die de stad verlaten, onderbenutting van publieke voorzieningen en een negatief effect op de staat en waarde van het onroerend goed.

Het bestuur heeft kort na de millenniumwisseling dan ook besloten dat halve maatregelen geen zin hebben. Het start in 2001 met *Operatie Hartslag* om de veiligheid en leefbaarheid van de stad te verbeteren. De operatie heeft een integraal karakter en kent (derhalve) twee parallelle trajecten met een eigen signatuur: hulpverlening en handhaving. Door een goed zorgaanbod – onder andere aan verslaafden en (andere) daklozen – wordt getracht de urbane overlast en criminaliteit terug te dringen. Het handhavingstraject omvat onder meer bestuurlijke maatregelen, maar natuurlijk ook inspanningen van met name politie en justitie. Onder dit laatste wordt onder meer het preventief fouilleren geschaard. Operatie Hartslag lijkt aan te slaan: de G-26 betitelde het veiligheidsprogramma recent als ‘meest succesvolle gemeentelijke aanpak van 2004’.

---

<sup>29</sup> Er is inmiddels een derde klacht ingediend.

## **Besluitvorming: “Als hier niet preventief wordt gefouilleerd, waar dan wel?”**

Het besluit om over te gaan tot preventief fouilleren, wortelt met name in ontwikkelingen in het stadscentrum. De (deels internationale) drugscene verstoort of bedreigt systematisch de openbare orde in het stadscentrum. Criminele verslaafden plegen delicten, variërend van winkeldiefstal en diefstal uit de auto tot aan gewapende overvallen (op straat). In de drugscene doet zich ook frequent onderling (wapen)geweld voor: vanwege betalingsproblemen, *ripdeals*, onderlinge ruzies tussen verslaafden (bijvoorbeeld over schulden) en domeinconflicten en broodrijd tussen dealers en hun helpertjes. De politie heeft vastgesteld dat meer en meer leden van de drugscene een wapen bij zich hebben: niet alleen uit offensieve overwegingen, maar ook om zich zelf zo nodig te kunnen verdedigen. In 2001 en 2002 worden bij aanhoudingen “idiot vaak” wapens aangetroffen.

Naast de bovenstaande ‘objectieve’ analyse, zijn bewoners zich onveilig gaan voelen. Dit resulteert onder meer in mijdgedrag van het stadscentrum in met name de avonduren: met alle gevolgen voor de ‘horecamarkt’ en voor de klandizie van in het centrum gevestigde publieksvoorzieningen.

De politie heeft preventief fouilleren op de agenda gezet. Zij heeft informatie ingewonnen over het instrument, onder meer door contact te zoeken met gemeenten die al ervaring hadden opgedaan (onder andere Rotterdam). Dit resulteerde in een rapportage die een belangrijke bouwsteen was voor de besluitvorming in driehoek en gemeenteraad.

Op 1 oktober 2002 stemt een ruime meerderheid van de gemeenteraad in met een wijziging van de APV die de burgemeester de bevoegdheid geeft om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Het voorstel tot aanpassing van de APV wordt op 16 september 2002 besproken in de commissie Veiligheid, Bestuurlijke Vernieuwing en Middelen. De commissieleden van Socialistische Partij en PvdA plaatsen kanttekeningen. In de daaropvolgende raadsvergadering (1 oktober 2002) wordt gestemd

De eerste controleactie heeft op 12 december 2002 plaats. Er worden ongeveer 80 personen en 10 voertuigen gecontroleerd. Dit levert 5 messen en 10 gram heroïne op. Sindsdien zijn er in de periode december 2002 tot en met oktober 2004 in het veiligheidsrisicogebied Centrum-GMS (Grasbroek, Musschemig en Schandelen) in totaal 17 acties gehouden.

Ten behoeve van de besluitvorming van de burgemeester over een verzoek tot aanwijzingsbesluit van een VRG zijn 7 bepalingen opgenomen in het *Protocol Preventief Fouilleren Heerlen* (zie bijlage). Dit protocol regelt ook hoe wordt omgegaan met een verzoek aan de officier van justitie om een bevel af te geven ten behoeve van een concrete controleactie.

Het Protocol Preventief Fouilleren Heerlen bepaalt dat van elke controleactie een schriftelijk verslag wordt gemaakt. Het geeft ook aan wat de elementen van zo’n verslag zijn. De geprotocolerde werkwijze draagt bij aan de ruime politieke steun. Dat geldt zeker ook voor de opmerkelijk hoge opbrengsten (zie actiemethoden).

## **Doelstelling: terugdringen wapenbezit**

De overkoepelende doelstelling van preventief fouilleren in Heerlen zegt nog niet zo veel: het terugdringen van het wapengeweld. Interviews geven een duidelijker beeld. Het is meer in het bijzonder namelijk de bedoeling een gedragsverandering onder het publiek te bewerkstelligen. Het dient er in concreto toe te leiden dat mensen geen wapen meer op zak hebben. Het gaat daarbij, gezien de aanleiding van het preventief fouilleren, in het centrum vooral om de drugscene. Door wapens te vinden, en door zo duidelijk te maken dat de pakkans is

toegenomen, wordt geprobeerd het wapenbezit in de drugscene terug te dringen. Het strenge politieoptreden (ook door andere maatregelen dan preventief fouilleren) dient te leiden tot een veiliger situatie: voor doorsnee burgers, maar ook voor leden van drugscene die dan minder snel om defensieve redenen een wapen bij zich zullen dragen.

Er wordt niet alleen gecontroleerd in het stadscentrum, maar ook rondom twee discotheken: *The Peppermill* en *La Diligance* - waarvan de laatste inmiddels is gesloten vanwege het overlijden van haar eigenaar. De politie wil hier met controleacties duidelijk maken dat de pakkans wat wapenbezit betreft aanzienlijk is toegenomen: auto's zijn niet langer een ideale bewaarplaats omdat die toch niet worden doorzocht. Het idee bestond dat veel bezoekers 'voor het geval dat' een wapen in hun auto hadden liggen.

De microbeleidstheorie luidt ongeveer als volgt. Door controleacties wordt duidelijk gemaakt dat de pakkans bij wapenbezit toeneemt en tegelijk wordt zo getracht een situatie te creëren waarin mensen minder snel geneigd zullen zijn om voor hun eigen veiligheid een wapen mee te nemen. Het is uiteindelijk de bedoeling dat mensen in de drugscene en in de uitgaansscene elkaar vertellen dat je maar beter geen wapen bij je kunt dragen (vanwege de pakkans) en dat dit voor je eigen veiligheid ook niet nodig is. De politie begrijpt zelf heel goed dat op preventief fouilleren in de drugscene eerder strategisch wordt gereageerd (wapens verstoppert of afgeven aan een zogeheten pakezel, vechthonden in plaats van wapens, enz.), maar vanwege de zeer hoge graad van wapenbezit kan zeker ook in deze scene vooruitgang worden geboekt.

Uit het bovenstaande volgt logischerwijs dat het in het bijzonder de bedoeling is om het wapenbezit en wapengeweld in de uitgaansscene en in de drugscene terug te dringen. De politie controleert dan ook op tijden en plaatsen dat ze zoveel mogelijk leden van deze scenes kan controleren. Het is weliswaar duidelijk wie de echte doelgroepen zijn, maar dit kan vanwege het standpunt van justitie niet tot formeel uitgangspunt van de controles worden gemaakt. De doelgroep betreft formeel "een ieder die zich in het veiligheidsrisicogebied begeeft" (Tussenevaluatie Justitie, p. 34).

De politie kiest de tijd en locatie van de controles zo uit dat er zonder (al te vaak) personen of groepen te selecteren vanzelf veel leden van de twee genoemde scenes worden gefouilleerd. Dit vinden de justitiële autoriteiten (wel) goed. Politieambtenaren vinden dit onnodig omslachtig en verhullend. Ze stellen daarom voor om wel selectiecriteria op te stellen, zoals leeftijd, geslacht en klaarblijkelijke bestemming. Dit heeft verschillende voordelen: het blijkt bij veel controles ondoenlijk om 'een ieder' te controleren en controleren op basis van selectiecriteria is doelmatiger. De politie stelt ook dat politieambtenaren zonder formele selectiecriteria hun beleidsvrijheid benutten om op basis van eigen (intuïtieve) inzichten operationele keuzen te maken.

Politie en Openbaar Ministerie hebben wel gezamenlijk een werkinstructie opgesteld waarin het belang van een aselectieve benadering wordt benadrukt. Dit blijft niet zonder gevolgen: de gekozen actiemethoden en gehanteerde werkwijzen zijn in relatief hoge mate aselect (zie verderop en ook hoofdstuk 6). Dat neemt niet weg dat de politie zich (bij noodzakelijke selecties) voor wat betreft het gebied Centrum-GMS toelegt op mannen in de leeftijd van 18 tot 35 jaar en voor wat betreft het tweede gebied op jongeren in de leeftijd van 16 tot 23 jaar.

## **Veiligheidsrisicogebieden: centrum en een uitgaanslocatie**

In eerste instantie was alleen het gebied centrum-GMS van Heerlen veiligheidsrisicogebied. Uit het bovenstaande blijkt al dat het een gebied is waarin een gewelddadige harddrugscene wortel heeft geschoten. Dit komt onder meer tot uitdrukking in opmerkelijk veel wapenbezit en wapenincidenten. Hoe groot het wapenbezit wel niet is blijkt eens te meer uit de opbrengsten van de zeventien acties in de periode van 12 december 2002 tot en met 24 oktober 2004 (zie actiemethoden). Dit VRG is drie keer voor een periode van drie maanden aangewezen. Thans is de looptijd 12 maanden.

Sinds 25 april 2003 kent Heerlen een tweede veiligheidsrisicogebied, te weten een gebied in Heerlen-Zuid rond twee discotheken *The Peppermill* en *La Diligance*. In en rondom deze discotheken doen zich geregeld ordeverstoringen voor, waaronder wapengeweld. Daarbij worden soms ook gebruiksvoorwerpen als wapen gebruikt, bijvoorbeeld stoelpoten of kapot geslagen glazen. De nodige drukte en ordeproblemen ontstaan geregeld nadat de horeca in belendende gemeenten is gesloten, waarna stappers naar de twee discotheken gaan die lang open zijn (tot 05.00 uur). Deze late toestroom veroorzaakt geregeld consternatie, onder meer omdat verschillende groepen in het uitgaansleven het aan de stok kunnen krijgen. Te meer op dit soort late uren, omdat er dan geregeld al veel alcohol is gedronken. Bestuur en de twee betreffende horecaondernemers hebben hiertegen maatregelen getroffen: een streng deurbeleid en beveiligingspersoneel dat optreedt tegen vechtpartijen in de discotheken. Dit heeft echter geleid tot verplaatsing van het wapenbezit (de wapens worden opgeborgen in geparkeerde auto's) en wapengebruik (vaker rondom de discotheken, in het bijzonder bij vertrekkende groepen die daarbij stuiten op andere groepen die komen of gaan). Om die reden is besloten om hier preventief te fouilleren. Na twee aanwijzingsperioden van drie maanden en één van zes maanden – tot 28 januari 2005 – zijn er ook in de periode van 25 april 2003 tot en met 6 november 2004 controleacties uitgevoerd.

Het Openbaar Ministerie besluit over het afgeven van een last op basis van een proces-verbaal c.q. rapport, waarin melding wordt gemaakt van wapenincidenten, de sfeer in het VRG (inclusief mogelijke vermoedens van wapenbezit) en een terugblik op eerdere acties, welke overigens zwaar meewegen in het eventuele besluit. Het proces-verbaal dient actuele informatie te bevatten. Indien de argumentatie van de politie overtuigend is, wordt binnen een dag een last afgegeven.

## **Actiemethoden: afgestemd op het veiligheidsrisicogebied**

Na wijziging van de APV heeft de politie een operationeel plan opgesteld. Het legde de basis voor de gehanteerde werkwijze en gevolgd actiemethoden. Het uitgangspunt was en is om zo min mogelijk inbreuk te maken op de privacy en om het publiek zo kort mogelijk te beperken in zijn bewegingsvrijheid. Er is besloten om met behulp van handscanners te fouilleren: het gaat snel en het maakt een “vriendelijker” indruk dan handmatige foullering. Een nadeel van scanners is dat dit de kans op bijvangst verkleint – en omdat in het centrum midden in een drugscene wordt gecontroleerd is bij foullering de kans op drugsvondsten niet onaanzienlijk. Er is afgezien van gebiedsafsluiting omdat dit de bewegingsvrijheid van het publiek relatief lang beknot. Het vergt ook nog eens veel politiecapaciteit.

Heerlen hanteert een actiemethode die het midden houdt tussen statische passantencontrolé (op een bepaalde plek staan en iedere of zoveel mogelijk passanten controleren) en gebiedssurveillance (door een gebied surveillerende agenten selecteren burgers voor een controle): mobiele politieteams vatten op wisselende locaties post om daar (zoveel mogelijk)

passanten te controleren. We noemen het de mobiele passantencontrole. Dit heeft een belangrijk voordeel ten opzichte van gebiedssurveillance: de keuze van een controlelocatie ligt niet gevoelig bij politiek en Openbaar Ministerie terwijl dit wel het geval is voor wat betreft de selectie van individuen en groepen. Dit neemt niet weg dat de keuze van een controlelocatie in de praktijk van het stadsleven en uitgaansleven feitelijk neer kan komen op het selecteren van een doelgroep: politiemensen weten nu eenmaal ‘wie hoogstwaarschijnlijk waar en hoe laat’ langskomen.

De politie benadrukt dat er burgers en geen verdachten worden gecontroleerd. Dit vereist een geheel eigen bejegening en resulteert in de volgende instructies:<sup>30</sup>

- houd er rekening mee dat je te maken hebt met mensen die niet verdacht zijn;
- deel mede dat er een actie gaande is en leg uit wat je gaat doen;
- vraag toestemming c.q. medewerking, ook al hoeft dat juridisch niet;
- vraag of de desbetreffende persoon een wapen bij zich draagt – zo ja, pak die zelf uit de kleding;
- vraag de desbetreffende persoon om metalen voorwerpen uit zijn kleding te halen;
- ga met de handscanner langs het lichaam/kleding;
- bij twijfel of bij indicaties mag er handmatig worden gefouilleerd;
- na het onderzoek worden burgers bedankt voor hun medewerking.<sup>31</sup>

Voorts is bepaald dat vrouwen worden gecontroleerd door agentes en mannen door politiemannen. Op straat zien leidinggevende politiemensen toe op een ordelijke gang van zaken. Zo nodig kan een beroep gedaan worden op wapendeskundigen van het regionale Bureau Wapens en Munitie of het Bureau Bijzondere Wetten (Tussenevaluatie Justitie, p. 37). Naast de mobiele passantencontrole worden in het stadscentrum ook horecacontroles uitgevoerd.<sup>32</sup> Bij dergelijke controles wordt een tijdelijke wachtruimte gecreëerd. Bezoekers en personeel wordt gevraagd hier plaats te nemen, waarna ze om de beurt op “fouilleringsplaatsen” worden gecontroleerd (Tussenevaluatie Justitie, p. 37). Tijdens de acties in het centrumgebied krijgen de dienders ondersteuning vanuit het politiebureau middels camerabewaking.

Rondom de twee discotheken worden statische voertuigcontroles uitgevoerd. Politiepersoneel zet een fuik op en er worden zoveel mogelijk voertuigen – plus bestuurders en passagiers – gecontroleerd. Er wordt soms tegelijk een alcoholcontrole uitgevoerd. Dit vergt meer personeel dan bij de acties in het centrum: plus minus 50 fte per actie. In het centrum wordt doorgaans tussen de 10 en 30 fte ingezet. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op reguliere diensten, al wordt er wel meer personeel ingezet (er worden chefs aangesteld die toezicht houden op de gang van zaken) en wordt er speciaal voor de controleactie een briefing gehouden.

Bij iedere actie wordt ondersteuning geboden door de Koninklijke Marechaussee. Dit komt er voor het centrum op neer dat de reguliere politiesterkte met vier tot zes man wordt uitgebreid. Voor acties rond de Peppermill wordt er zelfs zes tot tien man Marechaussee ingezet. Tevens heeft de Kmar tijdens deze acties een bredere taakstelling. Zo voert zij – mede ten behoeve van het opsporen van vreemdelingen - identiteitscontroles uit.

De politie wil in het centrum graag overstappen op gebiedssurveillance. Ze denkt dat dit minder mankracht kost en dat de pakkans wordt vergroot, zeker als ze haar zin krijgt en er selectiecriteria worden geformuleerd. In dat geval zou ook de doelmatigheid van de acties

---

<sup>30</sup> Bij voertuigcontroles wordt ook toestemming gevraagd om het voertuig te controleren.

<sup>31</sup> In de praktijk werkt nagenoeg iedereen mee, ook personen waarbij een wapen wordt aangetroffen.

<sup>32</sup> In de Tussenevaluatie van Justitie wordt gesproken van lokaliteitencontrole, waarschijnlijk omdat een keer is gecontroleerd in een gokhal.

toenemen. Dit zou ook om organisatorische redenen goed uitkomen: vanwege personele beperkingen blijkt het uiterst moeilijk om - net zo vaak als wenselijk wordt gevonden vanwege de beoogde externe effecten – een mobiele passantencontrole of voertuigcontrole te organiseren. Er zijn meermalen acties afgeblazen, onder meer vanwege de politieacties in het woonwagenkamp Vinkenslag te Maastricht. Zo werd onder andere een bijzondere geplande actie op 13 april 2004 afgeblazen. Het betrof een actie die speciaal was gericht op middelbare scholieren om zo het wapenbezit onder scholieren aan te pakken. De politie is ervan overtuigd dat er nu te weinig wordt gecontroleerd om de gewenste externe effecten te kunnen bereiken. Over de precieze effecten tot dusver tast ze in het duister.

Bij zeventien acties in de periode van 12 december 2002 tot en met 24 oktober 2004 in VRG centrum-GMS werden 133 wapens aangetroffen. Bij maar liefst 15% van de gecontroleerde personen, en bij 25% van de gecontroleerde voertuigen, werd een wapen aangetroffen. Dit is uitzonderlijk veel. In totaal zijn er in dit tweede veiligheidsrisicogebied in de periode van april 2003 tot en met oktober 2004 zo'n 7 acties gehouden. De gezamenlijke opbrengst van deze acties betrof 174 wapens.

### **3.4 Utrecht: kleinschaliger acties**

#### **Situatieschets: imago en zakelijkheid**

Utrecht is de vierde stad van het land en dus één van de G-4. De eerste controleactie had in Utrecht plaats op 17 mei 2003 – dus ruim nadat Rotterdam en Amsterdam daar al mee waren begonnen. Onze respondenten vinden dat er meer dan voldoende feitelijke aanleiding bestond om over te gaan op preventief fouilleren, maar ontkennen geenszins dat overwegingen met betrekking tot het imago een rol hebben gespeeld in de politieke besluitvorming. Dat neemt niet weg dat de aanwijzing van een VRG, het afgeven van een last en dus de controleacties zelf zijn terug te voeren tot zakelijke inventarisaties die door de politie zijn opgesteld. Daar heeft dus ook de burgemeester zich op gebaseerd bij aanwijzingen van VRG's. Zoals in meer gemeenten wortelt het wapengeweld waartegen de actie zijn gericht in een combinatie van uitgaansproblematiek en de criminaliteit van een grootstedelijk drugscene. In Utrecht had dit laatste de overhand.

#### **Besluitvorming: politiek (nog) niet onder de indruk van de opbrengsten**

Op 6 februari 2003 wijzigt de gemeenteraad de APV zodat het voor de burgemeester mogelijk wordt om een VRG aan te wijzen. Een ruime raadsmeerderheid steunt deze wijziging. De redenering van voorstanders is, kort door de bocht, dat het in een 'stad als Utrecht' goed is als een burgemeester zo nodig kan reageren op (een toename van) wapengeweld. Een raadsmeerderheid heeft ook dan al het idee dat het in Utrecht opportuun is om op korte termijn ook daadwerkelijk een VRG aan te wijzen. CDA, leefbaar Utrecht en VVD steunen de APV-wijziging zonder al te veel discussie. De PvdA plaatst wat meer kanttekeningen, maar stemt ook in. GroenLinks en SP waren 'tegen'.

De raadscommissie Bestuur en Veiligheid wordt schriftelijk op de hoogte gehouden over de resultaten van controleacties. Desgevraagd versteekt de burgemeester in deze commissie mondeling informatie over het preventief fouilleren. Bij ongeveer vijf controleacties zijn 1 of

2 raadsleden komen observeren, in het bijzonder raadsleden die bedenkingen hadden bij de acties.

In september 2003 is er een evaluatie verschenen over de gang van zaken in de eerste aanwijzingsperiode. De evaluatie beschrijft onder meer de opbrengsten. Voorts wordt geconcludeerd dat “(...) er sprake is van een afname van het aantal (vuur)wapengerelateerde incidenten in de maanden dat de acties preventief fouilleren werden gehouden. Deze afname is in het veiligheidsrisicogebied sterker dan in de stad als geheel. Preventief fouilleren heeft hier mogelijk een bijdrage aan geleverd” ((Politieregio Utrecht, *Preventief Fouilleren: Amsterdamsestraatweg, Utrecht 15 mei 2003 tot 15 augustus 2003*, september 2003, p. 10). De gemeenteraad is niet bepaald onder de indruk van de opbrengsten en effecten. Ze steunt in meerderheid dat verder wordt gegaan met preventief fouilleren, al worden er wel bemerkingen gemaakt. Die hebben met name betrekking op het geringe rendement. Er worden suggesties gedaan om die te verbeteren (onder andere kleinschaliger acties, Leefbaar Utrecht) en er wordt voorgesteld de veiligheidsgevoelens te meten (CDA).

### **Doelstelling: vertrouwde formuleringen**

Utrecht heeft wat de doelstellingen betreft aansluiting gezocht bij de formuleringen in steden waar al eerder werd gefouilleerd. De belangrijkste doelstelling van preventief fouilleren te Utrecht is het verminderen van het aantal wapenincidenten. Daarnaast is een aantal, niet geprioriteerde, secundaire doelstellingen geformuleerd. Te weten (letterlijke weergave): het in positieve zin beïnvloeden van onveiligheidsgevoelens van bewoners en gebruikers van het gebied; het door preventie tegengaan van illegaal wapenbezit; het opsporen van (vuur)wapens; het opsporen van vuurwapencriminaliteit en ander wapengeweld; het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Het zijn overwegend doelen die we ook in andere gemeenten aantreffen. Bijzonder is “het opsporen van vuurwapencriminaliteit en ander wapengeweld”. We denken dat hiermee wordt bedoeld op een ‘heterdaadje’ tijdens een controleactie. De kans lijkt ons in ieder geval klein dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, vanwege de grote zichtbaarheid van de politie bij zo’n actie.

De formele lijn is ook in Utrecht dat er aselect wordt gecontroleerd en dat “de doelgroep (...) eenieder betreft die zich in een veiligheidsrisicogebied begeeft” (Tussenevaluatie Justitie, p. 21). Dezelfde tussenevaluatie vermeldt op de volgende bladzijde (p. 22) echter het volgende:

“Tijdens de briefings wordt nadruk gelegd op de bejegening door het politiepersoneel van de burger, en op het aspect van aselectief fouilleren. Alle partners zijn het erover eens dat de keuze wie wel en niet gefouilleerd dient te worden, een combinatie moet zijn van toevalligheid (aselectiviteit) en *de intuïtie van de politieambtenaar (vakmanschap)*”.<sup>33</sup>

Zodra dit vakmanschap mede bepaalt wie wordt gefouilleerd, wordt dus niet de hand gehouden aan het formele uitgangspunt (aselect). De tekst van de Tussenevaluatie is derhalve intern tegenstrijdig. We vinden het overigens prima dat de intuïtie of het vakmanschap van de politie een rol speelt bij selecties, maar we verbinden hier wel de voorwaarde aan dat die selecties worden geobjectiveerd door middel van heldere selectiecriteria (zie hoofdstuk 2 en 6). Utrecht hanteert geen strikt aselecte criteria (bijvoorbeeld ‘elke vijfde persoon’ fouilleren). Tijdens observaties bij een controleactie in Lombok hebben we geobserveerd dat de politie zorgvuldig te werk gaat (briefing, organisatie, bejegening publiek), dat het publiek de controles accepteert en dat het vakmanschap inderdaad een rol speelt bij selecties van te

---

<sup>33</sup> Niet cursief in de oorspronkelijke tekst.



controleren personen. Er wordt geselecteerd met een “politieoog”. De politie benadrukt dat ze ervoor waakt het discriminatieverbod te overtreden. Desgevraagd konden politiemensen hun intuïtieve keuzen objectiveren en verantwoorden.

### **Veiligheidsrisicogebieden: inspelen op verschuivingen**

Na de aanpassing van de APV heeft de politie geïnventariseerd welke gebieden in aanmerking zouden kunnen komen om te worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Tijdens een bijeenkomst is, in aanwezigheid van districtscheffs, een lijst opgesteld met tussen de 10 en 15 mogelijke VRG's. Op verzoek van de gezagsdriehoek van de stad Utrecht is van drie gebieden een nadere analyse opgesteld. Het resulteerde in het aanwijzen van de Amsterdamsestraatweg als VRG. Dit is een gebied met verhoudingsgewijs veel en geconcentreerde wapenincidenten en drugscriminaliteit en –overlast. In 2002 hadden op deze weg in totaal 129 geweldsincidenten<sup>34</sup> plaats – uit de Utrechtse evaluatie blijkt niet bij hoeveel van deze incidenten een wapen werd gebruikt (Politieregio Utrecht, *Preventief Fouilleren: Amsterdamsestraatweg, Utrecht 15 mei 2003 tot 15 augustus 2003, september 2003*). In datzelfde jaar hadden op die locatie alles bij elkaar 35 incidenten plaats, waarvan vast staat dat er een wapen werd gebruikt.<sup>35</sup> De eerste aanwijzingsperiode ging in op 15 mei 2003 en duurde in totaal drie maanden. Hierna werd nogmaals een VRG voor 3 maanden aangewezen, tot 1 februari 2004: nu de Amsterdamsestraatweg plus het gebied binnenstad, Hoog Catherijne en het stationsgebied.

In oktober 2003 heeft de driehoek voor het eerst laten bekijken of er aanleiding was om ook in (delen van) Lombok preventief te fouilleren. Destijds gaven de cijfers daar geen aanleiding toe, al had de politie wel het gevoel dat het wapenbezit en –gebruik toenam. Dit gevoel bleek begin februari 2004 terecht. Waar stadsbreed de wapengerelateerde incidenten daalden in 2003, waren die in Lombok (met name de kop ervan) juist toegenomen. Dit houdt onder meer verband met drugs- en jeugdcriminaliteit. De stijging was aanleiding om Lombok aan te wijzen als VRG (1 april 2004 tot 1 juli 2004).

Bij het afgeven van een last hanteert justitie de inmiddels gebruikelijke voorwaarde: de politie moet de noodzaak van de controleactie onder andere aantonen met recente cijfers over wapenincidenten.

### **Actiemethoden: kleinschaliger en frequenter**

Er worden verschillende actiemethoden gehanteerd: gebiedssurveillance, voertuigcontrole en horecacontrole. Het valt op dat de acties van lieverlee kleinschaliger en frequenter zijn geworden. Dit is terug te voeren op lessen die al doende zijn getrokken. Gedurende de eerste aanwijzingsperiode worden vier grootschalige acties gehouden: een hoge inzet van politiemensen en met het streven zo enigszins mogelijk iedereen in het (niet al te grote) VRG te controleren. Het voordeel is dat zo dicht bij het formele criterium (aselect fouilleren) kan worden gebleven: er is weinig ruimte voor het vakmanschap. Juist dit laatste blijkt een probleem: vakmanschap leert al snel dat het omwille van de doelmatigheid, doeltreffendheid en zorgvuldigheid anders moet. Door de grote en zichtbare inzet (allemaal in uniform) gaat de

---

<sup>34</sup> Gekeken is naar de volgende incidenten: beroving / tasjesroof, geweld zonder letsel zonder wapen, geweld met letsel zonder wapen, geweld dodelijk zonder wapen, openlijk geweld tegen personen, openlijk geweld tegen goederen, softdrugs, harddrugs, controle drugs.

<sup>35</sup> Gekeken is naar de incidenten: overval (gewapende), geweld zonder letsel met wapen, geweld zonder letsel met vuurwapen, geweld met letsel met wapen, geweld met letsel met vuurwapen, geweld dodelijk met wapen, geweld dodelijk met vuurwapen, explosief/munitie, aantreffen wapen, wapenhandel, controle vuurwapens.

actie snel stuk: dit remt de wapenopbrengst en doet afbreuk aan de doelmatigheid. Er wordt ook heen en weer gelopen over de weg, waardoor er mensen dubbel worden gefouilleerd.

Er wordt overgeschakeld op een ander controleregime gedurende de tweede aanwijzingsperiode: meer acties (van 4 naar 14 in 3 maanden); minder personele inzet per actie (wel afstemming op de aard van de actie, dus de ene keer meer dan de andere keer) en kort durende acties. Sterker, de politie wordt alert op het eerste kwartier van de actie, omdat de politiecontrole heel snel wordt rondverteld en –gebeld.

Wat blijft, is de variatie in actiemethoden. In de tweede actieperiode gaan teams van 4 en later 3 agenten te voet het VRG in (gebiedssurveillance). Het spreekt voor zich dat dan niet iedereen wordt gefouilleerd, waardoor het blauwe vakmanschap een voorname rol speelt bij de selecties van te controleren groepen en personen. De instructies van leidinggevendenden hebben dan ook twee kanten die elkaar kunnen bijten: wees aselectief en gebruik je deskundigheid.

Voor voertuigcontroles wordt een controlepost ingericht. Motoragenten halen voertuigen uit het verkeer en brengen hen naar deze post. Soms wordt een staande gehouden voertuig ter plekke gecontroleerd.

De horecacontrole is de enige methode waarbij agenten geen uniform dragen: wel een jack met politielogo. De politie hoopte de aanwezigen in een zaak te verrassen, zodat ze niet de kans zouden hebben om zaken weg te moffelen.

Net als in enkele andere gemeenten krijgen personen die zijn gefouilleerd een folder uitgereikt met tekst en uitleg over preventief fouilleren. Als een wapen wordt aangetroffen, wordt Bijzondere Wetten ingeschakeld. Een medewerker hiervan stelt het wapen veilig, en bekijkt of het wapen onder de WWM valt, en zo ja, tot welke categorie het behoort. Bijzondere Wetten stelt het technische proces-verbaal op. Personen bij wie strafbare feiten worden geconstateerd, worden overgebracht naar bureau Paarendveld ‘voor verdere afhandeling’.

De opbrengsten in Utrecht vallen niet mee: 7 wapens bij 2.074 gecontroleerde personen, 323 gecontroleerde voertuigen en 8 gecontroleerde horecazaken in de eerste aanwijzingsperiode. De tweede periode laat het volgende zien: 14 acties en 19 wapens bij ruim vierduizend gecontroleerde personen (4.036), 646 gecontroleerde voertuigen en 10 gecontroleerde horecazaken. Het lijkt er, blijkens de evaluatie van de regiopolitie, wel op dat de effecten gunstiger zijn dan de opbrengsten doen vermoeden.<sup>36</sup>

Op basis van de ervaringen gedurende de tweede aanwijzingsperiode zullen de volgende lijnen ten uitvoer worden gebracht in de derde periode, bij controles in Lombok:

- De controleacties zullen meer worden ingepast in het alledaagse politiewerk. In lijn hiermee worden agenten uit de noodhulp ingezet: dit komt de doelmatigheid en flexibiliteit ten goede;
- De controleacties zullen worden ingebed in andere politieacties, bijvoorbeeld gericht op alcohol, horeca of drugs;
- Er zullen meer prikacties (*hit and run*) worden uitgevoerd;
- Er zal wel eens per maand een ‘grote’ actie worden gehouden;
- Er zullen meerdere politiedistricten deelnemen aan de acties.

---

<sup>36</sup> Daargelaten dat er geen causale uitspraken kunnen worden gedaan tussen controleacties en wapenincidenten.

### 3.5 Tilburg: toenemend wapengeweld

#### Situatieschets: stevige geweldscriminaliteit

Als zesde stad van het land heeft Tilburg te kampen met een aantal typische urbane problemen. Eén van de meest nijpende hiervan betreft de toenemende geweldscriminaliteit. De geregistreerde geweldsdelicten namen in Tilburg de afgelopen jaren sterk toe. In de periode 2000-2002 zelfs met gemiddeld zestig procent.<sup>37</sup> Ook heeft de stad te maken met een omvangrijke jeugdproblematiek, welke zich de laatste jaren eveneens sterker heeft gemanifesteerd. Het was om onder andere deze reden dat een commissie eind 2003 concludeerde dat: “(...) de stad in de sfeer van de sociale veiligheid te kampen heeft met een relatief ernstig probleem”. Een probleem dat aldus de commissie - deels - voortkwam uit het ontbreken van een bestuurlijke ‘*sense of urgency*’ en een ‘welhaast hopeloos complex’ georganiseerd veiligheidsapparaat. Waarbij omwille van de volledigheid wel moet worden opgemerkt dat het oordeel van de commissie niet louter negatief was.

De directe aanleiding om preventief fouilleren in te voeren, was het aantal geweldsincidenten. Eén geweldsincident betrof de moord op de achttienjarige Bart Raaijmakers. De VWO-scholier werd op de avond van 18 juli 2003 bij een beroving vier maal in zijn rug gestoken en overleed kort daarna. De roofmoord veroorzaakte in Tilburg grote maatschappelijke beroering en leidde er mede toe dat wijlen burgemeester Stekelburg keiharde maatregelen aankondigde: “Je moet de punten en komma’s van de wetgeving hanteren tegen figuren die zelf het hardste geweld niet schuwen om hun daden te plegen. We kunnen ze niet met de handen op de rug aanpakken”.<sup>38</sup> De burgemeester pleitte ook voor preventief fouilleren.

#### Besluitvorming: vroegtijdige aanpassing

Op 20 januari 2003 wordt de APV aangepast. Maar omdat de concrete situatie volgens het College van B&W nog onvoldoende aanleiding geeft voor de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, blijft het daar op dat moment bij. In de raadsdiscussie die aan de aanpassing vooraf ging, keerden Groen Links en de Socialistische Partij - samen goed voor zeven zetels - zich tegen preventief fouilleren: ze vonden het middel te zwaar. De overige partijen - tezamen goed voor een ruime meerderheid van 32 zetels - stemden uiteindelijk voor.

Vanwege de toename van de geweldsincidenten wil de lokale driehoek in september 2003 dat er veiligheidsrisicogebieden worden aangewezen. De loco-burgemeester doet dit op 15 november 2003: hij wijst voor zes maanden twee veiligheidsrisicogebieden aan.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Commissie Veilig Samenleven, *De sociale (on)veiligheid in Tilburg: een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak* (Tilburg, 2003) p.12.

<sup>38</sup> Antillianen: De sfeer onder jongeren verhardt in hoog tempo, *Trouw* 26 juli 2003

<sup>39</sup> Preventief fouilleren is na de evaluatie verlengd met zes maanden tot november 2004 en daarna nogmaals verlengd met zes maanden tot mei 2005.

## **Doelstellingen: minder wapengeweld – en meer dan dat**

De primaire doelstelling van preventief fouilleren in Tilburg is het geweldgebruik in betreffende gebieden te doen afnemen en verstoringen van de openbare orde te voorkomen. Dit laatste (openbare orde) lijkt ons niet meer (of minder) dan een neveneffect. We nemen voorts aan dat het gaat om wapengeweld. Tevens wordt beoogd veiligheidsgevoelens van omwonenden en aanwezigen positief te beïnvloeden (maatschappelijke doelstelling); illegaal (vuur)wapenbezit tegen te gaan (preventieve doelstelling) en (vuur)wapens op te sporen (strafrechtelijke doelstelling). De politie erkent dat deze doelstellingen tegelijkertijd kunnen worden nagestreefd, maar dat zij evengoed met kunnen conflicteren.

## **Veiligheidsrisicogebieden: drie stuks**

Het eerste VRG betreft de Tilburgse binnenstad. Dit gebied omvat de locaties Zuidoosterstraat, Besterdplein, Besterdring, Stationsplein, Koestraat, Leonard van Veghelstraat en alle tussenliggende plekken enerzijds, en de locaties Spoorlaan (gedeelte tussen Noordhoekring en Boerhaavestraat), Noordstraat, Nieuwlandstraat, Bleshof, Kapelhof, Oude Markt, Stadhuisplein, Paleising, Piusplein, Heuvelring, Damstraat, Heuvel, Tivolistraat, Spoorlaan en alle tussenliggende plekken anderzijds. Preventief fouilleren sluit hier aan op andere maatregelen: toezicht in en rond de horecageleden, cameratoezicht en het voeren van een lik op stuk beleid met betrekking tot misdrijven met geweld, bedreiging, wapens of inzake de opiumwet.

Het tweede VRG is minder omvangrijk. Het betreft de Gasthuisring, Jan Heijnsstraat en Lochstraat. Dit is de omgeving van een nachtopvang voor daklozen, thuislozen en verslaafden. De aanwijzing hangt samen met onveiligheidsgevoelens van de burgers vanwege de aanwezigheid van groepen enge of onzure personen, zoals drugsdealers, drugsverslaafden en alcoholisten. Ook werden hier andere maatregelen getroffen: samenscholingsverbod, alcoholverbod, het inrichten van een verblijfsruimte voor dakloze drugsverslaafden, nachtopvang voor dakloze drugsverslaafden en repressief optreden tegen en ontmoediging van alcoholgebruik door ‘blauw op straat’.

Vijf maanden na de (eerste) aanwijzing van deze twee VRG's komt er op 15 april (voor de periode van twee maanden) nog een derde bij: de Reeshofdijk - welke het stadsdeel Reeshof doorkruist – en omgeving. Dit vanwege een aantal gewelddadige gebeurtenissen in het afgelopen jaar. Veel buurtbewoners voelen zich onveilig. Andere maatregelen zijn hier: betere straatverlichting, het snoeien van groen (beter zicht), het instellen van buurtregie en oprichting van een bewonersplatform.

## **Actiemethoden: gekoppeld aan doelstellingen**

De politie koppelt doelstellingen aan bepaalde actiemethoden. Zo worden horecacontroles ingezet voor strafrechtelijke doelen en de statische voertuigcontrole omwille van het maatschappelijk effect. Gebiedsinsluiting en gebiedssurveillance zijn gericht op drie categorieën: strafrechtelijke, maatschappelijke en preventieve doelen. De politie beschouwt preventief fouilleren ook “als een manier om smoel te maken in de richting van burgers”.

Het Openbaar Ministerie besluit in samenspraak met de burgemeester en politie of een last kan worden afgegeven. Dit gebeurde voor het eerst op 28 november 2003. Sindsdien zijn er meerdere acties gehouden .

Gemiddeld duren de acties acht uur. Naast de briefing, pauze en debriefing blijven er dan twee blokken van circa 3 uur over voor controles. Tijdens de briefing wordt het personeel er op geattendeerd dat preventief fouilleren aselect dient te gebeuren. Bij de voertuigcontrole wordt een strikt aselect criterium gehanteerd: elke vijfde auto controleren. Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van een bejegeningprofiel met onder meer de volgende richtlijnen:

- de politieagent dient zich te legitimeren als hij/zij in burger is
- mededeling doen aan de te fouilleren persoon (het is geen verdachte)
- wees duidelijk, dus direct aangeven dat men verplicht is mee te werken
- gewoon bevoegdheden toepassen
- professionele bejegening en houding
- folder uitreiken
- uitleggen dat men in het gebied nogmaals gecontroleerd kan worden

Bij de samenstelling van de verschillende fouilleerteams houdt men in Tilburg rekening met de volgende aspecten: rang (veelal verbonden aan ervaring); verhouding man – vrouw; spreiding van lokale bekendheid (collega's van de diverse teams zoveel als mogelijk spreiden); spreiding van vrijwillige politie en van studenten van de politieopleiding (wel zorgen dat er een praktijkcoach in de groep zit die bekend is met de begeleiding van studenten). Ten slotte wordt gekeken naar de fysieke kracht van een totale groep

In Tilburg zijn de acties in het veiligheidsrisicogebied rondom de Gasthuisring kleinere acties dan die in het centrum van Tilburg. In het centrum houdt men zowel grote acties met een inzet van tussen de 50 en 80 agenten als kleinere acties met een inzet tussen de 15 en 20 agenten. Ook is het zo dat op een avond waarop een controleactie gehouden wordt in het centrum verschillende actiemethoden gecombineerd worden. Zo kan het zijn dat het eerste deel van de actie een voertuigcontrole is en het tweede deel een passantencontrole in het uitgaanscentrum. De wapenopbrengst ligt in Tilburg in vergelijking met andere door ons onderzochte gemeenten relatief laag. Bij veertien acties in 2003 en 2004 (alleen de twee eerstgenoemde VRG's) worden in totaal 13.101 personen gecontroleerd en worden 112 verdachten aangehouden.

### **3.6 Roermond: pas op de plaats**

#### **Situatieschets: verschillende meningen over de ernst van het wapengeweld**

Roermond ligt, net als Heerlen en Maastricht, in de Zuidoostelijke grensstreek die kampt met een stevig criminaliteitsprobleem. Toch zijn de problemen in Roermond minder ingrijpend en grensoverschrijdend dan in Heerlen, Maastricht en bijvoorbeeld ook Venlo. Er bestaat lokaal een dispuut tussen met name de politie en centrumrechtse fracties (CDA en VVD) over hoe ernstig het nu precies is gesteld met de lokale onveiligheid, en het wapengeweld in het bijzonder. Het heeft er vooralsnog toe geleid dat de gemeenteraad de APV wel heeft gewijzigd (de burgemeester zou een VRG aan kunnen wijzen), maar dat de burgemeester nog geen VRG heeft aangewezen. Dat is namelijk niet nodig volgens politie en bestuur. Interessant is dat de casus Roermond blootlegt dat de wetgever en ministeries geen maatstaven hebben ontwikkeld die aangeven wanneer controleacties opportuun zijn (zie ook hoofdstuk 2). Die maatstaven worden vastgesteld in een lokaal debat, waarbij de stellingname van de plaatselijke politie(chef) logischerwijs nadrukkelijk meetelt.

## **Besluitvorming: controleacties als de situatie verslechtert**

Op 28 november 2002 past de gemeenteraad de APV aan op de nieuwe wapenwetgeving. De wijziging treedt op 14 januari 2003 in werking. Ruim een maand later wordt een protocol preventief fouilleren vastgesteld (26 februari 2003). Dit protocol voorziet onder meer in een 'toetsgroep' en leunt sterk op de Rotterdamse besluitvormingsprocedure. Een raadsmeerderheid steunt dus deze wijziging van de APV. Dit komt deels doordat duidelijk wordt gemaakt dat er in Roermond pas zal worden gefouilleerd bij een (sterke?) toename van het aantal wapenincidenten. CDA en VVD zijn 'sterk voor': onder meer D66 is tegen. De fracties van VVD en CDA beroepen zich onder meer op een vechtpartij waarbij twee agenten gewond raken.<sup>40</sup>

De politieke analyse van de situatie in Roermond is op hoofdlijnen als volgt. De gemeente telt ongeveer 45.000 inwoners. Het uitgaansvertier is sterk geconcentreerd in het compacte stadscentrum: Stationsplein en Veldstraat. Daar deden zich 15 à 20 jaar geleden geregeld stevige ordeverstoringen voor, inclusief (wapen)geweld. In die tijd werden conflicten die in de wijken waren ontstaan tijdens het uitgaan (of op andere momenten) geregeld uitgevochten in het stadscentrum. Hier was destijds een gelegenheidsstructuur voor: de politiesterke, het (andere) toezicht en de samenwerking tussen overheid en horeca schoot tekort. Dit is destijds aangepakt. Eerst in hoge mate kwaadschiks: meer politie en een beleid dat vandaag de dag *zero tolerance* zou worden genoemd.

Dit had succes en toen heeft de politie weer – waar gepast – een meer bemiddelende rol ingenomen. Ook werd geprobeerd door entertainment de orde te bewaren: 'gezellig' en 'leuk' uitgaan moesten de norm worden en dienden door de horeca zelf te worden gepromoot. Onder de noemer van het project 'Veilig uitgaan' wordt samengewerkt tussen met name bestuur, politie, justitie en horeca. Dit levert resultaat op. Mede omdat waar nodig nog altijd met straffe hand wordt opgetreden. Zo wordt gebruik gemaakt van foto's van daders en van cameratoezicht. Er worden ook, voor het stadscentrum, gebiedsontzeggingen opgelegd. Het geweld en de overlast blijken zich hierdoor niet te verplaatsen, onder meer omdat er buiten het gebied weinig valt te beleven. Mede daarom wordt een ontzegging als een echte straf ervaren die men tracht te voorkomen of te ontlopen. Dit biedt weer handvatten voor de gebiedsagenten: waarschuwen (onder andere met een verbod) schrikt af. Veel zaken kan de politie voorkomen of de kop indrukken door in te praten op jongeren of jongvolwassenen.. Er zijn weliswaar geregeld spanningen in het uitgaansgebied, maar de politie is tevreden over het effecten van het huidige beleid. Ze vindt het met andere woorden niet subsidiair om in het centrum op dit moment over te gaan tot preventief fouilleren.

Naast het stadscentrum zijn er ordeproblemen in Roermondser Veld: "een roerige buurt". Deze buurt kent veel sociale conflicten, die deels wortelen in of tussen families, verwanten of vriendenkringen. De politie bewaart afstand tot – de achtergronden van – deze conflicten en vindt preventief fouilleren niet geschikt voor deze problematiek.

De politie is beducht dat preventief fouilleren een negatief imago-effect heeft en dat het de relatie tussen politie en (soms lastige) burgers onnodig op het spel zou zetten. Er wordt gesproken over "onnodig paniek zaaien" en over "met een kanon op een mug schieten". De politie ziet wel onopgeloste problemen, maar die hebben weinig of niets met wapens van doen. Zo kost het veel moeite om effectief op te treden tegen rondhangende jongeren. Ze veroorzaken subjectieve overlast, maar op basis van hun feitelijke gedragingen kan niet of nauwelijks tegen hen worden opgetreden. Tenslotte stelt de politie vast dat het ontbreekt aan

---

<sup>40</sup> Dit was een aanhouding waarbij verzet werd gepleegd, ook door omstanders. Dit gebeurde op 27 juli 2002 en er werden geen wapens gebruikt. Het letsel van de agenten viel mee.

harde objectieve maten die bepalen wanneer preventief fouilleren opportuun is. Ze hanteert nu het uitgangspunt dat ze pas met een voorstel komt om over te gaan tot fouilleren bij een “sterke toename” van het wapenbezit of wapengebruik. Zonder een politievoorstel om te gaan fouilleren, en zonder cijfers die dit onderbouwen, zal de burgemeester geen VRG aanwijzen.

### **3.7 Maastricht: de teugels worden aangehaald**

#### **Situatieschets: beleidsaanscherpingen**

Maastricht is de grootste stad in de Zuidoostelijke grensstreek. Die grensstreek heeft een dubbel imago. Het is een populaire (binnenlandse) vakantiebestemming met een eigen sfeer die duidelijk afwijkt van die in de randstad. Tegelijk is het een streek met van oudsher sociale achterstanden en allerlei illegaal of ongewenst grensverkeer. Er wordt al lang geen boter meer gesmokkeld, maar vandaag de dag lopen er populaire drugsroutes – zowel soft als hard – naar en vanuit gemeenten in die grensstreek. Naast Venlo, Roermond en Heerlen is Maastricht één van de steden op die drugsroute. Het trekt verslaafden, softdrugstoeristen en dealers aan. Dit veroorzaakt deels de ordeverstoringen en het wapenbezit in en rondom het stadscentrum. Toch wordt dit stadscentrum (veel minder dan bijvoorbeeld Heerlen) niet primair in verband gebracht met criminaliteit en overlast. Maastricht kent immers een fraai stadscentrum met talrijke alom bekende en gewaardeerde bestemmingen. Het betreft onder meer horeca voor jongeren – dat brengt natuurlijke de nodige overlast en uitgaansgeweld met zich mee. Het wapengeweld wordt door de politie vooral in verband gebracht met de softdrugs- en uitgaanscircuits. Maastricht telt 17 coffeeshops. Jaarlijks bezoeken naar schatting 1,5 miljoen drugstoeristen deze maasstad.

Maar toch: Maastricht kampt veel minder dan andere gemeenten in deze grensstreek met een imago probleem. Dit komt deels ook doordat het een universiteitsstad is. Hier komt bij dat het stadsbestuur sinds het aantreden van burgemeester Leers allerm minst een soft imago heeft als het aankomt op ordehandhaving. Het is dan ook allerm minst verbazingwekkend dat het wapenbezit en het wapengebruik in de onveiligste delen van Maastricht onder meer door middel van preventief fouilleren, worden aangepakt. De harde bestuurlijke lijn komt onder meer tot uitdrukking in de *zero tolerance* strategie ten aanzien van drugsgebruik (in de openbare ruimte): elk drugsgebruik (in de openbare ruimte): is strafbaar. Softdrugsgebruik is louter toegestaan in een coffeeshop.

#### **Besluitvorming: politieke tevredenheid over werkwijze en opbrengsten**

Op 21 januari 2003 heeft de gemeenteraad ingestemd met een aanpassing van de APV die het voor de burgemeester mogelijk maakt een VRG aan te wijzen. Het initiatief tot dit besluit lag bij de politie die zich daartoe op de hoogte had gesteld van ontwikkelingen in steden waar reeds was gefouilleerd. Een ruime raadsmeerderheid steunt de genoemde aanpassing van de APV: alleen GroenLinks is sceptisch. Andere linkse fracties (PvdA en SP) steunen de aanpassing. Bij de behandeling van het voorstel van Burgemeester en wethouders tot wijziging van de APV in verband met preventief fouilleren, verwoordt de PvdA-woordvoerder de steun van zijn fractie als volgt:

“De PvdA verwelkomt de mogelijkheid om binnen onze gemeente over te gaan tot preventief fouilleren. Mensen moeten weten dat het in bezit hebben van slag-, steek- of

schietwapens niet normaal is, noch als aanvals- noch als verdedigingswapen. In die zin is dit instrument een goed middel om te proberen iets aan het wapenbezit te doen”.

Net als in Amsterdam wordt door de PvdA-fractie niet geëist dat er aselectief wordt gefouilleerd, maar wordt wel benadrukt dat er op een behoorlijke wijze gefouilleerd dient te worden, zodat stigmatisering en daarmee samenhangende spanningen worden voorkomen:

“Ik zou graag nog eens bevestigd willen horen dat er een protocol zal komen voor de wijze van fouilleren, zodat wordt uitgesloten dat door dit instrument bepaalde groepen worden gestigmatiseerd en in de hoek worden gedrukt. Dat mag nooit de bedoeling zijn”.

De gemeenteraad wordt in de raadscommissie op de hoogte gesteld van het verloop van de eerste twee acties. Op 14 april 2004 wordt een evaluatie van het veiligheidsbeleid in de raad besproken. Die evaluatie is aanzienlijk breder dan alleen preventief fouilleren. Het gaat ook om het reguliere optreden van het biketeam en om het cameratoezicht. In feite betreft het een veiligheidsanalyse van de binnenstad, in het kader van de beleidsafspraken die zijn gemaakt in de veiligheidsrapportage 2000–2004. Er wordt en marge gesproken over preventief fouilleren. Raadsleden zijn ervan overtuigd dat er bij controleacties zorgvuldig te werk is gegaan. Zij baseren zich niet alleen op de evaluatie, maar in veel gevallen ook op persoonlijke observaties. Eén van de acties wordt zelfs door premier Balkenende bijgewoond.

De raadsleden zijn goed te spreken over de opbrengsten. Die opbrengsten zijn inderdaad hoog (zie actiemethoden). Hierbij willen we wel aantekenen dat de ‘pakkans’ waarschijnlijk toeneemt omdat er slechts zelden wordt gefouilleerd: de kans lijkt ons groot dat met name gemotiveerde wapenbezitters niet bepaald worden afgeschrikt door een actie per drie maanden.

### **Doelstelling: wapenvangst**

De primaire doelstelling van preventief fouilleren, betreft wapenvangst. Het idee is simpelweg dat het wapenbezit bij een hoge opbrengst van het fouilleren afneemt en aantal wapenincidenten dan ook wel zal dalen. Het is wel de vraag of dit al bereikt kan worden met het betrekkelijke kleine aantal acties: zes. Het is vanwege de beperkte politiecapaciteit en het grote werkaanbod (onder andere het optreden tegen woonwagenkamp Vinkenslag en politie maatregelen bij de OVSE-top) echter moeilijk om meer of zelfs frequent acties te organiseren. Ook de Arbeidstijdenwet speelde de planning van (meer) acties parten. Bij de eerste vier acties worden per actie gemiddeld 60 à 70 krachten ingezet. Dit is heel veel en verklaart waarom in drie maanden maar één actie wordt georganiseerd.

Respondenten geven te kennen dat door de combinatie van tijdstip en locatie van de controleacties in feite grotendeels al doelgroepgericht wordt gewerkt. Zo worden er op momenten dat het relatief druk is in de lokale coffeeshop op geijkte invalroutes vanuit Duitsland en België veel buitenlandse auto's gecontroleerd. Het betreft logischerwijs onder meer auto's (en inzittenden) die klaarblijkelijk onderweg zijn naar een coffeeshop of die zo'n shop hebben bezocht. Er kan geen misverstand over bestaan dat dit ook de bedoeling is.<sup>41</sup> De tussenevaluatie van Justitie legt zich zelf bij beschrijving van de Maastrichtse doelgroep in een spagaat: “Eenieder die zich in het veiligheidsrisicogebied begeeft is de doelgroep. Maastricht kan wel aantonen dat het wapengeweld met name wordt veroorzaakt door de softdrugswereld en door het uitgaanspubliek” (p. 39). Verderop: “Tijdens de tweede actie is

---

<sup>41</sup> Wat ons betreft is dit geoorloofd, al bepleiten we wel om ook de keuze van doelgroepen te objectiveren. Zie hoofdstuk 1 en 6.



niet iedereen gefouilleerd. Hierbij werd ook aselectief te werk gegaan, maar het werd wel aan de politieambtenaar overgelaten” (p. 42). Kortom, de evaluatie van Justitie houdt vast aan het standpunt dat alleen aselectief fouilleren ‘deugt’, maar vermeldt zelf al dat de uiteindelijke selecties door “de politieambtenaar” worden gemaakt. Hetzelfde probleem doet zich voor bij briefings. Er wordt aangedrongen op aselectief fouilleren, maar tegelijkertijd geven respondenten te kennen dat opsporingsambtenaren bij keuzen gebruik moeten maken van hun “professionele blik”.

### **Veiligheidsrisicogebied: tussen de singels**

Maastricht kent één veiligheidsrisicogebied: Het gebied ‘tussen de singels’. Het komt grofweg neer op het stadscentrum en de daar omheen gelegen zogeheten kwartierbuurten. De aanwijzing van dit gebied is gebaseerd op een inventarisatie van wapenincidenten. In absolute en relatieve zin wordt hier vaak wapenbezit geconstateerd en wordt ook veel gebruik gemaakt van die wapens. Er worden tevens veel straatroven gepleegd.

Op basis van deze inventarisatie besluit de burgemeester op 9 april 2003 tot aanwijzing van een VRG voor een periode van drie maanden. Die aanwijzing is daarna op 18 september met zes maanden verlengd. Dit is daarna nog een keer gebeurd. Tijdens onze veldwerkperiode waren er zes acties gehouden in Maastricht.

### **Actiemethoden: voertuigcontrole en gebiedssurveillance**

Bij de controleacties worden twee actiemethoden toegepast: voertuigcontrole en gebiedssurveillance.<sup>42</sup> Bij alle vier de acties (12 april 2003, 20 juni 2003, 4 oktober 2003 en 19 november 2003) rijden motoragenten door het VRG. Op de motor kiezen ze voertuigen uit – dit vergt dus de zogeheten “professionele blik” – die ze naar een controleplaats (op het Maagdendries) begeleiden. De locatie wordt afgeschermd door een afrastering en door struiken. Het kent een verharde ondergrond. Voordat een voertuig het controleterrein oprijdt, wordt het kenteken, het merk en het aantal inzittenden genoteerd. Het kenteken wordt louter gebruikt als er iets met het desbetreffende voertuig aan de hand is. De totalen worden gebruikt voor een telling ten behoeve van de evaluatie. De opgemaakte lijsten met specifieke gegevens worden na afloop van een actie vernietigd.

In speciaal ingerichte controlestraatjes op het terrein wordt aan de bestuurder en de inzittenden verteld wat de controle behelst en dus waaraan zij zich dienen te onderwerpen. Voor de controle wordt uitlevering van alle wapens gevorderd.

Bij de eerste actie, op 12 april 2003, worden handscanners gebruikt. Daarna is handmatig gefouilleerd. Dit is gedaan omdat de handscanners van de Heerlense politie zijn en er onvoldoende handscanners voorhanden zijn.

---

<sup>42</sup> Aan de acties wordt deelgenomen door reguliere politiemensen, maar ook door andere instanties of politiediensten. Het betrof: Koninklijke Marechaussee; Douane, expertise belasting wetgeving; Korps Landelijke Politie Diensten; Parketsecretaris, voor de justitionele afhandeling en bepaling boetes; Parketpolitie, voor afvoer van arrestanten en gesignaleerden; Biketeam Maastricht; Vreemdelingendienst, voor de afhandeling van aan te treffen illegalen; Vrijwillige politie, voor ondersteunende werkzaamheden tijdens controle; Ondersteunende politiediensten zoals: Bureau Management Ondersteuning voor afhandeling boetes; Huismeester voor ondersteuning bij op- en afbouw controleplaats; Verkeershandhavingsteam, voor het verrichten van alcoholcontroles voorafgaande aan de preventief fouilleeractie; Regionale Ondersteuningsgroep, voor het verrichten van de PF actie; Districtelijke Ondersteuningsgroep, voor hun expertise op het gebied van verdovende middelen, observatie en volgen; Bijzondere wetten, voor hun expertise bij de vaststelling welke wapens het betreffen ingevolge de Wet; Technische verkeerscontroleur, voor het vaststellen van de eventuele gebreken aan voertuigen, die gecontroleerd worden; Permanent Auto Team, voor hun expertise op het gebied van gestolen en omgekatte voertuigen.

Bij de eerste twee acties wordt de “professionele blik” overduidelijk op twee verschillende doelgroepen gericht. De eerste actie duurt drie uren en er worden 50 politiemensen ingezet. Het is de bedoeling om het uitgaanspubliek te controleren. Bij de tweede actie wordt het preventief fouilleren gecombineerd met zowel een zogeheten Hazeldonkactie als een alcoholcontrole. Een Hazeldonkactie is expliciet gericht op het drugstoerisme – en daarmee had dus ook de parallelle actie preventief fouilleren dus wel degelijk een duidelijke doelgroep.<sup>43</sup> Meer in concreto worden in het bijzonder personen gefouilleerd die klaarblijkelijk een coffeeshop hebben bezocht.

Naast de voertuigcontroles wordt bij de vierde actie ook door het zogeheten biketeam een gebiedssurveillance uitgevoerd. Al fietsend kiezen ze in het centrum passanten (voetgangers) uit voor een controle. Dit is een welkome aanvulling op de voertuigcontrole omdat delen van het stadscentrum nu eenmaal louter ter voet zijn te bereiken. Een bijkomend voordeel is dat politiemensen zich op de fiets snel door de binnenstad kunnen verplaatsen. Logischerwijs speelt ook bij deze gebiedssurveillance per fiets “de professionele blik” een rol bij selecties, omdat niet eenieder kan worden gefouilleerd en er ook geen strikt aselechte criteria (bijvoorbeeld elk ‘vierde persoon’ controleren) worden gehanteerd. De actie van het biketeam resulteert onder meer in 9 aanhoudingen, terwijl er slechts 63 mensen worden gecontroleerd. Dit lijkt te getuigen van een scherpe professionele blik: 1 op de zeven gecontroleerde personen wordt maar liefst aangehouden.

Als bij een actie een wapen wordt aangetroffen, wordt het daartoe aanwezige personeel van Bijzondere Weten geraadpleegd. Zij bepalen onder welke (wetgevings)categorie het wapen valt. Daarna wordt het aangeboden aan de parketsecretaris die bepaalt hoe de zaak justitieel wordt afgehandeld, inclusief de hoogte van een mogelijke geldboete. Die boete kan desgewenst per plaatse worden voldaan: contant of met behulp van een mobiele pinautomaat. De op de controleplaats aan het Maagdendries aanwezige Leider Plaats Controle (LPC) is tevens hulpofficier van justitie. De LPC is verantwoordelijk voor het verloop van de actie. Hij geleidt arrestanten ter plaatse voor. De andere politiechefs (het middenkader) dat bij de actie wordt ingezet, ziet toe op de veiligheid van het aanwezige personeel, op de bejegening van het publiek en op de rechtmatigheid van de actie. De veiligheidscoördinator Preventief Fouilleren van de gemeente Maastricht is tot nu toe bij alle acties aanwezig geweest.

De opbrengsten zijn fors. Bij vier acties zijn in totaal 1.722 inzittenden gecontroleerd en 63 passanten. In totaal werden er 63 mensen gearresteerd. Er werden bijna honderd wapens aangetroffen (98), waaronder twee vuurwapens. Bij twee acties in 2004 werden in totaal 42 wapens aangetroffen.

### **3.8 Zaanstad: één bijzondere actie**

#### **Besluitvorming: wijziging van de APV ‘voor het geval dat’**

De gemeenteraad van Zaanstad stemt op 30 januari 2003 in met een aanpassing van de APV die de burgemeester in staat stelt onder voorwaarden een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Hoewel er een ruime meerderheid voor stemt, zijn er de nodige bedenkingen en wordt tijdens de behandeling al duidelijk dat bepaald niet snel zal worden overgegaan tot aanwijzing en controleacties. De VVD en een lokale partij ‘Zaanse Onafhankelijke Groepering (ZOG)’ steunen vanaf het eerste moment de wijziging van de APV. De PvdA-fractie was verdeeld en vond dat met name de liberalen wat al te gemakkelijk voor stemden. Toch stemt ze

---

<sup>43</sup> Dit is – mits er objectieve gegevens zijn over wapenbezit - geoorloofd en zelfs wenselijk in één van de twee lijnen die wij voorstellen in onder meer hoofdstuk 6. Het is echter in strijd met de redenering van (de tussenevaluatie van) Justitie: die redenering komt erop neer dat er aselectief behoort te worden gefouilleerd en dat er derhalve geen doelgroepen mogen zijn.

uiteindelijk voor, al laat de woordvoerder tijdens de behandeling weten dat hij zich stoort aan het VVD-argument dat je geen bezwaar maakt tegen preventief fouilleren “als je niks te verbergen hebt”. Verschillende linkse raadsfracties (GroenLinks, Rosa, SP) voelen veel voor de stelling van een politiecommissaris – in een regionaal dagblad – dat Zaanstad helemaal geen wijk kent waar preventief fouilleren nodig is. Daar staat tegenover dat een APV-wijziging niet leidt tot preventief fouilleren, maar dit enkel mogelijk maakt als het wel nodig blijkt te zijn.

Om duidelijk te maken dat een actie soms goed is, wordt onder meer door de burgemeester gewezen op een eerdere politieactie (geen preventief fouilleren) waarbij meerdere wapens werden aangetroffen in auto's. De burgemeester hekelt de breedsprakigheid van raadsleden in het debat stelt een retorisch vraag: “Gaan we hier nu een hele conferentie over houden?”. Het retorische gehalte van de vraag ten spijt, vindt de woordvoerder van GroenLinks het juist een heel goed idee, omdat hij vond dat nu klakkeloos een tekst van de VNG werd over genomen: “Er zit nu niets van eigen denken achter”. Zonder conferentie werd het voorstel in stemming gebracht en aangenomen.

### **Geen veiligheidsrisicogebied**

Er is in Zaanstad nog nooit een veiligheidsrisicogebied aangewezen. Er is wel een Protocol Preventief Fouilleren vastgesteld. Uit dit protocol valt onder meer op te maken dat preventief fouilleren vooral zal worden gebruikt voor strafrechtelijke doeleinden. Voorts valt op dat het niet de bedoeling is om aselekt te controleren. Indien tot controleacties wordt overgegaan zullen doelgroepen worden aangewezen op basis van kennis en informatie van de regiopolitie en mogelijk van de Kmar.

Alvorens de burgemeester een VRG zal aanwijzen, dient er een voorstel te worden ingediend. Dit voorstel dient de volgende elementen te bevatten: een omschrijving van het sfeerbeeld van het gebied waaruit blijkt dat er sprake is van een verstoring van de openbare orde of een vrees hiervoor als gevolg van de aanwezigheid van wapens; een cijfermatige onderbouwing van het eerste punt; afzonderlijke vermelding van eventuele onveiligheidsgevoelens in relatie tot wapenfeiten in het gebied; vermelding van andere getroffen maatregelen in het gebied; omschrijving van gebied en grootte ervan. Hierbij moeten concreet straten benoemd worden; duur aanwijzingsbesluit (max. 3 maanden).

### **Een spoedactie**

Er is tot nu één, bijzondere, ‘spoedactie’ gehouden in Zaanstad. Aan het begin van de avond, op vrijdag 28 februari 2003, wordt de politietop door de Criminele Inlichtingen Eenheid ingelicht over een mogelijke – gewapende – confrontatie bij een feest tussen twee groepen Turkse jongeren: één uit Zaanstad en één uit Amsterdam. Bestuur, justitie en politie nemen de voorinformatie serieus. Ze kiezen ervoor om het feest doorgang te laten vinden omdat ze escalatie vrezen bij afgelasting. Er wordt besloten om preventief te fouilleren met behulp van de Mobiele Eenheden. Er worden ongeveer 50 politiemensen ingezet. Om ongeveer 22.30 uur wordt een deel van de wijk Westerwatering afgesloten – op enige afstand van de feestgelegenheid. De politie zoekt heel gericht naar bezoekers van het Turkse feest en controleert hen. Een sectie ME voert de controles uit. Er worden vier aanhoudingen verricht. De volgende wapens worden aangetroffen: 1 vuurwapen met munitie, 1 dolkmes, 5 andere messen, 1 patroonhouder, 1 wurgstok, 3 wapenstokken, 1 motorketting en 1 busje traangas. Ondanks deze opbrengst kan niet worden aangetoond dat de feestgangers daadwerkelijk

voornemens waren om de gewapende confrontatie te zoeken. De opbrengst maakt wel duidelijk dat het niet om doorsnee feestgangers of om een alledaags feestje ging.

Raadsfracties stellen vragen over deze actie. Met name twee linkse fracties uiten kritiek (GroenLinks en Rosa). De fractievoorzitter van GroenLinks: “Hier loop je het risico een hele bevolkingsgroep te stigmatiseren” (Noordhollands Dagblad, 3 maart 2003).

De actie blijkt onrechtmatig te zijn. Er is immers geen veiligheidsrisicogebied aangewezen en er is evenmin een last afgegeven. Ingediende klachten worden dan ook gegrond verklaard. Dit neemt niet weg dat de ‘casus Zaanstad’ de aandacht vestigt op een specifieke actieform: preventief fouilleren op basis van voorinformatie over wapenbezit en (mogelijk) wapengebruik op bepaalde tijden en plaatsen – en mogelijk ook onder bepaalde groepen.

### **3.9 Afsluiting**

Na een beschrijvingen van in totaal tien gemeenten maken we in hoofdstuk 5 de stand van zaken op: waar staan we? Dit wordt voorafgegaan door een presentatie en analyse van de effecten en (wapen)opbrengsten van het preventief fouilleren in hoofdstuk 4.

## Opbrengsten en effecten: presentatie en interpretatie

### Inleiding

In de door ons onderzochte gemeenten hanteert men veelal drie (soorten) doelstellingen met betrekking tot preventief fouilleren. In de eerste plaats gaat het om strafrechtelijke doelen (wapens vinden c.q. terugdringen van het wapenbezit), in de tweede plaats zijn er maatschappelijke doelen (vergroten van het veiligheidsgevoel bij bezoekers van het veiligheidsrisicogebied en gezagsherstel van overheid en politie) en in de laatste plaats zijn er soms strikt preventieve doelen (voorkomen dat mensen wapens meenemen). In de tien gemeenten is voor zover mogelijk nagegaan welke opbrengsten en effecten preventief fouilleren heeft.

Wanneer gesproken wordt over de opbrengsten of effecten van preventief fouilleren zullen de meeste mensen in eerste aanleg denken aan de hoeveelheid wapens die de politie bij een controleactie aantreft (de zogenaamde harde opbrengsten). Het type wapens (categorie I t/m IV), eventuele bijvangst (zoals verdovende middelen) en het aantal aangehouden verdachten zijn opbrengsten - of verbijzonderingen - die in tweede aanleg vaak van belang zijn. Een belangrijk extern effect van preventief fouilleren, betreft de vraag of de personen die een gebied bezoeken zich – door het preventief fouilleren – ook veiliger gaan voelen. Tot slot is het belangrijk om na te gaan of preventief fouilleren ertoe leidt dat mensen geneigd zijn om wapens thuis te laten. Dit laatste is een preventief effect.

Opbrengsten en effecten van preventief fouilleren, houden vanzelfsprekend rechtstreeks verband c.q. worden beïnvloed door de kenmerken van het veiligheidsrisicogebied en de wijze waarop acties door de politie worden uitgevoerd. Veiligheidsrisicogebieden worden – zoals eerder bleek – niet zomaar gekozen, maar aan die keuze gaat een incidentenanalyse vooraf. Er moet voordat de officier van justitie een last afgeeft – vanuit beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit - op z'n minst een basis zijn om in een aangewezen veiligheidsrisicogebied iedereen te controleren. Veiligheidsrisicogebieden zijn met andere woorden binnen een gemeente de gebieden waar op basis van incidentenregistraties de meeste (geweldsgerelateerde) incidenten voorkomen, waardoor de kans op het aantreffen van wapens ook groter is. Goed om aan te geven, is dat er tussen gemeenten en hun aangewezen veiligheidsrisicogebieden wel verschillen bestaan die doorwerken in de opbrengsten en effecten van preventief fouilleren. Hier komen we later in dit hoofdstuk op terug.

Naast de keuze en kenmerken van het veiligheidsrisicogebied kan de wijze waarop de actie door de politie wordt uitgevoerd ook invloed hebben op de opbrengsten. Worden de acties over langere tijd door heel veel politiemensen uitgevoerd (grote zichtbaarheid) of is er sprake van 'hit and run acties'; kortdurende controles door bijvoorbeeld kleine aantallen politiefunctionarissen? Ook het al dan niet vooraf informeren van de burgers (via de media) dat er preventief gefouilleerd wordt, heeft invloed op de opbrengsten c.q. effecten van de actie. Ook is van belang welke actiemethode wordt gehanteerd. Helaas registreren de korpsen de opbrengsten niet per actiemethode.<sup>44</sup> Dat belemmert hun zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid (opbrengsten en effecten) van de controleacties en het maakte het voor ons onmogelijk om te becijferen hoe effectief afzonderlijke actiemethoden zijn.

---

<sup>44</sup> Dat zou dus wel verstandig zijn: zie hoofdstuk 6.

In dit hoofdstuk zullen we verschillende opbrengsten en effecten van preventief fouilleren de revue laten passeren en (in 4.4) interpreteren. Hiertoe zijn de volgende drie onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Een analyse van harde opbrengsten (4.1);
- Onderzoek onder gecontroleerde personen met behulp van een vragenlijst (4.2);
- Profielanalyse van aangehouden verdachten (4.3).

#### **4.1 Harde opbrengsten: onder de loep**

Onder ‘opbrengst’ wordt meestal het aantal aangetroffen wapens verstaan. We noemen dit de ‘harde opbrengsten’. Naast het feit dat er gekeken is naar die harde opbrengsten is ook nagegaan welke factoren van invloed zijn op de opbrengst.

Om deze analyses te kunnen uitvoeren, is gebruik gemaakt van informatie van de politie uit de betreffende gemeenten. Een eerste belangrijk resultaat is dat niet alle politieregio’s alle noodzakelijke informatie voor een goede opbrengstenanalyse vastgelegd hebben.<sup>45</sup> In het kader van dit onderzoek is dan ook een instrument (‘kengetallenformulier’) ontwikkeld, waar politieregio’s in de toekomst gebruik van kunnen maken.<sup>46</sup>

Een ander probleem bij de analyse is dat de gevonden wapens vaak niet erg precies worden omschreven: we hebben geconstateerd dat iets al snel werd geregistreerd als steekwapen. Het gaat met andere woorden eigenlijk niet alleen om het aantal wapens, maar ook om de kwalitatieve kenmerken daarvan.

#### **Aantal en type aangetroffen wapens**

In totaal is er uit Amsterdam, Maastricht, Haarlemmermeer (Schiphol), Den Helder, Rotterdam, Heerlen, Utrecht en Tilburg informatie beschikbaar gekomen met betrekking tot 187 acties preventief fouilleren uit de jaren 2002 tot en met 2004.<sup>47</sup> Deze informatie vormt de basis van onze analyse. In totaal worden er tijdens deze acties 79.499 personen gecontroleerd en bij die controle worden 2.010 wapens aangetroffen. Per 1.000 gecontroleerde personen vindt de politie dus 25 wapens (2,5%). Het type wapens dat wordt gevonden tijdens de acties<sup>48</sup> is weergegeven in figuur 4.1.

---

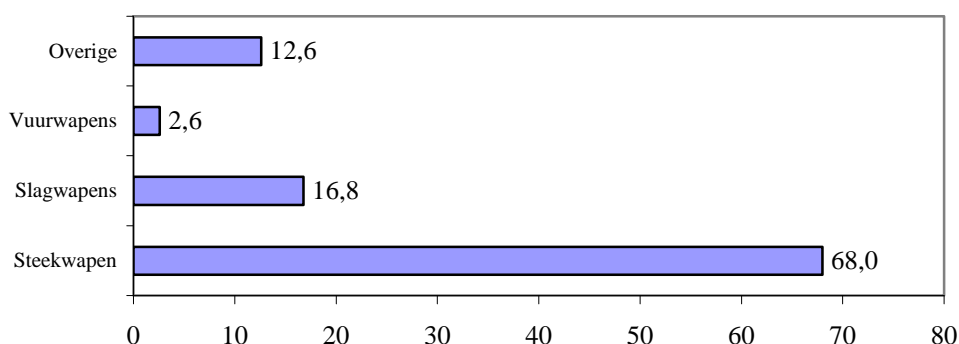
<sup>45</sup> Zo ontbreekt soms informatie over de duur van de actie of het type aangetroffen wapens.

<sup>46</sup> In bijlage 3 is een model opgenomen op basis waarvan een opbrengstenanalyse kan worden uitgevoerd.

<sup>47</sup> We streven niet naar volledigheid, maar naar een representatieve steekproef van acties, want vanzelfsprekend zijn er inmiddels al weer nieuwe acties geweest. Opgemerkt dient dat met betrekking tot sommige acties de informatie completer is dan met betrekking tot andere acties.

<sup>48</sup> Van 1559 wapens is aan te geven welk type wapen het is.

Figuur 4.1 – Wapens naar type (N=1559) die tijdens acties werden aangetroffen in percentages



In de figuur is te zien dat de aangetroffen wapens in bijna 70% van de gevallen bestaan uit steekwapens (messen). Vuurwapens worden incidenteel aangetroffen, maar daarentegen worden er ook relatief veel voorwerpen gevonden die als wapen te gebruiken zijn (WWM, categorie IV). In totaal worden er tijdens de 187 acties preventief fouilleren 962 verdachten aangehouden. Dit is 1,2 verdachten per 100 gefouilleerde personen: 700 van hen (72.8%) inzake een overtreding van de Wet Wapens en Munitie en 262 voor overige zaken (vooral drugsbezit).

### Gebied en opbrengst

Naast het aantal en type wapens is het ook mogelijk om te kijken wat de invloed is van het type gebied op de opbrengst. Zoals aangegeven, zijn alle gebieden op basis van een risicoanalyse getypeerd als veiligheidsrisicogebied, echter het is de vraag of er tussen de gemeenten verschillen waar te nemen zijn. In tabel 4.2 is dit weergegeven.

Tabel 4.2 – Opbrengsten per gemeente

Gemeente	Aantal gefouilleerde personen	Opbrengst WWM	Opbrengst WWM per 100 personen
Maastricht	1785	98	5,5
Haarlemmermeer	5954	90	1,5
Den Helder	194	11	5,7
Rotterdam	18697	578	3,1
Heerlen	1048	131	12,5
Utrecht	4036	17	0,4
Tilburg	8538	32	0,4
Amsterdam	39247	1053	2,7
Totaal	79499	2010	2,5

In de tabel is te zien dat het niet de gemeenten in de randstad zijn waar per 100 gefouilleerde personen de meeste wapens worden aangetroffen, want Heerlen, Den Helder en Maastricht scoren verreweg het hoogst. De kenmerken van het gebied en dus ook de aanwezige populatie lijken belangrijker voor de hoogte van de opbrengst dan de ligging in het land. Nadere analyse op bijvoorbeeld Amsterdam ondersteunt deze bewering want daar worden in district 3 (Bijlmer) bijna twee keer zoveel wapens aangetroffen dan in district 7 (Centrum) (3,5 versus 1,9 per 100 gefouilleerde personen).

## Actievorm en opbrengst

Ook de actievorm<sup>49</sup> is van invloed op de opbrengst, zo laat de analyse zien. Allereerst – zie tabel 4.3 – blijkt dat de mate waarin bij acties ook voertuigen worden stilgezet en doorzocht ('autofuik') invloed heeft op de opbrengst.<sup>50</sup>

Tabel 4.3 – Aantal doorzochte auto's per 100 gefouilleerde personen

Gemeente	Aantal auto's per 100 personen
Maastricht	54
Haarlemmermeer	36
Den Helder	140
Rotterdam	23
Heerlen	68
Utrecht	9
Tilburg	9
Amsterdam	14
Totaal	20

In de tabel is te zien dat er in Den Helder, Heerlen en Maastricht aanmerkelijk meer auto's worden doorzocht dan in de andere gemeenten. Dat dit uitgerekend ook de gemeenten zijn met de hoogste wapenopbrengst lijkt een indicatie voor een positieve invloed van voertuigcontrole op de opbrengst. Gemeenten waar per 100 gefouilleerde personen relatief weinig auto's worden gecontroleerd (zoals Utrecht en Tilburg) hebben ook een lage opbrengst. Klaarblijkelijk vinden mensen voertuigen 'een veilige plek' om wapens op te bergen. Zeker calculerende daders zullen pas een wapen uit hun auto halen als ze deze nodig hebben. De pakkans is dan op straat of in een horecagelegenheid minimaal.

Een deelanalyse van de acties waarvan uitgebreide gegevens beschikbaar zijn, levert nog een belangrijk resultaat over actievorm en opbrengst. Dit betreft de wijze waarop de politie haar mensen inzet: zie tabel 4.4.

Tabel 4.4 – Opbrengst naar actielengte

	Wapens per 100 gefouilleerde personen	Gemiddelde actielengte
Lang >5 uur	1,8	7,3
Kort <5 uur	4,3	3,5

De tabel laat zien dat naarmate acties korter duren de opbrengst in wapens per 100 gefouilleerde personen sterk toeneemt. Wanneer er vervolgens een tweedeling gemaakt wordt in de analyse van acties met relatief weinig politie-inzet (tot 20 personen en gemiddeld 14,5) en acties met relatief veel politie-inzet (meer dan 20 personen en gemiddeld 38,5) blijkt dat de opbrengst per 100 gefouilleerde personen bij de relatief kleine politie-inzet hoger te liggen (gemiddeld 2,4) dan bij acties met relatief veel politie-inzet (gemiddeld 1,9). Er kan worden

<sup>49</sup> Omdat opbrengsten niet per actiemethoden worden geregistreerd, moesten we zoeken naar manieren om toch iets te kunnen zeggen over actievormen. Bij betere registratie kan dit preciezer.

<sup>50</sup> Wat de invloed van het aantal gecontroleerde horecazaken op de opbrengst is, kan op basis van de huidige gegevens niet worden vastgesteld. Wellicht dat gemeenten hier in de toekomst op basis van de verzamelde gegevens met het kengetallenformulier meer zicht op kunnen krijgen.



geconcludeerd dat kortlopende acties met geringe politie-inzet relatief gezien een hoger rendement hebben dan langlopende acties met veel politie-inzet. Doelmatigheid en doeltreffendheid pleiten dus voor ‘korte en kleine’ acties.

Hier staan wel de bevindingen in Maastricht tegenover: bij een klein aantal grote acties was de opbrengst hoog. Dit kan worden verklaard door het verrassingselement en door de aard van de gecontroleerde personen: men ging er vanuit toch niet te worden gecontroleerd, mede omdat er veel buitenlanders werden gecontroleerd die niet (goed) op de hoogte waren van het verschijnsel preventief fouilleren. Bovendien waren veel gecontroleerde personen bezoekers van coffeeshops of harddrugscene. Bij een dergelijke verrassende maar zeldzame acties zijn de opbrengsten relatief hoog, maar is de kans dat de effecten op het wapenbezit bekliven bepaald niet groot.

Bij frequente acties in een bescheiden gebied (dus als veel gecontroleerde personen toch rekening gaan houden met een ‘kans op controle’) geldt dus waarschijnlijk toch dat ‘kort en klein’ relatief doelmatig en doeltreffend is. Hetzelfde geldt voor (grote) acties waarop burgers uit een risicogroep geen rekening houden.

## **4.2 Gecontroleerde burgers over preventief fouilleren**

Om een beeld te krijgen van wat gecontroleerde burgers van preventief fouilleren vinden en wat hun profiel is, is in het kader van het onderzoek een vragenlijst ontwikkeld. Daarmee zijn straatenuêtes afgenomen.<sup>51</sup> In vijf veiligheidsrisicogebieden (verspreid over het land) is de vragenlijst afgenomen onder personen die reeds gefouilleerd waren door de politie en die niet werden aangehouden. De enquêtes zijn mondeling afgenomen en de gefouilleerde persoon kon meelesen als hij/zij dat wilde.<sup>52</sup>

De vragenlijst bestaat uit vijftien gesloten vragen met betrekking tot de veiligheidsbeleving en de mogelijke invloed daarop van preventief fouilleren; het politieoptreden; wapenbezit en een aantal persoonskenmerken.

Voordat we ingaan op de resultaten van de straatenuêtes geven we eerst een beeld van de acties waarbij we de enquête afnamen en de wijze waarop het publiek reageerde op de straatenuête.

### **Straatenuête: acties en reacties**

We hebben verspreid over het land enquêtes afgenomen, in verschillende veiligheidsrisicogebieden en bij verschillende actiemethoden. De actie in *Amsterdam Centrum* waar straatenuêtes zijn afgenomen, was opgedeeld in twee fasen. Tijdens de eerste fase is één van de enquêteurs meegegaan met de gebiedsurveillance en de ander met de dynamische voertuigcontrole. Tijdens de voertuigcontrole was het moeilijk om enquêtes af te nemen, omdat het ondervragen van bestuurders c.q. passagiers voor oponthoud zorgde, wat zowel het verkeer als de werkzaamheden van de politie zou storen. In totaal wilden of konden elf van de ondervraagden geen medewerking aan het onderzoek verlenen (non-respons 20%). In de meeste gevallen werd gebrek aan tijd als reden hiervoor gegeven (zes keer). In andere gevallen betrof het toeristen (twee keer), hadden ondervraagden geen zin om mee te werken (twee keer) of ontstond een taalprobleem (één keer).

---

<sup>51</sup> De ontwikkelde vragenlijst is terug te vinden in bijlage 4 en kan vanzelfsprekend ook in andere gemeenten in het land worden toegepast.

<sup>52</sup> De afname van de vragenlijst duurde maximaal vijf minuten.

De actie in *Maastricht* betrof een statische voertuigcontrole (met verkeersfuijk). Tevens werd er op alcohol en drugs(transport) gecontroleerd. Daarnaast was er een gebiedssurveillance: onder andere een groep bikers controleerde passanten. De passanten zijn overigens niet meegenomen in de afname van de stratenquête. De totale personele inzet bedroeg 60 man. Omdat de vragenlijsten tijdens een verkeersfuijk werden afgenomen betrof het met name automobilisten of andere inzittenden (88%). Er zijn 7 voetgangers en één fietser ondervraagd. Weigeringen werden hier niet genoteerd.

De controleactie in *Tilburg* bestond uit twee delen: een voertuigcontrole (Spoorlaan en Tivoligarage) en een passantencontrole in het uitgaanscentrum. Tijdens de actie waren er naast reguliere agenten bikers, motoragenten en agenten in burger actief. In Tilburg was bijna iedereen bereid om mee te werken aan ons onderzoek: slechts drie personen ( 2 keer geen tijd; 1 keer geen zin) weigerden bij de passantencontrole (non-respons 4%).

De controleactie in *Utrecht* was de eerste actie in een nieuw veiligheidsrisicogebied. De actie is gehouden op twee verschillende tijdstippen en locaties. Het betrof een passantencontrole en een voertuigcontrole. In Utrecht werkte iedereen mee aan ons onderzoek.

Tijdens de actie in *Amsterdam Zuidoost* werd gesurveilleerd met vier busjes, drie ULM's (motoren) en negen fietsen. De busjes reden rond in het VRG en af en toe werd gestopt om mensen te fouilleren. Het rendement hiervan was laag. Na de pauze werd het winkelcentrum afgezet en werden alle personen hierbinnen gefouilleerd. 's Avonds werd een tijdlang bij de uitgang van het metrostation gefouilleerd. De actie werd afgesloten met een controle in en rondom een horecagelegenheid (café). Tijdens deze actie was sprake van een hoge non-respons (44%). Vijftig van de benaderde personen wilden of konden geen medewerking aan het onderzoek verlenen. In de meeste gevallen werd gebrek aan tijd als reden gegeven (19). Andere redenen zijn: geen zin (18), irritatie (4), taalproblemen (8) of onbekend (1).

Alles bij elkaar hebben we bij vijf acties 402 personen (nadat ze door de politie gecontroleerd waren) benaderd met het verzoek onze vragen(lijst) te beantwoorden. In totaal weigerden 64 personen (16%). We beschikken derhalve over 338 ingevulde vragenlijsten. Opvallend is dat de non-respons in Amsterdam (met name in Zuidoost) veel hoger is dan in de andere gebieden.<sup>53</sup>

## **Straatenquête: resultaten**

Van de 338 geënquêteerden is 77% man en de gemiddelde leeftijd is 30 jaar.<sup>54</sup> De lage gemiddelde leeftijd heeft te maken met het feit dat veel controleacties in – de nabijheid van - uitgaanscentra plaatsvinden en op uitgaansavonden (of –nachten).

Van de ondervraagden vindt 79% dat de agent hen duidelijk heeft verteld waarom men gefouilleerd wordt. Degene die vinden dat dit niet zo is, zijn over het algemeen mensen die, volgen eigen zeggen, achterin een auto zitten en niet hebben geluisterd op het moment dat de agent de bestuurder uitleg verschaft.

In totaal 68% van de ondervraagden geeft aan nog nooit eerder gefouilleerd te zijn tijdens dergelijke acties. Wel is 72% van de ondervraagden ervan op de hoogte dat de politie preventief fouilleert. Ruim 50% van de ondervraagden heeft in de media iets over preventief fouilleren gelezen of gehoord. Ook heeft men er over gehoord via familie of kennissen. Ook komt het voor dat men eerder een controleactie gezien heeft.

In totaal 79% van het aantal ondervraagden geeft aan voorstander te zijn van het preventief fouilleren. Bijna de helft van de ondervraagden denkt dat de politie niet selecteert. De andere

---

<sup>53</sup> Het zou interessant zijn om dit te vergelijken met Rotterdam, maar de Rotterdamse politie weigerde om mee te werken aan dit onderzoek.

<sup>54</sup> Mediaan is 26 jaar.

helpt denkt dit dus niet. Sommige ondervraagden geven aan dat ze denken dat de politie op leeftijd selecteert.

De controleacties worden over het algemeen positief beoordeeld door de ondervraagden. Ruim tweederde (70%) vindt het fouilleren (absoluut) geen schending van de privacy: 10% heeft hier geen mening over en 20% vindt het wel een (ernstige) schending van de privacy.

Een derde van de ondervraagden woont in de wijk waar de controleactie gehouden wordt; ook een derde woont elders in de stad. Een kwart woont elders in het land en bijna 10% woont in het buitenland. De personen uit de categorie 'elders in het land' zijn voornamelijk groepen jongeren uit omliggende dorpen die een avond gaan stappen. Bijna de helft van de ondervraagden (49%) denkt dat er in het gebied (veelal het uitgaanscentrum) waar preventief gefouilleerd wordt veel mensen rondlopen met een wapen op zak.

Het optreden van de politie wordt tijdens de controleactie door 71% van de ondervraagden als positief ervaren: 24% vindt het optreden neutraal en 4% heeft een negatief oordeel.

Het is interessant om te bezien of het veiligheidsgevoel van burgers verslechtert of verbetert door controleacties. Van de ondervraagden zegt bijna de helft dat hun veiligheidsgevoel verbetert door de acties. Slecht 4% van de ondervraagden zegt dat hun veiligheidsgevoel verslechtert. Volgens 48% blijft hun veiligheidsgevoel hetzelfde.

De vraag of de politie ook elders preventief zou moeten fouilleren wordt door twee van de drie van de ondervraagden met 'ja' beantwoord. Volgens deze personen zijn er meer wijken of gebieden in de stad waar veel mensen met wapens rondlopen en waar het goed zou zijn om daarop te controleren.

### 4.3 Aangehouden verdachten in beeld

Een belangrijke opbrengst van preventief fouilleren zijn de aangehouden verdachten; personen die bij de actie onder andere wegens wapenbezit zijn aangehouden. Naast de aantallen aangehouden verdachten (zie 6.1) is het interessant om na te gaan wat hun profiel is. Zijn het bekenden van de politie en indien ze bekend zijn: waarvan? Het mag duidelijk dat er in dit kader een verschil is tussen personen die voor het eerst met de politie in aanraking komen of personen die bijvoorbeeld te boek staan als veelpleger.

Aan zes korpsen die in 2003 en 2004 controleacties hebben uitgevoerd, is gevraagd om in BPS of Xpol<sup>55</sup> personen - tegen wie proces-verbaal is opgemaakt tijdens een preventief fouilleer actie - na te trekken<sup>56</sup>. Per persoon is in het kader van het onderzoek informatie verzameld over de persoon van de verdachte, de aangetroffen wapens én zijn of haar criminaliteitspatroon. Hiertoe is in het kader van dit onderzoek een instrument ontwikkeld: de 'profiellijst'.<sup>57</sup> In het vervolg van deze paragraaf beschrijven wij de resultaten uit deze onderzoeksactiviteit waarbij we ons baseren op de informatie van 397 aangehouden verdachten tijdens acties in Amsterdam (63), Heerlen (28), Schiphol (25), Maastricht (139), Tilburg (77) en Utrecht (65).<sup>58</sup>

<sup>55</sup> De korpsen van Utrecht, Tilburg en Kennemerland (waar Schiphol onder valt) maken gebruik van BPS, Maastricht, Heerlen en Amsterdam van Xpol.

<sup>56</sup> In één geval is dit - bij gebrek aan capaciteit - door leden van het onderzoeksteam gedaan.

<sup>57</sup> De profiellijst is terug te vinden in bijlage 5.

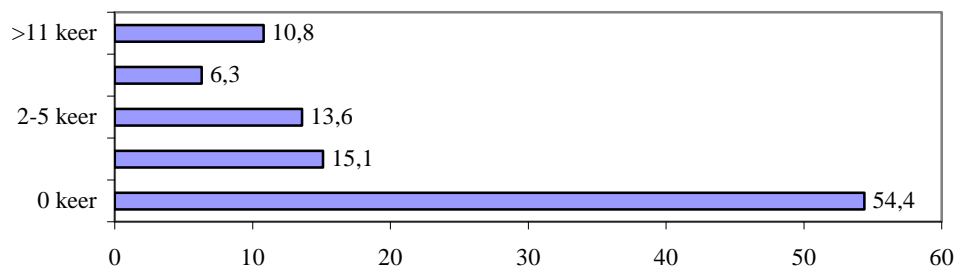
<sup>58</sup> In Den Helder kregen we geen toestemming om deze analyse uit te voeren en in Roermond en Zaanstad was geen sprake van verdachten (onder andere omdat er nog geen acties uitgevoerd waren). De Rotterdamse politie hebben we niet meer benaderd nadat ze eerder al te kennen had gegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek.

## Kenmerken van de aangehouden verdachten

Van de 397 personen die aangehouden zijn bij de acties is 91% man en 7% vrouw.<sup>59</sup> De gemiddelde leeftijd bedraagt 28 jaar.<sup>60</sup> Naast geslacht en leeftijd is ook gevraagd naar de etnische afkomst van de verdachten:<sup>61</sup> 46% is Nederlander, 8% is Marokkaan, 6% is Surinamer, 4% is Antilliaan en eveneens 4% is Turk. De categorie ‘overige etnische achtergronden’ is met 32% relatief groot.

Behalve over een aantal persoonskenmerken is het ook mogelijk om het een en ander over de criminele carrière van de aangehouden verdachten te zeggen. In totaal 216 van de 397 personen (54%) die bij de acties als verdachte zijn aangehouden komen niet eerder voor als verdachte in BPS of Xpol. Dit zijn dus *first offenders*. De overige 181 personen (46%) komen wel vaker voor als verdachte in BPS of Xpol<sup>62</sup> en hun antecedenten gaan in sommige gevallen zelfs terug tot 1988.<sup>63</sup> In figuur 4.5 kunnen we zien dat ruim één op de tien aangehouden personen te typeren is als veelpleger<sup>64</sup> en een groep van ruim 6% als meerpleger.

Figuur 4.5 – Aangehouden personen naar mate van voorkomen in Xpol of BPS in percentages



Naast de omvang is uiteraard ook de aard van de antecedenten van belang. Voor de recidivisten – de personen die één keer of vaker voorkomen – is dit nagegaan en weergegeven in figuur 4.6.

<sup>59</sup> Van 2% van de verdachten is het geslacht niet bekend.

<sup>60</sup> Mediaan is 26 jaar.

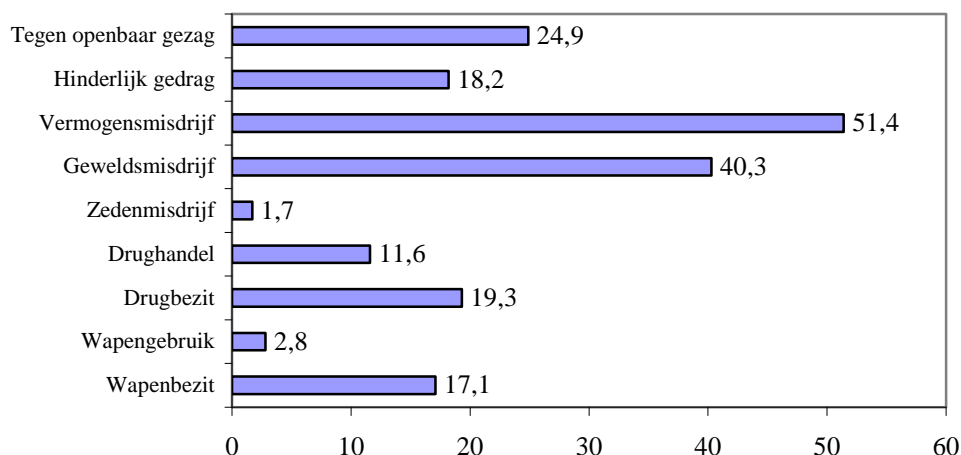
<sup>61</sup> Zoals bekend, hebben veel personen in Nederland de Nederlandse Nationaliteit maar een niet Nederlandse etnische afkomst. Dit laatste is vastgelegd.

<sup>62</sup> Van 4 personen is wel bekend dat ze vaker voorkomen in BPS of Xpol, maar niet hoe vaak.

<sup>63</sup> Het hoogste aantal keren dat iemand voorkomt in BPS of Xpol is 85 keer.

<sup>64</sup> Hierbij wordt uitgegaan van de landelijke ‘justitiedefinitie’ van de veelpleger.

Figuur 4.6 – Criminaliteitspatroon van de aangehouden recidivisten (N=181) in percentages



Zoals in figuur 4.6 te zien is, hebben de verdachten die aangehouden zijn bij een actie preventief fouilleren een breed criminaliteitspatroon. Bijna 20% van hen heeft wapengerelateerde antecedenten (gebruik en bezit). Ook hebben relatief veel personen vermogens- of geweldsantecedenten. Uit het criminaliteitspatroon komt tot slot een type dader naar voren die 'lastig is' en op meerdere fronten overlast veroorzaakt.

### De aanleiding voor de aanhouding

Het is uiteraard van belang om te bezien wat de aangehouden personen bij zich droegen op het moment dat ze gefouilleerd werden. Het blijkt overigens niet in alle gevallen om verboden wapens te gaan: 82% van de aangehouden personen droeg een wapen<sup>65</sup> bij zich en 11% had een zodanige hoeveelheid drugs bij zich dat ze werden aangehouden voor overtreding van de Opiumwet<sup>66</sup>.

Naast het verboden wapenbezit en/of drugsbezit zijn er ook personen aangehouden (7%) voor andere overtredingen. Het gaat daarbij om het beledigen van de politieagent die wilde fouilleren, verzet bij aanhouding, overtreding van de wegenverkeerswet of het rondrijden op een gestolen fiets.

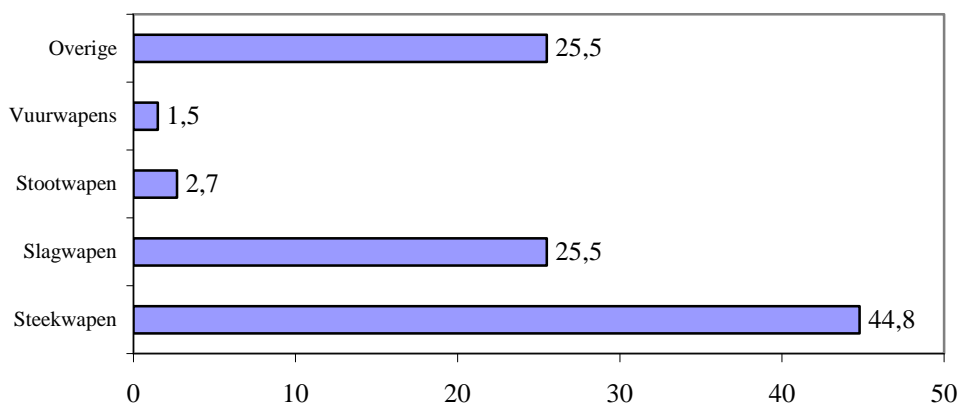
### De wapens

In totaal werden bij de 397 aangehouden verdachten 330 verboden wapens aangetroffen. Sommige aangehouden personen droegen meer dan één verboden wapen bij zich. Figuur 4.7 geeft een overzicht van de typen wapens die men in bezit had.

<sup>65</sup> Gedefinieerd volgende de Wet Wapens en Munitie.

<sup>66</sup> Wat betreft drugsbezit hanteren de diverse korpsen verschillend beleid. Zo is het in Tilburg toegestaan om een gebruikershoeveelheid drugs bij zich te dragen. In Maastricht hanteert men een 'zero tolerance' strategie. Alle drugs die men bij zich heeft, is strafbaar.

Figuur 4.7 – Aangetroffen wapens bij aangehouden personen in percentages



In de figuur is te zien dat het leeuwendeel van de aangetroffen wapens bestaat uit messen. De categorie IV wapens is ook vrij groot en bestaat onder andere uit pepperspray, andere spuitbusjes, alarmpistolen, wurgstokjes en een koevoet. Vuurwapens worden sporadisch aangetroffen.

#### 4.4 Afsluiting: een vreemde lacune

Het valt met name op dat we in geen enkele gemeente exercities als hierboven hebben aangetroffen: de registratie en weergave plus interpretatie van opbrengsten was het best in Amsterdam. We vinden dit een vreemde lacune, omdat het nu eenmaal uiteindelijk allemaal te doen is om het terugdringen van wapengeweld en –bezit, en omdat het logisch is dat ook de doelmatigheid en belangrijk ijkpunt is. Toch dringt ook de lokale politiek niet aan op betere metingen van effecten en opbrengsten. Zeker als heel specifiek wordt ingezoomd op de lokale omstandigheden (VRG) en actiemethoden kan nog veel vooruitgang worden geboekt door middel van goede registratie en interpretatie van opbrengsten en effecten.<sup>67</sup> Zie hoofdstuk 6 voor richtlijnen.

<sup>67</sup> In bijlage 8 is een landelijke referentietabel met kengetallen met betrekking tot preventief fouilleren opgenomen.

## Preventief fouilleren: de stand van zaken

### Inleiding

In dit analytische hoofdstuk maken we op grond van de eerste vier hoofdstukken de stand van zaken op. We gaan achtereenvolgens in op: de actiemethoden; de besluitvorming; de doelstellingen; de organisatie en uitvoering en de effectmetingen en wapenregistraties.

### 5.1 Actiemethoden: een praktijkanalyse

#### Algemeen

- a. We constateren dat lokale politici en autoriteiten twee moeilijk verenigbare eisen verbinden aan het preventief fouilleren: aan de ene kant dient het aselekt te gebeuren (of zonder te selecteren 'iedereen' fouilleren) en aan de andere kant dienen de wapenopbrengsten en de effecten op het aantal wapenincidenten hoog (of ruim voldoende) te zijn in relatie tot de politie-inzet. Magistraten en de meeste bestuurders benadrukken de eerste eis en bemoeilijken zo effectieve en doelmatige controleacties. De eerste eis - aselekt fouilleren of iedereen fouilleren - valt ook zo moeilijk te operationaliseren dat uitvoerders veelal over onnodig veel beleidsvrijheid beschikken bij controleacties (zie ook 5.4 onder j.).
- b. We onderscheiden in deze paragraaf verschillende actiemethoden. De opsomming verschilt enigszins van die in een eerdere discussienota (Van der Torre e.a., 2003). Dit komt doordat er inmiddels tussenvarianten zijn bedacht. Bovendien komt het ook steeds vaker voor dat op een actiedag verschillende methoden worden toegepast: na elkaar of tegelijkertijd. Deze variatie heeft verschillende redenen:
  - Vanwege sociografische verschillen in een VRG: bijvoorbeeld voertuigcontrole in delen met veel wegen en gebiedssurveillance in een uitgaansgebied;
  - Om de methoden aan te passen op publieksstromen. Bijvoorbeeld op bepaalde tijden aankomende en vertrekkende auto's controleren en op andere tijden juist te voet surveilleren op straten en pleinen waar veel mensen zijn. Of horecazaken controleren waar het op dat moment druk is, maar ook weer niet zo druk dat een controleactie te snel ontardt in een chaos of heel veel politie-inzet vereist;
  - Er wordt overgestapt op een andere methode als een bepaalde controlevorm 'stuk is'. Als bijvoorbeeld bekend is geraakt dat op invalswegen naar het centrum voertuigen worden gecontroleerd, wordt overgestapt op gebiedssurveillance of passantencontrole;
  - De methode kan worden afgestemd op doelgroepen: maken zij gebruik van voertuigen of juist niet; hoe laat zijn ze waar op straat; hoe laat zijn bepaalde horecazaken met veel wapenincidenten goed bezet voor een actie?Per afzonderlijke methode staan we stil bij de voor- en nadelen. Ook geven we kort aan welke consequenties een methode heeft voor de selecties van individuen en groepen op operationeel niveau

### 5.1.1 Gebiedsafsluiting / insluiting

- a. *Korte omschrijving:* De politie sluit een VRG met een begrensde oppervlakte of een aanzienlijk gebied in een groot VRG af, waarna zo mogelijk iedereen binnen het afgezette gebied wordt gefouilleerd.<sup>68</sup>
- b. Het voornaamste *voordeel* is dat er geen selecties van individuen of groepen behoeven te worden gemaakt: iedereen komt immers aan de beurt. Dit wordt veelal aselekt genoemd. We hebben sterk de indruk dat juist omdat van insluiting of gebiedsafsluiting wordt gezegd dat er aselekt wordt gefouilleerd (of niet wordt geselecteerd) veel controleacties zo worden genoemd. Vaak is dat onterecht en betreft het feitelijk een mini-insluiting.
- c. De belangrijke *nadelen* van deze methode wegen in drukke gebieden zwaar: het kost veel politie-inzet waardoor de methode bepaald niet doelmatig is (“zeg maar heel ondoelmatig”). De situatie valt lastig te beheersen (het ‘wegwerken’ van wapens) en het leidt tot wachttijden voor burgers. In Rotterdam wordt er om die redenen bijvoorbeeld sinds de tweede aanwijzingsperiode van afgezien. Alleen in bijzondere omstandigheden (zoals in Den Helder: zie voetnoot) wordt de methode nog toegepast. Er wordt nog wel veel gesproken over ‘insluiting’ of ‘gebiedsafsluiting’, maar het gaat dan heel vaak om wat wij voor de duidelijkheid ‘mini-insluiting’ noemen.

### 5.1.2 Mini-insluiting

- a. *Korte omschrijving:* De politie sluit een klein gebied af: een (stuk van) een straat of een plein. Bij deze methode vallen de selectie of keuze van het gebied en van de personen (nagenoeg) samen. Het dient een groep mensen te zijn die met de beschikbare politie-inzet ‘veilig en wel’ kan worden gecontroleerd.
- b. Belangrijke *voordelen* zijn:
  - De methode is aanzienlijk doelmatiger dan de (‘grote’) insluiting of gebiedsafsluiting;
  - De strafrechtelijke opbrengsten zijn (daarom) waarschijnlijk ook hoger – zeker als (informele) selectiecriteria worden gehanteerd bij het uitzoeken van precieze controletijd en -locatie, alsmede van de groep/personen die worden gecontroleerd;
  - De politie-inzet kan worden gevarieerd: met minder personeel worden minder mini-insluitingen uitgevoerd;
  - Het is voor de politie een veilige methode (de situatie is, uitzonderlijke gebeurtenissen daargelaten, beheersbaar);
  - Burgers waarbij geen wapens worden gevonden, worden korte tijd opgehouden;
  - Indien burgers uitleg vragen of om een andere reden ‘aandacht’ vragen (we hebben van alles geobserveerd: tassen die op slot zitten, burgers die uitleggen waarom ze voor of tegen preventief fouilleren zijn of burgers die de gelegenheid aangrijpen de politie ergens over de informeren), gaat dit niet ten

---

<sup>68</sup> In Den Helder hebben we kennisgenomen van een variant. Omdat het in een klein VRG gedurende bepaalde acties, behoudens enkele hanggroepen, rustig was op straat lukte het de politie (door zich op goed uitgekozen locaties op te stellen) iedereen of bijna iedereen in het VRG te fouilleren. Dus zonder afsluiting aan de grenzen van het VRG.



koste van de veiligheid van de operatie en kunnen agenten hier desgewenst even de tijd voor nemen;

- In drukke gebieden valt deze methode op. Aan de ene kant kan de actie zo stuk gaan (wapenbezitters of mensen met andere verboden spullen bij zich), maar aan de andere kant heeft dit preventieve effecten: burgers die zich realiseren dat je maar beter geen wapen bij je kunt hebben. Zichtbaarheid kan mensen ook een veilig gevoel geven en tevreden stemmen over de daadkracht van de overheid (politie).

c. Belangrijke *nadelen* of *aandachtspunten* zijn:

- Vanwege de zichtbaarheid - in combinatie met veelvuldig GSM- en SMS-verkeer in onder meer uitgaansgebieden en stadswijken – kan de actie (relatief snel) “stuk gaan” doordat mensen elkaar waarschuwen voor het politieoptreden;
- Groepen of personen kunnen meer dan eens worden gecontroleerd;
- Er is vastgesteld dat bepaalde groepen hun wapens opbergen in hun geparkeerde auto's als ze merken dat ze op straat gecontroleerd kunnen worden;<sup>69</sup>
- Wie koste wat kost op operationeel niveau vast wil houden aan het formele standpunt dat er aselekt wordt gefouilleerd (of niet wordt geselecteerd), moet afzien van deze methode of dient heldere aselecte criteria te formuleren. Bij dit laatste kan worden gedacht aan ‘elk zoveelste persoon’ of ‘de eerste de beste groep of persoon’ die een groep agenten tegenkomt. Bij zulke aselecte criteria zullen de strafrechtelijke opbrengsten kleiner zijn dan bij selectiecriteria die betrekking hebben op bepaalde variabelen van wapengeweld.

d. Gevolgen voor *selecties* van gecontroleerde groepen/personen:

- Het is mogelijk om strikt aselecte criteria te formuleren en uit te voeren. Een dergelijke uitvoering zou veel discipline vergen van het uitvoerend personeel. We hebben bij deze methode echter nergens strikt aselecte criteria aangetroffen.
- Bij gebrek aan uitvoerbare strikt aselecte criteria, kiezen politiemensen mede op basis van ervaringskennis en intuïtie personen of groepen uit die ze insluiten. Agenten kunnen hun selecties objectiveren;
- Indien autoriteiten in een gemeente/korps zwaar tillen aan het formele standpunt dat er aselekt wordt gefouilleerd (of niet wordt geselecteerd), ligt er druk op het tactische en operationele niveau om niet te spreken over de selecties die ze wel degelijk maken.

### 5.1.3 Statische voertuigcontrole

a. *Korte omschrijving:* Deze methode lijkt op de beproefde werkwijze om alcoholgebruik te controleren. De politie laat voertuigen in een fuik rijden en controleert zoveel mogelijk auto's. Als het politiepersoneel bezet is, laat ze de voertuigen in beginsel passeren. Zodra voldoende personeel vrij is, worden er nieuwe voertuigen aangehouden. Het controleren van voertuigen en bestuurders (en mogelijk inzittenden) kan worden gecombineerd met een alcoholcontrole.

---

<sup>69</sup> Onder meer in Rotterdam. Daar is overwogen te controleren in geparkeerde auto's (in afwezigheid van de eigenaar), maar daar is vanaf gezien.

- b. *Belangrijke voordelen* zijn:
- Bij een groot aanbod van voertuigen kunnen veel voertuigen en personen worden gefouilleerd;
  - Bij teamwerk en goede afzetting is het een veilige methode. Er kunnen bijna geen wapens worden ‘weggewerkt’;
  - De politie-inzet kan worden gevarieerd: met minder personeel worden minder voertuigen en personen gecontroleerd;
  - Voertuigen kunnen ‘bewaarplaatsen’ van wapens zijn.
- c. *Belangrijke nadelen of aandachtspunten* zijn:
- Door de grote zichtbaarheid kan de methode relatief snel stuk gaan (vanwege GSM- of SMS-verkeer, maar bijvoorbeeld ook via het lokale taxinetwerk);
  - De pakkans is relatief gering;
  - Bepaalde groepen wapenbezitters reizen niet veel met voertuigen (bijvoorbeeld criminele drugsverslaafden of lokale jeugdgroepen);
  - Indien wapencontrole wordt gecombineerd met alcoholcontrole, dient te worden bedacht dat wapencontrole meer tijd per voertuig vergt. Immers: het laten blazen van de bestuurder vergt minder tijd dan controle van bestuurder, voertuig en eventuele passagiers.
- d. *Gevolgen voor selecties* van gecontroleerde groepen/personen:
- Indien het politiepersoneel het aanbod van voertuigen (vrijwel) aan kan, behoeven er weinig of geen selecties te worden gemaakt;
  - We hebben bij observaties vastgesteld dat bij acties vrijwel steeds – zodra er weer personeel beschikbaar was – het eerste de beste voertuig voor controle de opgezette fuik in werd gedirigeerd. Dit is een strikt aselekt criterium. Incidenteel werd dit patroon doorbroken doordat een voertuig of de inzittenden in verband werden gebracht met wapenincidenten of omdat agenten dachten dat een bestuurders schrok van de politiecontrole.

#### **5.1.4 Dynamische voertuigcontrole**

- a. *Korte omschrijving*: Bij deze voertuigcontrole dirigeren motorrijders of politiebusjes voertuigen naar de kant van de weg. Een beperkt aantal politiemensen controleert één of soms enkele voertuigen, plus de bestuurder en eventuele passagiers.
- b. *Belangrijke voordelen* zijn:
- De situatie valt goed te beheersen – gecontroleerde personen hebben dan ook nauwelijks mogelijkheden zich te ontdoen van wapens;
  - Per gecontroleerd voertuig is de pakkans groter dan bij statische voertuigcontrole (vanwege de selectie);
  - Er kan desgewenst in een groot gebied worden gefouilleerd, maar een actie kan ook op bepaalde locaties worden geconcentreerd;
  - Als een controlelocatie ‘stuk’ is, kan derhalve een andere locatie worden opgezocht. Het zal voor burgers dan niet onmiddellijk duidelijk zijn waar naartoe de politiecontroles worden verplaatst;
  - De politie-inzet kan worden gevarieerd.

- c. Belangrijke *nadelen* of *aandachtspunten* zijn:
- Bepaalde groepen wapenbezitters reizen niet veel met voertuigen (bijvoorbeeld criminele drugsverslaafden of lokale jeugdgroepen);
  - Er wordt een beperkt aantal controles uitgevoerd.
- d. Gevolgen voor *selecties* van gecontroleerde groepen / personen:
- Bij een zeer gering aanbod van voertuigen, wordt niet of nauwelijks geselecteerd;
  - We hebben alleen in Tulburg geconstateerd dat er strikt aselechte criteria worden gehanteerd: ieder 'zoveelste' voertuig controleren of na controle het 'eerste de beste' voertuig controleren;
  - Veelal worden voertuigen geselecteerd. Daarbij spelen ervaringskennis en intuïtie een rol, inclusief typificaties van voertuigen. Dit vergroot de pakkans en de doelmatigheid.

### 5.1.5 Gebiedssurveillance

- a. *Korte omschrijving:* In een aangewezen gebied wordt (mogelijk - deels - in burger) gesurveilleerd door groepjes politiemensen die op straat mensen aanspreken en fouilleren. Er kunnen ook voertuigen worden gecontroleerd.
- b. Belangrijke *voordelen* zijn:
- De situatie is goed te beheersen – mensen hebben weinig mogelijkheden zich te ontdoen van wapens;
  - Er kan in een relatief groot gebied worden gefouilleerd, maar tijdens de operatie kan er desgewenst voor worden gekozen in een kleiner gebied te surveilleren;
  - De politie-inzet kan worden gevarieerd. De methode is onder meer goed geschikt voor gebieden waar het niet al te druk is op straat.
- c. Belangrijke *nadelen* of *aandachtspunten* zijn:
- Bij grote concentraties van mensen is de methode lastig uitvoerbaar: er is dan veel personeel nodig om veilig te kunnen werken;
  - Er kunnen individuen of personen dubbel worden gefouilleerd
- d. Gevolgen voor *selecties* van gecontroleerde groepen/personen:
- Bij een zeer gering aanbod van personen, wordt niet of nauwelijks geselecteerd;
  - We hebben niet geconstateerd dat er strikt aselechte criteria worden gehanteerd: ieder 'zoveelste' persoon controleren of na controle de 'eerste de beste' persoon of groep controleren;
  - Veelal worden personen geselecteerd. Daarbij spelen ervaringskennis en intuïtie een rol. Dit vergroot de pakkans en de doelmatigheid.
  - Sommige respondenten zeggen dat personen steekproefsgewijs worden uitgekozen: het toeval zou bepalen wie wordt gecontroleerd. Dit suggereert dat politiemensen hun juist zo scherp ontwikkelde ervaringskennis en intuïtie tijdelijk uitschakelen. We kunnen ons dat niet voorstellen en hebben het bij observaties en in straatgesprekken met uitvoerende politiemensen ook nog nooit vastgesteld. We hebben wel gezien dat agenten zorgvuldig zijn in hun

bejegening. Ze zorgen dat ze een gemêleerd publiek fouilleren: aselekt (of niet selecteren) wordt op straat min of meer geoperationaliseerd als het fouilleren van verschillende bevolkingsgroepen. Agenten zorgen wel dat ze “de doelgroep niet vergeten”.

### 5.1.6 Passantencontrole

- a. *Korte omschrijving:* Een groep politiemensen vat post op één of enkele locaties. Ze controleren passanten.
- b. Belangrijke *voordelen* zijn:
  - Bij een goed aanbod kan het een doelmatige methode zijn;
  - De politie kan een locatie kiezen waardoor ze de gang van zaken naar haar hand kan zetten;
  - De politie-inzet kan worden gevarieerd, omdat het aantal controles kan worden afgestemd op het aanbod en/of op de ingezette politiesterkte
- c. Belangrijke *nadelen* of *aandachtspunten* zijn:
  - De methode kan relatief snel stuk gaan. Zeker op locaties waar veel mensen met (wapen)antecedenten passeren, zullen deze personen al snel vertrouwelingen of bekenden waarschuwen;
  - Als de controlelocaties bekend zijn, kunnen die gemakkelijk worden omzeild. Tenzij een passantencontrole wordt gecombineerd met gebiedssurveillance. In dat geval kunnen personen die bewust controle lijken te omzeilen worden gecontroleerd (deze personen worden dan dus geselecteerd).
- d. Gevolgen voor *selecties* van gecontroleerde groepen / personen:
  - Bij een zeer gering aanbod van personen, wordt niet of nauwelijks geselecteerd;
  - We hebben niet geconstateerd dat er strikt aselekte criteria worden gehanteerd: ieder ‘zoveelste’ persoon controleren of na controle de ‘eerste de beste’ persoon of groep controleren;
  - Er worden ook personen geselecteerd. Daarbij spelen ervaringskennis en intuïtie een rol. Dit vergroot de pakkans en de doelmatigheid.

### 5.1.7 Horecacontrole

- a. *Korte omschrijving:* De politie controleert in een geselecteerde horecagelegenheid zo mogelijk alle aanwezigen. Bij een actie kunnen meerdere horecagelegenheden worden gecontroleerd. Ten behoeve van een horecacontrole kunnen voorverkenningen worden uitgevoerd. Politiemensen te voet of een motorrijder bekijken hoeveel personen er in een horecagelegenheid aanwezig zijn. De personele inzet kan daarop worden afgestemd en het helpt ook bij het timen van de actie: als het nog rustig is, zou bijvoorbeeld nog even kunnen worden gewacht.

- b. Belangrijke *voordelen* zijn:
- De politie-inzet kan worden afgestemd op de horecagelegenheid (infrastructuur, aantal en aard bezoekers). Bij gedegen voorbereiding goede beheersbaarheid van de actie;
  - Het bovenstaande werkt gunstig uit op de doelmatigheid van de controleactie;
  - Door de selectie van de horecagelegenheid (in elk geval vanwege relatief veel of schokkende wapenincidenten) neemt de kans op relatief goede strafrechtelijke opbrengsten toe.
- c. Belangrijke *nadelen* of *aandachtspunten* zijn:
- Indien de voorbereiding niet gedegen is, kan een onoverzichtelijke situatie ontstaan (heen en weer lopen, naar de WC vluchten, uitgangen opzoeken). Voor zover dit is gebeurd, heeft de politie hier lering uitgetrokken;
  - Het controleren van een grote horecagelegenheid vergt veel personeel. Om die reden wordt bijvoorbeeld eerder het verkeer (personen, voertuigen) naar een discotheek gecontroleerd, dan bezoekers in een discotheek. Er wordt wel in bijvoorbeeld cafés gecontroleerd;
  - Bij controle in een horecagelegenheid is discipline van het uitvoerend personeel vereist: de zaak zelf (bijvoorbeeld achter de bar) mag niet worden doorzocht.
- d. Gevolgen voor *selecties* van gecontroleerde groepen/personen:<sup>70</sup>
- De horecazaken die worden gecontroleerd worden geselecteerd op basis van politiekennis en –informatie. Het kan onder meer gaan om: informatie van omwonenden (o.a. tips en klachten); informatie en ervaringskennis van wijkagenten omtrent wapengeweld en –bezit; tips van horecaondernemers; informatie en ervaringskennis van Bijzondere Wetten en registraties van wapenincidenten in of rond de betreffende zaken. De tips, informatie en ervaringskennis waarop we doelen hebben onder meer betrekking op de aanwezigheid van groepen met wapenantecedenten en de tijdstippen daarvan. Dit betreft beleidsmatige selecties;
  - We hebben geconstateerd dat er ook tijdens een controleactie (in de avonduren) kan worden besloten tot controle van een horecazaak. Die selectie wordt mede bepaald door de aanwezigheid van personen die in verband worden gebracht met wapengebruik en wapenbezit, de locatie van een kroeg (op en nabij een *hot spot*) en mogelijk ook het gedrag van bezoekers. Bij dit laatste kan worden gedacht aan personen of groepen die tijdens controles op straat eerder die avond juist die horecazaak in gingen – klaarblijkelijk om controle te ontlopen. Dit betreft selecties op tactisch en operationeel niveau;
  - De (geplande) controle van een horecazaak kan worden voorafgegaan door een voorverkenning. We hebben geconstateerd dat daarbij kan worden gezien of er personen of groepen aanwezig zijn die in verband kunnen worden gebracht met wapengeweld of –bezit. Ook dit betreft selecties op tactisch en operationeel niveau;
  - Indien bij vooraf geplande horecacontroles - zonder voorafgaande selectieve voorverkenning - iedereen in een bepaalde horecazaak wordt gecontroleerd,

---

<sup>70</sup> De Tussenevaluatie van Justitie concludeert dat er “geen sprake is van keuzevrijheid voor de politieambtenaar (p. 54)”. Dat is onder bepaalde omstandigheden onjuist. Er worden wel degelijk selecties gemaakt: beleidsmatig, tactisch en operationeel.

hebben er op tactisch en operationeel niveau tijdens de actie geen selecties plaats. We hebben geconstateerd dat ook dit soort acties voorkomt.

## 5.2 Besluitvorming

- a. In de meeste gemeenten waar inmiddels preventief wordt gefouilleerd, hebben in de gemeenteraad of raadscommissie intensieve debatten plaats gevonden over preventief fouilleren. De reden hiervoor ligt voor de hand: bevoegdheden die in het verleden louter konden worden toegepast ten aanzien van individuele verdachten, kunnen nu op zorgvuldig gekozen plaatsen en vastgestelde tijden tegenover ‘iedere’ burger worden toegepast. Dit novum laat weinig of geen politici onberoerd en dat zet hen ertoe aan om autoriteiten en politie (of Kmar) tot zorgvuldigheid te manen. In verschillende gemeenten ontstaat een debat omdat een deel van de gemeenteraad de opbrengsten vindt tegenvallen – afgezet tegen de politie-inzet. (zie ook 5.5).
- b. Juist omdat preventief fouilleren zo vergaand is - het schendt nu eenmaal de privacy van burgers die nergens van worden verdacht - worden in verreweg de meeste gemeenten in Nederland geen controleacties gehouden . Hierbij speelt natuurlijk ook een rol dat de meeste gemeenten simpelweg nauwelijks of geen wapenincidenten kennen. Soms is wel de APV aangepast zodat de burgemeester een VRG aan zou kunnen wijzen. Veelal heeft de politiek dan echter duidelijk gemaakt dat het een ‘slapende regeling’ betreft die alleen bij (bijzondere) dreigingen van wapengeweld benut kan worden. Of bij een toename van het wapengeweld (bijvoorbeeld Roermond).
- c. In een klein aantal gemeenten vond en vindt de lokale politiek de wapendreiging zo ernstig dat politie en autoriteiten veel ruimte krijgen om inhoud te geven aan het preventief fouilleren. Denk bijvoorbeeld aan Heerlen en Den Helder. Er wordt wel politieke verantwoording gevraagd en afgelegd.
- d. In verschillende politieke debatten – Tweede Kamer, gemeenteraad Amsterdam, gemeenteraad Rotterdam – wordt gehamerd op zorgvuldige toepassing van het instrument vanwege de vrees dat er anders spanningen ontstaan tussen overheid (politie) en bepaalde groepen of groeperingen die relatief vaak worden gefouilleerd.
- e. De politieke eis om het instrument zorgvuldig toe te passen, wordt voor het eerst in Rotterdam door de autoriteiten vertaald in het uitgangspunt dat ‘aselect’ behoort te worden gecontroleerd.<sup>71</sup> Justitie hanteert landelijk het uitgangspunt dat aselect wordt gecontroleerd. Het woord ‘aselect’ is door vrijwel alle bestuurlijke en politieke autoriteiten overgenomen. Op beleidsniveau wordt hieronder meestal verstaan dat “iedereen” wordt gecontroleerd of dat de controles “zonder aanzien des persoon” plaats hebben. Aselect fouilleren stuit op uitvoeringsproblemen (zie 5.1).
- f. Het standpunt van de Amsterdamse PvdA-fractie toont aan dat zorgvuldig controleren niet per se vereist dat aselect wordt gefouilleerd. In de zeven punten lijst (zie hoofdstuk 2) die aanstuurt op ‘respectvol fouilleren’ wordt aselect fouilleren (of ‘iedereen fouilleren’ dan wel ‘niet selecteren’) immers niet als eis gesteld. Dat is alleen al vanwege de uitvoeringsproblemen bij aselect fouilleren verstandig.

---

<sup>71</sup> Het Rotterdamse standpunt luidt nu dat ‘er niet wordt geselecteerd’.

- g. Aselect preventief fouilleren (of ‘iedereen fouilleren’ dan wel ‘niet selecteren’), valt moeilijk te realiseren, maar het ligt politiek wél uitermate gevoelig om ten behoeve van controleacties selectiecriteria vast te stellen. De gemeenteraad heeft het nog nergens gedaan. Het afzien van de politieke eis om aselect te fouilleren, blijkt nog heel wat anders dan het formuleren of goedkeuren van selectiecriteria ten behoeve van de controles. We constateren strategisch mijddrag: raadsleden en autoriteiten branden hun vingers liever niet aan selectiecriteria.
- h. Justitie houdt vast aan haar standpunt dat aselect behoort te worden gefouilleerd, al dringt de *legal opinion* juist aan op het vaststellen van selectiecriteria. Die *legal opinion* concludeert dat selecties bijna altijd noodzakelijk zijn bij controleacties en dat de zorgvuldigheid vereist dat dit wordt aangestuurd door de officier van justitie.
- i. In de meeste van de tien door ons onderzochte gemeenten verbindt de lokale politiek (procedurele) voorwaarden aan het preventief fouilleren om zo politieke controle uit te oefenen. Bijvoorbeeld: de aanwijzing van VRG voorleggen aan politiek, terugkoppeling door de burgemeester omtrent controleacties, periodieke evaluaties, een tijdelijke aanpassing van de APV zodat de politiek zich na bijvoorbeeld twee jaar kan buigen over de vraag of verlenging geboden is.
- j. Het bovenstaande neemt niet weg dat de politieke aandacht voor preventief fouilleren na verloop van tijd afneemt. Het komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat raadsleden nog maar zelden controleacties bijwonen en dat door de burgemeester minder frequent wordt teruggekoppeld over het verloop van de acties. De politieke aandacht kan weer toenemen als blijkt dat de opbrengsten en doelmatigheid tegenvallen of niet meevallen. In gemeenten waar inmiddels tientallen controleacties zijn gehouden telt bij de politieke beoordeling in toenemende mate de opbrengst, de effecten op het wapengeweld en de doelmatigheid (opbrengsten en effecten in relatie tot de politie-inzet).

### 5.3 Doelstellingen

- a. In bijna alle onderzochte gemeenten treffen we dezelfde driedubbele doelstelling aan als in de kamerstukken: op schrift of in interviews. Het betreft derhalve *strafrechtelijke* doelen (wapens vinden; daling van wapenbezit en van het aantal wapenincidenten), *maatschappelijke* doelen (veiligheidsgevoel omhoog; gezagsherstel overheid en politie) en *strikt-preventieve* doelstellingen (wapens thuis laten, weg doen).
- b. Vanwege de noviteit en politieke gevoeligheid van preventief fouilleren – burgers worden gecontroleerd – krijgt in veel gemeenten in eerste instantie een ander doel de overhand: politici, media en (gecontroleerde) burgers ervan *overtuigen* dat bestuur, justitie en politie ingetogen en zorgvuldig (‘respectvol’) omgaan met deze nieuwe bevoegdheid. Het komt onder meer tot uitdrukking in bureaucratische (b.v. Rotterdam) of op de lokale politiek gerichte (b.v. Amsterdam) procedures bij aanwijzing van een VRG. In de onderzochte gemeenten is een politieke meerderheid van mening dat preventief fouilleren een gepast instrument is en behoorlijk wordt ingezet. Sommige fracties zijn overtuigd of hierin gesterkt door acties bij te wonen en door de getoonde behoedzaamheid van autoriteiten en politie.

- c. De doelstelling om politiek, media en burgers te overtuigen van de zorgvuldigheid van de controleacties resulteert – soms in eerste instantie - in verschillende handelwijzen of tactieken:
- Er worden veel burgers gecontroleerd waarvan voor operationele politiemensen met veel ervaringskennis bij voorbaat vast staat dat ze geen wapen bij zich hebben. Dit is een logisch gevolg van wat aselect fouilleren wordt genoemd (of van ‘niet selecteren’). Het is onder meer de bedoeling om zo te voorkomen dat er spanningen ontstaan tussen overheid (politie) en bepaalde groepen of groeperingen;
  - In verschillende onderzochte gemeenten krijgen gecontroleerde burgers een geschreven tekst uitgereikt waarin het preventief fouilleren wordt uitgelegd (zie bijlage);
  - Operationele politiemensen wordt op het hart gedrukt dat ze ingetogen te werk dienen te gaan bij controles;
  - Er wordt veel politiepersoneel ingezet om toe te kunnen zien op een ordelijke gang van zaken (hier wordt nu veelal van afgestapt);
  - Media worden in eerste instantie meegenomen bij de acties. Daarna tonen ze doorgaans nog maar weinig interesse en worden ze vooral door middel van persberichten over wapenopbrengsten geïnformeerd. Er is weinig journalistieke aandacht voor het preventief fouilleren;
  - Er wordt in enkele gemeenten (Amsterdam, Haarlemmermeer, Rotterdam) opinieonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek toont aan dat er maatschappelijke steun is voor preventief fouilleren
- d. Het streven om politiek, media en burgers ervan te overtuigen dat er ‘behoorlijk’ wordt gefouilleerd staat op gespannen voet met strafrechtelijke doeleinden. De inzet van veel politiemensen en het (zonder formele selectiecriteria) fouilleren van relatief veel mensen waarvan op basis van harde politiekennis bekend is dat de kans klein is dat ze (ooit) een wapen bij zich hebben, neemt immers de kans op wapenvondsten af.
- e. Het valt op dat er bij controleacties weinig vuurwapens worden aangetroffen. Het vinden van vuurwapens is dan ook niet in alle gemeenten een expliciet doel. Dit neemt niet weg dat de opbrengsten tot nu toe lijken aan te tonen dat preventief fouilleren een weinig doelmatig en doeltreffend instrument is bij het zoeken naar vuurwapens. Op basis van het beschikbare materiaal valt geen harde uitspraak te doen.
- f. Lokale politici en autoriteiten gaan meer en meer het accent leggen op de strafrechtelijke doelen. In veel gemeenten komt het er thans op aan om politici te overtuigen dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het preventief fouilleren met behoud van de zorgvuldigheid acceptabel is.
- g. Het in al de onderzochte gemeenten terugkerende justitiestandpunt komt er welhaast op neer dat beginselen als zorgvuldigheid en rechtmatigheid vereisen dat er aselect wordt gefouilleerd. De *legal opinion* spreekt dit tegen en pleit omwille van de zorgvuldigheid juist voor het opstellen van selectiecriteria die operationele politiekeuzen objectiveren. Hoe het ook zij: het justitiestandpunt trekt een wissel op de strafrechtelijke opbrengsten.



- h. In de praktijk zijn maatschappelijke en strikt-preventieve doelstellingen ondergeschikt aan strafrechtelijke doelen en aan het streven om met name politiek en burgers te overtuigen van de zorgvuldige gang van zaken. We vinden deze prioritering verstandig wat de maatschappelijke doelstellingen betreft. Een positief effect op veiligheidsgevoelens of gezagsherstel van overheid en politie zijn welkome neveneffecten, maar rechtvaardigen het preventief fouilleren niet. Dat is ook het standpunt van justitie: ze stelt dat een controleactie moet worden gestoeld op (recente) wapenincidenten.
- i. Het blijkt in de praktijk moeilijk om handen en voeten te geven aan preventieve doelstellingen:
- De aard en omvang van het wapenbezit vallen moeilijk vast te stellen: registratiesystemen hebben betrekking op door de politie vastgestelde wapenincidenten. Dit betekent dat preventieve doelstellingen moeilijk te operationaliseren vallen, en dat effecten louter meetbaar kunnen worden gemaakt middels onderzoek onder de doelgroepen;
  - Indien politie en autoriteiten beschikken over (voor)informatie omtrent wapenbezit en mogelijk wapengebruik op bepaalde tijden en plaatsen, is justitie niet snel genegen om een last af te geven die preventief fouilleren – gericht op het ‘stuk maken van de dreiging’- mogelijk maakt. Dit heeft twee redenen. Als het gaat om criminele voorinformatie over bepaalde groepen, zou preventief fouilleren overgaan in opsporing. In de tweede plaats stelt justitie dat preventief fouilleren in elk geval ook moet worden gebaseerd op recente wapenincidenten. In Den Helder zouden politie en autoriteiten controleacties daarentegen graag baseren op politiekennis over wapenbezit en opgelopen spanningen tussen verschillende groepen wapenbezitters.

#### **5.4 Organisatie en uitvoering**

- a. Preventief fouilleren is – al is dat deels wel afhankelijk van de gehanteerde actiemethode(n) – arbeidsintensief, zeker als wordt geprobeerd ‘een ieder’ die een VRG ingaat of verlaat, die ergens passeert, of die uit een tram of metro stapt te controleren. Wegafzettingen en voertuigcontroles vergen ook al snel veel politieheden. Met name buiten Rotterdam en Amsterdam blijkt het moeilijk om met een bepaalde ritmiek (‘eens in de zoveel tijd’) controleacties te organiseren. Vanwege reguliere personele problemen of vanwege urgente zaken die politiecapaciteit vergen, worden geregeld acties afgeblazen of uitgesteld. In meerdere gemeenten (bijvoorbeeld Den Helder, Maastricht en Heerlen) is vanwege personeelsgebrek een periode afgezien van controleacties.
- b. Als mede vanwege de organisatorische last van controleacties niet zo vaak wordt gecontroleerd, doet dit vrijwel zeker afbreuk aan de effecten: strafrechtelijk, maatschappelijk en preventief. Dit kan deels worden opgevangen door intensieve surveillance en politietoezicht (los van acties) of door op andere manieren op te treden tegen wapenbezit of –gebruik. Bijvoorbeeld door samen met de horeca wapenbezit aan te pakken of door strafrechtelijk politieoptreden tegen wapenbezit of wapenhandel.
- c. De organisatorische drukte die het preventief fouilleren teweegbrengt - met name bij de politie en in het eerste jaar - verdringt deels andere politieactiviteiten tegen

wapenbezit en wapenincidenten. Vooral wapenexperts van de politie, of politiemensen die een hoofdrol spelen bij het preventief fouilleren, vragen dan ook aandacht voor andere politiemethoden om wapenbezit en –geweld te bestrijden. De volgende voorbeelden worden genoemd:

- Meer aandacht van rechercheonderdelen op regionaal en districtelijk niveau voor het bestrijden van wapenhandel;
- Meer aandacht binnen districten (het proces ‘opsporing’) voor criminele jongerengroepen en lokale drugsdealers die wapens bezitten en gebruiken;
- Een betere registratie van wapenincidenten. In de politieregio Amsterdam-Amstelland worden de opbrengsten van controleacties geormerkt ingevoerd en is in het systeem gecontroleerd of bij delicten die niet als wapenincident stonden vermeld toch wapens in het spel waren (b.v. bij burenruzie of huiselijk geweld). Het oormerken van controleopbrengsten maakt het mogelijk om zuivere gegevens over wapenincidenten te genereren: dus zonder een stijging vanwege het preventief fouilleren. Amsterdam-Amstelland let onder impuls van het preventief fouilleren op de invoerdiscipline van het operationele personeel. Deze maatregelen zouden ook in de andere regio’s een verbetering zijn;
- De invloed van wapenexperts op het reguliere politieproces laat te wensen over. Dit kan komen doordat deze expertise een marginale positie inneemt in het korps (vergelijk Spapens en Bruinsma, 2002). Maar ook als dit niet het geval is, is de afstand tussen deze expertise en het dagelijkse politieproces vaak groot. Dit leidt er onder meer toe dat de kennis van deze experts wordt onderbenut en dat de informatievergaring en wapenregistratie op de werkvloer te wensen over laten.

d. De voorbereidingen van de controleacties zijn, zeker in de beginperiode, intensief: (uitgebreide) draaiboeken, briefings waarbij het personeel kan doorvragen. Bij briefings wordt bijna overal benadrukt dat de stijl en toon van het politiepersoneel dient te weerspiegelen dat er burgers en geen verdachten worden gecontroleerd: “wees beleefd”, “leg uit wat we doen”, “neem bij misverstanden maar even de tijd om te vertellen wat we doen en waarom”. Er wordt doorgaans ingetogen en zorgvuldig gefouilleerd. Er bestaat soms wel een zekere spanning tussen ingetogen fouilleren en de veiligheid van het personeel. Indien operationele politiemensen denken dat de kans groot is dat ze bij controleacties stuiten op (al dan niet gewapende) criminele personen of groepjes, nemen ze meer veiligheidsmarges in acht. We hebben dit onder meer op Schiphol en in Rotterdam-Zuid vastgesteld. Dat betekent dat ze met relatief strakke hand fouilleren en dat ze erop toezien dat ze overzicht houden op de situatie. Zeker als – in het kader van aselekt fouilleren (of ‘niet selecteren’) – wordt geprobeerd om bijvoorbeeld een ieder die uit een metro stapt te controleren, dient de politie een wat directieve stijl te hanteren om de controleklus te klaren.

e. In de onderzochte steden start de controleactie – zeker bij of na de introductie ervan (in een bepaald gebied) - met een vaak uitgebreide briefing. Tijdens de briefing kunnen – vaak naast het hameren op aselekt fouilleren - de volgende aspecten van de actie worden besproken:

- Wat is de *wettelijke basis* van de controleactie;

- Wat is het *veiligheidsrisicogebied* waarbinnen preventief gefouilleerd gaat worden;
- *Indeling* van het politieteam (bij de verschillende acties waren 39 tot 60 personen betrokken). Bij de *samenstelling* van de verschillende fouilleerteams kan rekening gehouden worden met de volgende aspecten:
  - Rang (veelal verbonden aan ervaring)
  - Verhouding man/vrouw
  - Spreiding van lokale bekendheid (collega's van de diverse teams zoveel als mogelijk spreiden)
  - Spreiding van toegevoegde collega's zoals vrijwillige politie
  - De 'fysieke kracht' van een totale groep;
- Wat zijn de *doelstellingen* van preventief fouilleren. We troffen onder meer aan:
  - Het verminderen van onveiligheidsgevoelens bij 'gebruikers' van het betreffende gebied
  - Het tegengaan van illegaal (vuur)wapenbezit
  - Het opsporen van (vuur)wapens
  - Het opsporen van vuurwapencriminaliteit en ander wapengeweld
  - Het voorkomen van verstoring van de openbare orde
  - Al bovenstaande doelstellingen gericht op drie problemen: Straatroof, drugs en uitgaansgeweld
  - "Smoel maken"
  - Bekendheid geven in de wijk aan het preventief fouilleren door folders uit te delen en in gesprek te gaan met bewoners
  - Uitproberen van het nieuwe middel en het evalueren ervan
- Het *bejegeningprofiel*. Dit kan bestaan uit de volgende richtlijnen:
  - De politieagent dient zich te legitimeren als hij/zij in burger is
  - Mededeling doen aan de te fouilleren persoon (het is geen verdachte)
  - Wees duidelijk, dus direct aangeven dat men verplicht is mee te werken
  - Professionele bejegening en houding
  - Folder uitreiken
  - Uitleggen dat men in het gebied nogmaals gecontroleerd kan worden.

f. Wat de *fouillering* betreft hebben we de volgende richtlijnen aangetroffen:

- Aftasten van bovenkleding of kleding onder een overjas;
- In principe m/m en v/v (alternatieven: een man fouilleert een vrouw alleen met een handscan; de te fouilleren persoon toont de inhoud van zijn broek en jaszakken);
- De agenten hoeven geen pet op. Redenering: anders kan je wanneer je bij fouillering door de knieën gaat, niet zien wat boven je gebeurt. Het is dus voor de veiligheid van de agenten;
- Niet tegen de muur fouilleren;
- In principe worden geen kinderen gefouilleerd;
- De meeste agenten hadden handschoenen aan tijdens het fouilleren (chirurgische handschoenen);

- Tijdens de briefing worden foto's van personen getoond die gezocht worden door de politie en aangehouden dienen te worden. Dit kan gezien worden als een nevenfunctie van het preventief fouilleren .

Wanneer een wapen werd aangetroffen dat onder de Wet van Wapen en Munitie valt, werd deze in beslag genomen en werd er een proces-verbaal opgemaakt. Bij andere wapens of voorwerpen die mogelijk een wapen zijn, werd eerst overlegd met de Officier van Justitie en Bijzondere Wetten voordat er actie ondernomen werd.

- g. In gemeenten waar veel controleacties zijn gehouden, zijn de voorbereidingen stilaan geroutiniseerd. Dan bestaat het gevaar van een zekere verslapping. We hebben dit enkele keren ook daadwerkelijk vastgesteld (een wat lossere briefing waarbij met name voor personeel met wat minder controle-ervaring enigszins onduidelijk blijft wat nu precies de bedoeling is), al werd dit soms op straat hersteld door operationele politiechefs. In gemeenten waar minder vaak of onregelmatig wordt gecontroleerd, bestaat soms na de briefing nog zoveel onduidelijkheid dat dit de doelmatigheid en doeltreffendheid van de controleactie parten speelt.
- h. Bij de uitvoering van de controles worden burgers zeker bij de eerste acties en aan het begin van een actie vaak goed geïnformeerd over het preventief fouilleren. In verschillende gemeenten worden burgers ook achteraf door middel van een folder of brief op de hoogte gesteld. We constateren dat na verloop van tijd of lopende een controleactie een routinisering optreedt die in deels neerkomt op verslapping: de uitleg is kort of losjes. Hierbij moet wel worden bedacht dat steeds meer mensen nu al weten wat preventief fouilleren inhoudt. Het overgrote deel van het publiek accepteert het fouilleren: er is vooral veel begrip bij een ruime meerderheid van het publiek dat 'anderen' worden gefouilleerd. Politiepersoneel speelt hierop in door minder aandacht te schenken aan het 'hoe en waarom' van de controleactie, en door meer te sturen op sfeer ("Als je het vriendelijk houdt, gaat het snel") of door snel te werk te gaan zodat het oponthoud minimaal is (tenzij er natuurlijk een strafbaar feit wordt geconstateerd). Dit alles neemt niet weg dat summiere informatieverstrekking omtrent de controleactie incidenteel onnodig bijdraagt aan misverstanden of zelfs escalatie veroorzaakt. Communicatiestoornissen vanwege taalproblemen kunnen daarbij een rol spelen.
- i. In gebieden waar relatief veel illegalen (kunnen) worden gecontroleerd, veroorzaken controleacties geregeld ophef. Illegalen zijn bevreesd dat ze worden opgepakt, aangehouden en uitgezet. Dit leidt ertoe dat zij veel meer in het werk stellen om aan controle te ontkomen dan legale personen waarbij de politie een wapen aantroft. Mensen met een wapen op zak kijken veelal gelaten toe: schier onbewogen, mogelijk om de politie geen indicatie te geven dat ze (bij goed zoeken) een wapen in hun auto of tas kan vinden.
- j. In de onderzochte gemeenten waar controleacties zijn gehouden, is het formele standpunt van de autoriteiten dat er aselect wordt gefouilleerd of (sinds kort in Rotterdam) dat er niet wordt geselecteerd.<sup>72</sup> We stellen vast dat het voor het operationele personeel onduidelijk is wat dit nu precies betekent. Dit komt onder meer duidelijk naar voren bij briefings. Bij sommige briefings is 'aselect' het meest gebruikte woord. Een duidelijke uitleg of operationalisatie blijft echter achterwege.

---

<sup>72</sup> Een uitzondering is de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer. Hij is een verklaard voorstander van selectiecriteria vooral omdat hij de reizigers zo min mogelijk hinder wil laten ondervinden van de wapencontroles (Tussenevaluatie Justitie, p.29).

Soms wordt gezegd dat ‘eenieder’ moet worden gefouilleerd, terwijl er (ook) een actiemethode (b.v. gebiedssurveillance) wordt gehanteerd waarbij dat onder de gegeven omstandigheden onmogelijk is. Het personeel dat wordt gebriefd, weet dat heel goed of merkt dat al doende. Soms wordt bij een briefing gezegd dat aselekt fouilleren inhoudt dat niet wordt ‘gediscrimineerd’ of dat niet op ‘huidskleur’ of ‘kleur ogen’ kan worden geselecteerd. Zo wordt enigszins duidelijk wat niet mag, maar blijft ongewis hoe (noodzakelijke) selecties nu wel moeten worden gemaakt. Leidinggevend personeel dat brieft, komt zo ook klem te zitten tussen het formele standpunt en de praktische noodzaak die bestaat om onder bepaalde omstandigheden wel degelijk te selecteren. Dit mondt al snel uit in instructies (tijdens de briefing of op straat) die op twee gedachten hinken en waarmee in feite afstand wordt genomen van het standpunt dat er aselekt behoort te worden gefouilleerd (of dat er niet wordt geselecteerd):

“Aselectief betekent niet dat we de doelgroep niet zouden fouilleren”

“We fouilleren eerst de doelgroepen op de bekende hangplekken en dan de rest van het publiek”

“In principe fouilleren we iedereen, maar een doelgroeper kan grondiger worden gecontroleerd dan een oude vrouw met haar kleinkind”.

“Als iemand een controle wil ontduiken, moet je hem zeker controleren”

“Lokatie X. is een ontmoetingscentrum voor allochtone medemensen. De praktijk wijst uit dat de lokatie direct gelegen is aan de ontmoetingsplaats van de doelgroep. Het is niet uitgesloten dat er mensen aanwezig zijn die mogelijk in het bezit zijn van wapens. In de openbare ruimte zal preventief worden gefouilleerd op het bezit van wapens” (Citaat uit draaiboek; bij de controleactie werden allereerst alle personen op deze locatie gecontroleerd – daarna personen elders in het RVG).

- k. Respondenten die vasthouden aan de formele lijn - er wordt aselekt gefouilleerd (of er wordt niet geselecteerd) – leggen uit dat dit op drie manieren gebeurt. In de eerste plaats wordt soms ‘een ieder’ gecontroleerd in een (bepaald stuk van een) VRG of iedereen die een (bepaald stuk van een) VRG ingaat of uitgaat. Als het rustig is in een klein VRG, is het soms mogelijk inderdaad iedereen te controleren. Daarbij kan het politiepersoneel op basis van ervaringskennis wel speciale interesse aan de dag leggen voor bepaalde individuen of groepen. In grote of drukke gebieden is het om praktische redenen nagenoeg onmogelijk ‘een ieder’ te controleren, tenzij heel veel personeel zou worden ingezet. In zulke VRG’s wordt dan ook zelden ‘een ieder’ gecontroleerd. In de tweede plaats wordt bij controles soms iedereen die uit een metro of tram stapt gecontroleerd. In de derde plaats worden kleine gebiedsafsluitingen doorgevoerd: op een stukje van een straat of plein wordt een klein groepje mensen ingesloten en gefouilleerd. Respondenten leggen uit dat dan tijd en locatie worden gekozen en dat er geen personen worden geselecteerd. We vinden dit onderscheid gekunsteld: keuze van tijd en locatie komt in dit geval neer op selectie van een groepje mensen dat wordt gecontroleerd. Te meer omdat het politiemensen vrijwel altijd vrij staat om op dat moment en die locatie niet in te sluiten, maar op een ander moment en op een andere locatie. We hebben deze actiemethode ‘de mini-insluiting’ genoemd (zie 5.1.2).

- l. Een strikt aseleect criterium zou kunnen zijn dat uitvoerende politiemensen elk 'zoveelste' (bijvoorbeeld vijfde) persoon controleren. Of dat ze steeds die persoon of personen (of dat voertuig) controleren waar ze het eerst op stuiten na het afronden van een eerdere controle. We hebben - met uitzondering van Tilburg ('elke vijfde auto controleren') - echter nergens geconstateerd dat zulke aseleecte criteria werden opgesteld en uitgevoerd.
- m. Bij het overgrote deel van de controleacties worden op operationeel niveau wel degelijk geregeld of veelvuldig selectiecriteria (anders dan aseleecte) gehanteerd die mede bepalen waarom bepaalde personen en groepen wel of niet worden gecontroleerd. Omdat telkens keuzen gemaakt moeten worden (en dit gevoelig ligt vanwege het formele standpunt), hebben uitvoerders behoefte aan duidelijker criteria bij het operationele keuzeprocess. Bij gebrek aan formele houvast selecteren ze op basis van intuïtie en ervaringskennis. Deze keuzen worden onder meer gebaseerd op (een combinatie van) leeftijd, geslacht, (precieze) locatie, looprichting, klaarblijkelijke bestemming of hangplek, tijdstippen en duidelijk omschreven personen of (doel)groepen met wapenantecedenten. Bij voertuigcontroles spelen (ook) typificaties over kenmerken van het voertuig een rol. Meer in het bijzonder worden personen, groepen of voertuigen die zich lijken te onttrekken aan controle (of die controle lijken te vrezzen) gefouilleerd.
- n. Doordat veelal onduidelijk blijft wat nu precies in operationele zin wordt bedoeld met aseleect fouilleren (of 'niet selecteren'), en doordat er formeel geen andere (wel) heldere selectiecriteria worden gehanteerd, neemt de beleidsvrijheid op operationeel niveau toe. Desondanks wordt op tactisch en operationeel niveau bij een zeer ruime meerderheid van de controles wel zoveel mogelijk in de *geest* van de formele lijn gehandeld. Politiemensen proberen door hun stijl van optreden bij bepaalde groepen of groeperingen die relatief vaak worden gefouilleerd zo min mogelijk kwaad bloed te zetten. Ook zien ze er meestal op toe dat ze een gemêleerd publiek fouilleren. Een belangrijke politieke opdracht is luid en duidelijk overgebracht en doorgekomen: fouilleer met respect (en veilig) zodat de controleacties zo min mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de verhoudingen in kwetsbare gebieden.
- o. Politici en autoriteiten zijn bevreesd voor perverse effecten van selectiecriteria, in het bijzonder nadelige gevolgen voor interetnische verhoudingen en voor de verhouding tussen overheid (politie) en bepaalde groepen of groeperingen. Dit neemt niet weg dat het hanteren van selectiecriteria - in de vorm van geobjectiverde intuïtie en ervaringskennis van politiemensen - juist ook humane effecten kan hebben. En omgekeerd: het streven naar aseleect optreden (of niet selecteren) kan onbedoelde inhumane effecten hebben. We hebben bijvoorbeeld geconstateerd dat in stadscentra (veel) toeristen worden gecontroleerd en elders dat er oude mensen of moeders met kinderen werden gecontroleerd. Een deel van het politiepersoneel vond dit gênant. De desbetreffende burgers of toeristen vonden het vreemd dat zij werden gecontroleerd, maar accepteerden het nagenoeg zonder uitzondering wel. Al diende een vrouw die op Schiphol werd gecontroleerd een klacht in omdat ze tijdens een afsluiting niet met haar kleine kind (met hoge nood) naar de WC kon. We stellen vast dat de inhumane effecten bij controles binnen de perken blijven: het voorbeeld is uitzonderlijk en was ook volgens de Kmar een slippertje. Bij de afhandeling van een bepaalde categorie wapenvondsten heeft een aseleecte lijn (of de lijn om niet te selecteren) eerder effecten die wij als 'onbedoeld' classificeren. We doelen daarbij met name op situaties waarin

mensen lichte wapens (soms zogeheten categorie IV wapens) klaarblijkelijk voor defensieve doeleinden of zelfs niet-intentioneel bij zich dragen. Bij bepaalde situaties zouden politiemensen onder reguliere omstandigheden op basis van hun persoonlijke inschatting het feit waarschijnlijk door de vingers zien of seponeren. Onder het regime van preventief fouilleren, wordt dit soort inschattingen soms verdrongen. Enkele voorbeelden maken duidelijk wat voor soort situaties we op het oog hebben:

- Een man van Duitse komaf met een bijna twintig jaar oud gasbusje onder de berijderstoel van zijn auto. Het busje had hij ooit in Duitsland gekocht, waar dat legaal is. Het busje deed het niet meer. De man zei dat hij nog nooit iets had gehoord of gelezen over preventief fouilleren. Als hij hierover wel was geïnformeerd en zich had gerealiseerd dat hij vanwege het busje strafbaar was, had hij het naar eigen zeggen uit z'n auto gehaald. Hij voegde daar aan toe dat hij dat waarschijnlijk niet zou hebben gedaan, omdat hij dat hele busje was vergeten;
- Een oudere man met een stanleymes in z'n auto. Het mes is bedoeld voor allerlei doe-het-zelf werk;
- Twee vrouwen van middelbare leeftijd die in de avonduren door een stadscentrum lopen waar ze zich onveilig voelen. Eén van de twee heeft een gasbusje bij zich. Deze vrouw is recent in hetzelfde stadscentrum overvallen. Onwetend van preventief fouilleren, nam ze het risico om te worden betrappt, omdat ze ervan uitging toch nooit te worden verdacht van een wapendelict: "waarom zou de politie mijn tas doorzoeken?". Toen de politie uitlegde wat preventief fouilleren inhield, begreep ze dat de kans om op die locatie en op dat tijdstip te worden gecontroleerd stevig toegenomen was. De vrouw zei dat ze graag het gasbusje thuis laat of afstaat als ze er zeker van kan zijn dat er veel politie op straat is (al dan niet voor controleacties). De vrouw steunt het preventief fouilleren, maar vindt het "belachelijk" als zij een proces-verbaal krijgt. Haar redenering is simpel: de afgelopen jaren heeft de politie het in haar ogen af laten weten bij het toezicht in de avonduren ('de politie doet het de laatste tijd beter') en daarom vond ze het gerechtvaardigd om een defensief wapen bij zich te dragen.

Verschillende gemeenten en korpsen hebben dit soort 'zielige' gevallen of 'grensgevallen' meegemaakt. Als iemand heel aannemelijk kan maken dat een categorie IV-wapen of een één of ander mes in feite een gebruiksvoorwerp is, wordt doorgaans mild opgetreden. De situatie met de Duitse man is op beleidsniveau besproken en daar werd geoordeeld dat het in zo'n situatie voldoende is als afstand wordt gedaan van het wapen. Omtrent het derde voorbeeld bestaan meningsverschillen: alleen afstaan of ook een proces-verbaal om het voor eens en altijd af te leren? Sommige respondenten concluderen dat dit soort situaties onderstreept hoe belangrijk het is dat mensen van tevoren feitelijk worden geïnformeerd over preventief fouilleren en gebiedsaanwijzingen. Op straat blijkt dat er verschil bestaat tussen bekend *maken* (op website in een huis-aan-huis blad) en bekend *raken*. Als in een bepaald gebied langere tijd wordt gefouilleerd, raakt het van lieverlee goed bekend: daar gaat een preventief effect vanuit.

Bij het afhandelen van dit soort 'grensgevallen' wordt stilaan meer gebruik gemaakt van de intuïtie en het 'beroepsgevoel' van agenten. Mede om de rechtsgelijkheid bij onder meer de afhandeling van 'grensgevallen' te bevorderen,

worden de besluiten in verschillende korpsen in handen gelegd van aangewezen leidinggevendenden of wapenexperts.

- p. Het derde voorbeeld (onder o.) verwijst naar een patroon. Er zijn mensen die vinden dat ze het recht hebben om uit defensief oogpunt een wapen bij zich te dragen, omdat het politietoezicht in het centrum of in hun woonwijk de afgelopen jaren ontoereikend is geweest. Ze juichen preventief fouilleren van harte toe, maar vinden het onrechtvaardig als juist zij bij een controleactie worden betrappt op wapenbezit. Het onrechtgevoel neemt toe als ze niet op de hoogte zijn van de acties.

## 5.5 Effectmetingen en wapenregistraties

- a. De evaluaties en (voortgangs)rapportages over preventief fouilleren, hebben voornamelijk betrekking op de wapenopbrengsten van de acties. Een belangrijk ijkpunt in de politieke controle betreft de verhouding tussen de opbrengsten en de politie-inzet. Daarmee verdwijnen bepaalde externe effecten, waaronder de effecten op het wapenbezit, naar de achtergrond. Bovendien staat deze politieke weging van de opbrengsten deels op gespannen voet met de politieke eis om aselekt te fouilleren (of om niet te selecteren). Dat speelt de doelmatigheid van de controleacties immers parten (zie 5.1).
- b. Hoe belangrijk het onder a. bedoelde ijkpunt is, blijkt uit de gang van zaken in Groningen. Op 7 januari 2003 besloot de Groningse gemeenteraad tot aanpassing van de APV. In het voorjaar van 2004 is er in de stad één keer een actie preventief fouilleren uitgevoerd. Op basis daarvan ontving de raad een evaluatie, die ging vergezeld van een voorstel van het College van B&W om het bewuste APV-artikel te laten vervallen. De belangrijkste motivatie voor dit voorstel was dat het college de inzet van politiecapaciteit niet in verhouding vond staan tot de opbrengsten van de actie. De meerderheid van de gemeenteraad kon zich hierin vinden en besloot het artikel in oktober 2004 uit de APV te schrappen. Het is opmerkelijk dat er op basis van slechts één controleactie is besloten om vanwege gebrekkige doelmatigheid en doeltreffendheid te stoppen met preventief fouilleren. De opbrengst van de ene actie bestond uit 12 messen, 1 werpster en een laserpen. In Groningen heeft men er dus vanaf gezien om te bezien of er actievormen zijn die wel doelmatig en doeltreffend zijn. Het politieke besluit maakt een gehaaste indruk: er kan pas worden geconcludeerd dat iets niet werkt als het serieus is geprobeerd.
- c. Er worden door elkaar heen drie categorieën doelstellingen gehanteerd, zonder dat er prioriteiten worden gesteld: *strafrechtelijk* (a. wapenvangst, b. verminderen wapengeweld), *preventief* (voorkomen dat mensen een wapen meenemen of bezitten) en *maatschappelijk* (a. vergroten veiligheidsgevoel en b. herstellen van het vertrouwen in de overheid). We hebben vastgesteld dat er soms sprake is van selectief evalueren: cijfers, gegevens, misdadcijfers en opiniepeilingen die goed uit pakken, krijgen aandacht, mogelijk zelfs zonder dat vooraf duidelijk was dat het dáár nu om te doen was.
- d. Voor zover naar externe effecten wordt gekeken, hebben evaluaties betrekking op ontwikkelingen van het aantal door de politie geregistreerde wapenincidenten. Om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de mogelijke of waarschijnlijke effecten van preventief fouilleren, moeten dan vergelijkingen worden gemaakt: per VRG in de tijd;



tussen VRG's; tussen VRG's en min of meer vergelijkbare gebieden waarin geen controles zijn gehouden. Van de 10 onderzochte gemeenten is dit alleen in Amsterdam systematisch gebeurd. Soms is het nagenoeg onmogelijk om alle genoemde vergelijkingen te maken: te Haarlemmermeer is er nu eenmaal geen gebied dat valt te vergelijken met Schiphol en voor kleine steden met vooral wapenincidenten in (kwetsbare delen van) het centrum – zoals bijvoorbeeld Den Helder en Heerlen - geldt hetzelfde. Dan zijn nog altijd vergelijkingen in de tijd mogelijk en wellicht biedt het soelaas om te vergelijken met de ontwikkelingen in het centrum van andere steden in dezelfde politieregio.

- e. Vergelijkingen in de tijd (in een VRG) of tussen VRG en vergelijkbare gebieden lopen soms spaak op een registratie-effect. Het registratie-effect houdt in dat de opbrengsten van preventief fouilleren 'gewoon' worden meegeteld in registraties van wapenincidenten – zonder te worden geormerkt, zodat ze er uit kunnen worden gefilterd. Een dergelijk registratie-effect onderstreept dat in eerste instantie veel tijd en energie werd besteed aan het ('netjes') invoeren van een nieuw instrument. Er werd veel te weinig nagedacht over de vraag hoe externe effecten konden worden gerealiseerd en vastgesteld.
- f. Het valt op dat bij externe effecten *geen* onderzoek wordt verricht naar wapenbezit.<sup>73</sup> Te meer omdat de wetgever prioriteit verleent aan preventieve effecten en dus belang hecht aan de effecten op het wapenbezit. Bovendien is het plausibel dat controleacties eerder effect hebben op het wapenbezit om defensieve redenen of 'uit gewoonte' dan op crimineel wapenbezit en –gebruik. Vooral omdat ook de lokale politiek in toenemende mate hamert op doelmatigheid en doeltreffendheid, neemt de relevantie van evaluatieonderzoek naar – de effecten op – wapenbezit toe.
- g. Het valt op dat bij wapenvondsten tijdens controleacties louter datgene wordt geregistreerd wat nodig is ten behoeve van de (justitiële) afwikkeling en het beheer over de politie: aantal ingezette dienders of uren, aantal aanhoudingen, aantal aangetroffen wapens.
- h. De wapenopbrengsten worden per controleactie of controledag (per VRG) geregistreerd. Steeds vaker worden op één dag of bij één zo'n actie meerdere actiemethoden gehanteerd. Dit betekent dat de totaalopbrengsten per actiemethode niet bekend zijn. Zo kan geen scherp oordeel worden geveld over de precieze doelmatigheid en doeltreffendheid. Immers, dit verschilt per actiemethode. Het kan dus zo zijn dat de algehele doelmatigheid en doeltreffend nu tevreden stemmen, maar dat dit vooral is te danken aan één of enkele actiemethoden. Evengoed kunnen één of enkele lokale politieke partijen (of autoriteiten) nu concluderen dat de doelmatigheid of doeltreffendheid van preventief fouilleren tekortschiet, terwijl één of enkele actiemethoden in feite wel aan de verwachtingen voldoen.
- i. We hebben geconstateerd dat de registratie van het aantal gecontroleerde personen en voertuigen, alsmede – zij het in mindere mate - de registratie van de wapenopbrengst een sluitpost is. Soms wordt vergeten dat er iemand moet tellen, een andere keer is het een neventaak van een druk bezette politiefunctionaris en op andere momenten wordt achteraf gevraagd om schattingen van het aantal gecontroleerde personen. We hebben

---

<sup>73</sup> Uitsluitend processen-verbaal voor wapenbezit die deel uit maken van de geregistreerde wapenincidenten. Het feitelijke wapenbezit ligt hoger en kan door middel van onderzoek worden vastgesteld.

op bescheiden schaal vastgesteld dat de wapenopbrengst ‘creatief’ wordt geteld om zo de schijn te wekken dat de opbrengst groter of indrukwekkender lijkt dan feitelijk het geval is. Bijvoorbeeld: niet registreren dat meerdere ‘steekwapens’ zijn aangetroffen bij één persoon (dit wekt de suggestie dat meerdere personen een wapen bij zich hadden); messen die iemand overduidelijk voor een hobby of werk (b.v. vissen) bij zich heeft mee tellen als steekwapen.

## Aanbevelingen

We besluiten dit rapport met een aantal aanbevelingen die bestemd zijn voor politici, bestuurders, politieregio's en het openbaar ministerie.

- a. Het komt nu nog te vaak voor dat er door elkaar heen drie categorieën doelstellingen worden gehanteerd, zonder dat er prioriteiten worden gesteld: strafrechtelijk (a. wapenvangst, b. verminderen wapengeweld), preventief (voorkomen dat mensen een wapen meenemen of bezitten) en maatschappelijk (a. vergroten veiligheidsgevoel en b. herstellen van het vertrouwen in de overheid). *Er dienen wél prioriteiten te worden gesteld* – dáár dient politiek draagvlak voor te zijn, dáár dienen de werkwijze en actiemethoden op af te worden gestemd en dáár dienen de effectmetingen op te zijn gericht.

We bevelen aan om maatschappelijke effecten te beschouwen als randvoorwaarde: maatschappelijke steun voor controleacties is mooi meegenomen en er moet worden gewaakt voor onnodige verslechtering van verhoudingen met bepaalde (doel)groepen. Echter: preventief fouilleren kan nooit worden gerechtvaardigd door dit soort effecten – wat dit betreft steunen we volmondig de lijn van justitie.

We raden aan om scherper na te denken over de verhoudingen tussen strafrechtelijke en preventieve doelstellingen – en de manieren om beide effecten in kaart te brengen. Uit dit onderzoek blijkt dat de wapenvangst per arbeidsuur toeneemt bij tamelijke kleine en kortstondige controleacties ('Hit en run'). Indien deze acties gericht zijn (op locatie, tijd en mogelijk doelgroepen – zie over dit laatste onder f.) en frequent plaatshebben, neemt – zo luidt een plausibele beleidstheorie - de kans toe dat het wapengeweld afneemt. De paradox is wel dat dan – als het goed is (!) – de wapenvangst afneemt. Dit houdt dan verband met een preventief effect: mensen laten hun wapens thuis (of bergen ze 'strategisch' op, bijvoorbeeld in de auto). Om een afname van wapenbezit of dergelijk strategisch gedrag vast te kunnen stellen, zou onderzoek gedaan moeten worden onder de doelgroep c.q. onder (potentiële) wapenbezitters (zie onder n.).

- b. Strafrechtelijke en preventieve doelstellingen zijn niet altijd met elkaar in harmonie. Indien mensen heel intentioneel wapens bij zich dragen, zullen gerichte controleacties (dit werken we hieronder uit onder *Strategie B: gerichte controleacties*) het meeste effect hebben op hun wapenbezit: het moet duidelijk worden dat hún pakkans toeneemt. Bij mensen die wapens op zak hebben 'om erbij te horen' (gewoonte, groepsdruk) of om zich zelf veilig te voelen (defensief: 'op de politie hoef ik niet te rekenen'), zijn zichtbare acties en communicatie daarover eerder effectief – zowel communicatie via de media als rechtstreeks (dan volstaat *Strategie A: generieke controleacties*). Bij rechtstreekse communicatie denken we bijvoorbeeld aan politiemensen die uitgaanspubliek, schooljeugd of criminele jongeren waarschuwen voor aanstaande controleacties. Bij dergelijke communicatie raakt bekend dat er wordt gecontroleerd en zullen de strafrechtelijke opbrengsten – als het goed is – dalen. Dit soort 'creatieve' preventieve actiemethoden worden nu niet toegepast vanwege een soort fixatie op de wapenopbrengst: dát wil de politiek en dát kunnen we tenminste meten, hetgeen simpelweg neerkomt op turven. We hebben geconstateerd dat politiemensen nu wel eens enigszins schrikken als de wapenopbrengsten afnemen, terwijl dat bij preventieve doelen juist de bedoeling is. *We raden dan ook dringend*

*aan om af te stappen van de fixatie op de opbrengst:* preventief fouilleren is geen succes omdat er ‘vijftig wapens van straat’ zijn. Dat hangt naast het effect op het wapengeweld, ook af van de doelmatigheid van de acties en van de preventieve effecten daarvan. Dit vergt meer creativiteit en flexibiliteit.

- c. Bij het prioriteren van doelen (strafrechtelijk of preventief) is inzicht in de aard en achtergronden van wapenbezit en wapengebruik geboden. *We raden aan om af te stappen van sterk kwantitatieve overwegingen* (simpel gezegd: ‘zijn er genoeg wapenincidenten om preventief te fouilleren?’) *en van tevoren een analyse te maken van de aard van het wapenbezit.* Dit vergt onderzoek naar en onder (potentiële) wapenbezitters: op basis van registraties en mogelijk ook door veldwerk (o.a. interviews). Mede op basis van dit onderzoek onderscheiden we grofweg de volgende vormen van wapenbezit:
- Intentioneel wapenbezit onder criminelen en criminele groepen;
  - Intentioneel wapenbezit onder randcriminele groepen – bijvoorbeeld overlast gevende jongerengroepen of mensen die stappen in louche horeca
  - Defensief wapenbezit onder bezoekers van hot spots;
  - Wapenbezit ‘uit gewoonte’
- Categorie a. en b. zijn gebaat bij *gerichte controle*: pas als duidelijk wordt dat de pakkans écht wordt opgevoerd, kan er effect uitgaan van controleacties. Categorie c. en d. vragen eerder om *generieke controleacties*: deze wapenbezitters moeten overtuigd raken dat het ‘veilig genoeg’ is om zonder wapen op pad te gaan en dat óók zij kunnen worden opgepakt voor wapenbezit – ook al houden ze er geen criminele, offensieve intenties op na.
- d. We hebben geconstateerd dat preventief fouilleren met een lastig probleem kampt: er worden twee moeilijk verenigbare eisen gesteld door lokale politici en autoriteiten. Aan de ene kant dient er aselect te worden gefouilleerd (of: dient ‘iedereen’ te worden gefouilleerd) en aan de andere kant dienen de wapenopbrengsten en de externe effecten op het aantal wapenincidenten hoog te zijn in relatie tot de politie-inzet. Dit leidt ertoe dat er nu te snel een verschil ontstaat tussen de formele lijn (aselect of iedereen fouilleren) en de operationele praktijk waarin veelal wel degelijk (andere) selectiecriteria worden gehanteerd. *We raden dringend aan om een eind te maken aan te brengen.* Daartoe zijn er twee lijnen: de operatie aanpassen aan de formele lijn (*Strategie A: generieke controleacties*) of omgekeerd het formele *de tegenstrijdige verwachtingen en om leer en praktijk met elkaar in overeenstemming* uitgangspunt aanpassen en selectiecriteria introduceren (*Strategie B: gerichte controleacties*). Zo wordt de nu vaak onnodig grote beleidsvrijheid van uitvoerders gereduceerd.
- e. **De generieke strategie (A)** bestaat eruit om zoveel mogelijk ‘iedereen’ te controleren of om zoveel mogelijk aselect te werk te gaan bij het uitzoeken van personen, voertuigen of groepen die worden gecontroleerd. *Dit kan - per actiemethode – op de volgende manieren worden gedaan:*
- Gebiedsafsluiting/insluiting. als de hand wordt gehouden aan de omschrijving in 5.1.1. is er niet of nauwelijks verschil tussen leer en praktijk. Het is wel een zeer ondoelmatige methode die om die reden bijna niet meer wordt toegepast;
  - Mini-insluiting, Dynamische voertuigcontrole, Gebiedssurveillance, Passantencontrole. Bij deze methoden is het lastig om selecties van personen of groepen uit te sluiten. Dit kan tóch worden nagestreefd door strikt aselecte criteria op te stellen - elk zoveelste persoon controleren. Als de verhouding

tussen politie-inzet en werkaanbod het toestaat, is het soms mogelijk iedereen te controleren. We geloven niet dat de opdracht om ‘willekeurige steekproeven’ te nemen volstaat – dan spelen onvermijdelijk intuïtie en ervaringskennis een rol bij operationele keuzen. Dat maakt deel uit van de tweede, gerichte strategie.

- Statische voertuigcontrole. De actie zo opzetten dat alle voertuigen worden gecontroleerd of strikt aselechte criteria opstellen.
- Horecacontrole. Een beleidsmatige selectie van te controleren horecazaken is onvermijdelijk. Door louter vooraf aangewezen zaken te controleren en door bij eventuele voorverkenningen louter te letten op het aantal aanwezige personen, kan de operatie worden afgestemd op de formele lijn.

Al deze werkwijzen hebben twee belangrijke nadelen: het is niet zo doelmatig en doeltreffend (als strategie B) en het vergt veel van de sturing en van de zelfdiscipline van het uitvoerend personeel om vast te houden aan de formele lijn.

- f. Bij een **gerichte strategie (B)** worden formele selectiecriteria opgesteld met betrekking tot operationele selecties van individuen en groepen die worden gecontroleerd. Het betreft geen aselechte criteria. Mogelijke selectiecriteria zijn: leeftijd, sexe, looprichting/bestemming, tijd, precieze locatie, groeperingen of categorieën die in verband worden gebracht met wapengeweld of –gebruik. Op deze wijzen worden operationele selecties geobjectiveerd. De *legal opinion* onderstreept dat dit juridisch mogelijk is, zolang de grenzen die worden bepaald door rechtsbeginselen maar in acht worden genomen (bijvoorbeeld het discriminatieverbod en *detournement de pouvoir*). Dit zou gunstige effecten hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de acties. De wetgever heeft dit volgens ons niet uit willen sluiten – we raden de wetgever aan om zich hierover uit te spreken, zodat er duidelijkheid bestaat. We constateren terughoudendheid bij lokale politici en autoriteiten - en zelfs mijddgedrag - omtrent het opstellen van selectiecriteria. *We raden wetgever, lokale politici en autoriteiten aan om selectiecriteria op te stellen en om tegelijkertijd vast te houden aan de zorgvuldigheid die we hebben vast gesteld: dán kan er doelmatig en doeltreffend worden gefouilleerd en kan in alle openheid worden gesproken over operationele selecties.*
- g. Het is zaak de huidige scherpste die veel briefings hebben vast te houden en om niet verslappen. De briefings bevatten nu wel nog te vaak onduidelijke of onuitvoerbare instructies: ‘fouilleer aselechte of iedereen en gebruik daarbij je professionele blik bij operationele keuzen’. *We raden aan om de hand te houden aan de twee bovenstaande strategieën en zo duidelijkheid te scheppen* – zeker ook bij briefings. Bij een gerichte strategie worden heldere selectiecriteria verschaft en bij een generieke strategie is duidelijk dat professionele kennis niet kan worden benut bij selecties van te fouilleren personen of groepen.
- h. Grootschalige controleacties kunnen onder omstandigheden preventieve doelen dienen. *Daarnaast raden we aan om het accent te leggen op kleine, kortstondige controleacties.* Dat blijkt doorgaans effectiever en doelmatiger te zijn. Het valt ook gemakkelijker te organiseren: te vaak worden acties afgeblazen of wordt er een tijd lang van afgezien.
- i. De registratie van belangrijke kengetallen bij controleacties schiet nog te vaak tekort. Deze registratie moet op een hoger peil worden gebracht: het helpt bij het beoordelen

én al doende verbeteren van de werkwijzen bij controleacties. *We raden aan duidelijk één of enkele personen een registratietask te geven en om bij de registratie de door ons opgestelde Modelregistratie te hanteren waardoor acties binnen gemeenten en resultaten tussen gemeenten vergeleken kunnen worden. De modelregistratie is opgenomen in bijlage 3.*

- j. *We raden aan om een dossieranalyse te maken van de arrestanten die bij controleacties worden gemaakt. Hiertoe kan gebruik gemaakt worden van de door ons opgestelde Profiellijst Preventief Fouilleren: zie bijlage 5. Dit verschaft inzicht in de persoonskenmerken en het criminaliteitspatroon van wapenbezitters die zijn aangehouden en biedt mogelijkheden om het wapenbezit en wapengebruik verder terug te dringen: door middel van preventief fouilleren of anderszins.*
- k. *We raden aan om bij geselecteerde acties gedurende elke aanwijzingsperiode per VRG tenminste twee maal straatenuêtes af te nemen onder personen die zijn gecontroleerd. Hiermee komt er de beschikking over kengetallen met betrekking tot het draagvlak voor preventief fouilleren en met betrekking tot de beleving ervan. Hiertoe kan de door ons ontwikkelde enquête worden benut: zie bijlage 4.*
- l. *Registratie-effecten vanwege controleacties moeten worden uitgesloten. Dit betekent dat aanhoudingen en processen-verbaal in het kader van preventief fouilleren worden geormerkt, zodat ze niet mee tellen bij de wapenincidenten. Als dat wél gebeurt, stijgen de wapenincidenten juist door toedoen van preventief fouilleren. Bij registratie-effecten raden we aan om hetzelfde te doen als in het korps Amsterdam-Amstelland: met handmatige controles het registratie-effect zoveel mogelijk weg werken.*
- m. *Het is nodig om de kwaliteit van de effectmetingen te verbeteren. Dit begint met het doorvoeren van de vier aanbevelingen (i tot en met l) hierboven. Het is vervolgens zaak om in te zoomen op het aantal wapenincidenten. Die dienen door middel van vergelijkingen te worden geanalyseerd. Relevante vergelijkingen (kunnen) zijn: in de tijd (dan wél tussen een aanwijzingsperiode en dezelfde maanden één of enkele jaren eerder); tussen VRG's; tussen VRG en andere min of meer vergelijkbare gebieden. Indien onze modelregistratie wordt ingevoerd kan ook worden vergeleken tussen verschillende actiemethoden en kan worden gezien hoe het staan met de doelmatigheid en de ontwikkeling daarin.*
- n. *Indien er belangrijke vragen blijven bestaan over de precieze effecten van controleacties op wapenbezit, raden we aan dit door middel van kwalitatief veldwerk (interviews met doelgroepen en met mensen die zicht hebben op hun gedrag; mogelijk zelfrapportage, afhankelijk van de toegankelijkheid van de doelgroep) onder groepen (potentiële) wapenbezitters vast te stellen.*
- o. *We vinden het verstandig als de politie altijd – zeker in multi-etnische gebieden - folders 'met uitleg' in gangbare talen bij zich heeft en (selectief of steevast) uitdeelt. Zo nu en dan ontstaat er onnodig twijfel, vragen of boosheid bij gebrek aan uitleg bij mensen die de Nederlandse taal niet beheersen*
- p. *Het is verstandig als autoriteiten en politie meer anticiperen op mogelijke consternatie onder illegalen vanwege een actie preventief fouilleren. In dat verband lijkt het ons*

raadzaam om preventief fouilleren niet te vermengen met controle op illegaliteit door de Vreemdelingenpolitie eraan te laten deelnemen - zoals nu soms wel gebeurt.

- q. Preventief fouilleren is een betrekkelijk nieuw instrument. Daardoor is tot nu toe veel tijd en energie gestoken in de organisatie en uitvoering van preventief fouilleren, alsmede *feed back* daarover. Vanaf nu dient ook veel aandacht te worden geschonken aan de relatie tussen preventief fouilleren en andere activiteiten die het wapengeweld en wapenbezit kunnen terugdringen of voorkomen. Het betreft onder meer:
- Lokale politie (wijkagenten, maar ook noodhulp en het lokale rechercheproces)
  - Drugsbeleid (onder meer de preventie en bestrijding van concentraties van drugsoverlast en drugsriminaliteit)
  - Wapenbeleid (analyse en strafrechtelijke aanpak van wapenbezit, wapengebruik en wapenhandel). In gebieden waar preventief wordt gefouilleerd, dient het reguliere wapenbeleid van de politie op hoog niveau te liggen – in veel gemeenten betekent dit dat het op een hoger niveau moet worden gebracht;
  - Horecabeleid (wat kan de horeca – nog meer – doen tegen wapenbezit en wapengebruik – hoe kan de lokale overheid daarop toezien?);
  - Aanpak harde kern of veelplegers (vanwege wapenbezit in deze kringen kan repressief optreden ertegen preventief fouilleren aanvullen – met bijzondere aandacht voor ‘veelplegende straatrovers’);
  - Evenementenbeleid (welke voorwaarden worden gesteld aan de veiligheidsorganisatie bij evenementen en wat zijn de effecten op wapenbezit en wapengebruik?);
  - Voorlichting en communicatie (in welke mate wordt geprobeerd wapenbezit te verminderen door middel van voorlichting en communicatie – het kan gaan om een stadsbrede campagne, maar ook om een meer gerichte strategie, bijvoorbeeld rond evenementen, in de horeca of op scholen). Bij gerichte voorlichting kan gebruik gemaakt worden van de informatie die verkregen wordt uit de geanalyseerde profiellijsten van aangehouden verdachten.
- Het doordenken en benutten van deze relaties helpt om wapenbezit en wapengebruik tegen te gaan. Het helpt ook bij het beantwoorden van de vraag of preventief fouilleren op een bepaalde locatie – nog – subsidiair is.
- r. Het lijkt wellicht een wat rare invalshoek, maar alleen al vanwege de politie-inzet die nodig is bij preventief fouilleren, dient te worden nagedacht over omstandigheden waaronder preventief fouilleren (in een bepaald gebied) wordt afgebouwd of gestopt. Stoppen kan, paradoxaal genoeg, wel eens lastig zijn bij politiek-maatschappelijk draagvlak. Toch kan en mag dat in zich zelf nooit een reden zijn om niet – tijdelijk? – in een bepaald gebied te stoppen met preventief fouilleren. Hierbij dient te worden bedacht dat stoppen met preventief fouilleren heel wat anders is dan stoppen met het bestrijden van wapenbezit en wapengebruik.
- s. De politiek dient de vraag te beantwoorden of het de bedoeling is dat bepaalde gebieden min of meer permanent of voor lange tijd (‘jaren’) VRG worden. We denken dat dit heel goed nodig kan zijn. We vinden het verstandig dat Schiphol is aangewezen als permanent veiligheidsgebied: we vonden het gekunsteld dat preventief fouilleren op deze grote luchthaven (*a likely target* bij terreuraanslagen) mede mogelijk moest worden gemaakt door het lokaal bestuur van Haarlemmermeer.
- t. Vanwege de mogelijk grote dreiging van wapengeweld inzake terreur raden we aan om de minister van Justitie de bevoegdheid te geven om aan politie of

krijgsmachtdelen opdracht te geven tot preventief fouilleren op de Nederlandse infrastructuur: weg, water en openbaar vervoer. Er moet wel een overleg- en informatieplicht jegens het lokaal bestuur zijn.



