

Vergaderjaar 2011–2012

33 112

Wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 201X (verruiming fouilleerbevoegdheden)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 april 2012

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tegelijk met deze nota heb ik een nota van wijziging ingediend.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om in te gaan op het belang van adequate rechtswaarborgen en objectieve/relevante rechtvaardigingsgronden voor preventief fouilleren.

Preventief fouilleren beperkt de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van beweging. Een dergelijke beperking is alleen toegestaan voor zover zij bij wet is voorzien, een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het noodzaakcriterium wordt in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) nader ingevuld met de vereisten van een dringende maatschappelijke behoefte, proportionaliteit en subsidiariteit. De voorgestelde verruiming van de mogelijkheid tot preventief fouilleren is getoetst aan de geldende vereisten. Uit die toetsing (zie hoofdstuk 6 (Grondrechten) van de memorie van toelichting) blijkt dat de extra bevoegdheden met betrekking tot preventief fouilleren een gerechtvaardigde beperking zijn van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van beweging met het oog op het waarborgen van de veiligheid in de openbare ruimte, en dat de voorgestelde bevoegdheden in de artikelen 151b en 174b met voldoende waarborgen omkleed zijn. Bij de beantwoording van specifieke vragen van deze en andere leden van de vaste commissie zal ik concreter ingaan op diverse deelaspecten van de aanvaardbaarheid en toelaatbaarheid van de voorgestelde verruiming.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om in te gaan op hun standpunt dat preventief fouilleren zonder aanzien des persoons moet worden ingezet.

Preventief fouilleren op wapens is bedoeld om de openbare orde te bewaren of te herstellen en is geen opsporingsmiddel. Omdat niemand wordt verdacht van een strafbaar feit en de politie ook niet op zoek is naar concrete daders, mag eenieder worden gefouilleerd: iedere passant of iedereen die ter plekke aanwezig is. Er kan ook voor worden gekozen om bijvoorbeeld de eerstvolgende passant te fouilleren na het afronden van het fouilleren van een vorige passant.

In bepaalde situaties kan preventief fouilleren gericht worden toegepast en kan worden besloten om bepaalde personen eerder aan een fouillering te onderwerpen dan anderen. Een dergelijke selectie maakt het instrument efficiënter en is wenselijk vanuit het perspectief van privacy omdat minder mensen zullen worden gefouilleerd. In dat geval moet de selectie van de te fouilleren personen gebaseerd zijn op objectieve en relevante criteria die niet uitsluitend gebaseerd zijn op één kenmerk dat wezenlijk aan de persoon verbonden is, zoals iemands huidskleur, nationaliteit, afkomst of religie. Dan is immers sprake van direct onderscheid en dat is verboden. Er zijn ook selectiecriteria die niet discriminatoir zijn en die gebaseerd kunnen worden op redelijke gronden. Een geoorloofde vorm van selectie vindt bijvoorbeeld plaats door het bepalen van de duur, het tijdstip en de plaats waar de fouilleeractie zal plaatsvinden. Als het veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 151b Gemeentewet is aangewezen vanwege een risicowedstrijd, dan is het bijvoorbeeld geoorloofd om alleen (als zodanig herkenbare) voetbalsupporters te fouilleren. Hetzelfde geldt als het veiligheidsrisicogebied op grond van artikel 174b Gemeentewet (zoals voorgesteld) wordt aangewezen als reactie op een dreigende vechtpartij rond een vooraf niet als risicovol ingeschatte voetbalwedstrijd.

Een geoorloofde vorm van directe selectie is het gebruik van objectieve indicatoren, gebaseerd op analyse van recente politie-informatie («meer dan drie mannen in een auto»)¹. Ook gedragingen van personen in het veiligheidsrisicogebied (weglopen, trachten om de fouillering te ontwijken) kunnen een criterium zijn.²

De leden van de SP-fractie vragen op welke objectieve gegevens of onderzoeken de regering zich baseert waar zij stelt dat het middel preventief fouilleren effectief gebleken is, bijdraagt aan de vergroting van de veiligheid en het veiligheidsgevoel en over het algemeen door het publiek wordt gewaardeerd.

Naar de effectiviteit van het instrument preventief fouilleren is de laatste jaren meerdere keren onderzoek gedaan. Het COT heeft van 2005 tot en met 2008 verschillende effectevaluaties uitgevoerd in Amsterdam,³ een gemeente die veelvuldig gebruik maakt van het instrument. Ook in 2011 heeft het COT samen met Bureau Beke in opdracht van Politie en Wetenschap gekeken naar de effectiviteit van preventief fouilleren.⁴ Evaluatieonderzoek uit 2010 en 2011 laat zien dat sinds de gemeente Amsterdam in 2004 is gestart met preventief fouilleren, het aantal wapenincidenten is verminderd in de gebieden waar preventief gefouilleerd mag worden.⁵ Ook in Rotterdam is er een afname van wapenincidenten geconstateerd sinds gebruik wordt gemaakt van het instrument preventief fouilleren.⁶ De evaluatieonderzoeken over 2011 van beide steden laten zien dat de politie meer wapens heeft gevonden tijdens fouilleeracties dan het jaar daarvoor. Het inbeslag nemen van deze wapens draagt bij aan het terugdringen van wapenincidenten. Uit verschillende (evaluatie)onderzoeken komt daarnaast naar voren dat preventief fouilleren bijdraagt aan het verhogen van het veiligheidsgevoel en dat er steeds meer maatschappelijk draagvlak is voor het instrument.

¹ Zie het rapport van de ombudsmannen, blz. 21 en 41.

² *Towards more effective policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide.* European Union Agency for Fundamental Rights, Luxemburg 2010, p. 20 e.v.

³ Van der Torre & Ferwerda, *Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*, Den Haag: COT en Bureau Beke 2005; Van der Torre, Schaap, Schaap & Dijk, *Evaluatie Preventief Fouilleren in Amsterdam*, Den Haag: COT 2006; Van der Torre & Dijk, *Evaluatie Preventief fouilleren in Amsterdam: Opbrengsten, wapenincidenten en hot spots*, Den Haag: COT 2007; Van der Torre, Dijk & Bickers, *Evaluatie preventief fouilleren in Amsterdam: opbrengsten, wapenincidenten en hot spots*, Den Haag: COT 2008.

⁴ *Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren*, Bureau Beke en COT in opdracht van Politie en Wetenschap 2011, nr. 38, p. 70–73.

⁵ *Wapenincidenten en preventief fouilleren 2011*, Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid en Dienst Onderzoek & Statistiek 2012 en *Wapenincidenten en preventief fouilleren*, IVA 2010 en *Notitie evaluatie preventief fouilleren Amsterdam*, OOV/LS230910.

⁶ Jaarrapportage 2010 preventief fouilleren gemeente Rotterdam, maart 2010, p. 7.

Al in 2005 werd door Van der Torre en Ferwerda vastgesteld dat meer dan de helft van de mensen in een veiligheidsrisicogebied zich veiliger voelt na een preventieve fouilleeractie.¹ Ook recenter onderzoek toont aan dat er draagvlak is voor preventief fouilleren en dat het veiligheidsgevoel wordt verhoogd, ik wijs hierbij wederom naar het onderzoek in opdracht van Politie en Wetenschap en op de evaluaties van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Ook uit het rapport van de ombudsmannen blijkt dat er draagvlak onder burgers is voor het instrument preventief fouilleren. Voor hun onderzoek had de Nationale ombudsman een meldpunt geopend waar mensen die daadwerkelijk gefouilleerd zijn hun mening over het instrument konden geven. Er zijn 63 relevante meldingen ontvangen. Van de groep melders was 20% voorstander en 44% voorstander onder voorwaarde, bijvoorbeeld dat alleen in gebieden mag worden gefouilleerd waar op dat moment echt iets aan de hand is, dus bij bijzondere gebeurtenissen of evenementen. 23% van de melders was tegenstander.²

De leden van de fractie van de SP vragen om meer gegevens over de huidige praktijk van preventief fouilleren. In hoeveel gemeenten wordt het middel gebruikt? Hoeveel gebieden zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied? Voor hoe lang? Is het de bedoeling van de wetgever geweest om bepaalde woonwijken voor langere duur aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied? Hoe vaak worden preventieve fouilleeracties uitgevoerd? Hoeveel verboden wapens zijn hierbij aangetroffen? Welke concrete dreigingen zijn hierdoor afgewend? Hoe groot was de politie-inzet die vereist was voor deze acties?

Er wordt niet landelijk bijgehouden hoeveel gebieden in Nederland zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied en in hoeveel gemeenten het instrument daadwerkelijk wordt toegepast. Dergelijke overzichten zijn wel veelal op lokaal niveau beschikbaar. Uit de evaluaties van de gemeenten die gebruikmaken van het middel preventief fouilleren komt naar voren dat gebieden gemiddeld voor zes maanden worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Het gaat om uitgaansgebieden, bepaalde buurten of wijken in de grote steden en, in de grensgemeenten, om gebieden die te kampen hebben met een combinatie van geweldsincidenten in het uitgaansleven en drugsproblematiek. De keuze voor een veiligheidsrisicogebied is veelal gebaseerd op een analyse van politiecijfers over wapengeweld. Daarnaast worden doorgaans ook cijfers gehanteerd over de objectieve en subjectieve veiligheid in een bepaalde wijk. Op basis van de politiegegevens en andere beschikbare cijfers wordt de noodzaak gebaseerd om, ter handhaving van de openbare orde, het gebied voor een bepaalde duur aan te wijzen en aldaar preventieve fouilleeracties te houden. Aldus kan het gerechtvaardigd zijn dat een gebied voor lange duur wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Het komt overigens ook voor dat een gebiedsaanwijzing een veel kortere looptijd heeft, bijvoorbeeld van een dag, bijvoorbeeld als de omgeving van een voetbalstadion wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied vanwege een risicowedstrijd.

Er zijn geen landelijke cijfers over hoe vaak fouilleeracties in alle aangewezen gebieden worden gehouden, hoeveel wapens er zijn gevonden tijdens de acties en hoe groot de politie-inzet was. Deze cijfers verschillen per stad en per veiligheidsrisicogebied. Wel verrichten gemeenten veelal zelf evaluatieonderzoeken waarin de cijfers zijn opgenomen. De cijfers van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam – de twee gemeenten die het instrument het meest gebruiken – zijn als volgt:

¹ *Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten*, COT en Bureau Beke in opdracht van Politie en Wetenschap 2006, p. 99–102.

² *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*. Nationale ombudsman, rapport 2011/252, www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2011/252, p. 31–32.

Tabel 1 Totaal resultaten van acties preventief fouilleren Politieregio Rotterdam-Rijnmond (2009, 2010, 2011)

	2009	2010	2011
Aantal gehouden acties	89	105	138
Totaal aantal personen gefouilleerd	14 006	13 037	11 257
Totaal aantal aanhoudingen	101	128	120
Totaal aantal wapens	82	106	74
– Aantal vuurwapens	6	12	3
– Aantal steekwapens	53	62	45
– Aantal slagwapens	9	15	11
– Aantal wapens «overig»	14	17	15
Aantal keer dat verdovende middelen aangetroffen zijn tijdens actie	38	29	52

Bron: Controlling, februari 2012

Tabel 2 Totaal resultaten preventief fouilleren Amsterdam 2009–2011¹

	2009	2010	2011
Aantal gehouden acties	72	95	108
Totaal aantal personen gefouilleerd	28 379	20 648	26 080
Totaal aantal aanhoudingen	141	140	163
Totaal aantal wapens	590	374	879
– Aantal vuurwapens	10		
– Aantal steekwapens	505		
– Aantal slagwapens	29		
– Aantal wapens «overig»	46		
Aantal keer dat verdovende middelen aangetroffen zijn tijdens actie	21		

¹ *Wapenincidenten en preventief fouilleren 2011*, Gemeente Amsterdam, Directie Openbare Orde en Veiligheid en Dienst Onderzoek & Statistiek 2012.

Door Bureau Beke en het COT is in 2011 onderzoek gedaan bij 34 gemeenten (waaronder de G30) naar de ontwikkeling van het instrument preventief fouilleren sinds 2005.¹ Van deze 34 hebben 29 de mogelijkheid tot preventief fouilleren opgenomen in de APV; negen daarvan hebben het instrument nog nooit ingezet, negen andere gebruiken het instrument actief en elf gemeenten maken geen gebruik meer van het instrument.² Redenen voor het niet meer gebruiken van het instrument zijn een daling van het wapengeweld in de aangewezen veiligheidsrisicogebieden, een daling van het aantal gevonden wapens (al dan niet in combinatie met de politiecapaciteit) en de inzet van alternatieve maatregelen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de inzet van politiecapaciteit wel in verhouding staat tot het doel. Levert de inzet van agenten voor andere zaken niet meer op aan effectieve vergroting van de veiligheid?

Het doel van preventief fouilleren is om het wapenbezit en het wapengeweld terug te dringen. Dat hoofddoel gaat gepaard met drie typen (sub)doelstellingen, namelijk:

- strafrechtelijke doelstellingen: het in beslag nemen van zoveel mogelijk wapens, met de bedoeling om zo het aantal wapenincidenten en het (niet geregistreerde) wapenbezit te verminderen;
- maatschappelijke doelstellingen: mensen een veilig gevoel geven in het publieke domein en een bijdrage leveren aan vergroting van het gezag van overheid en politie;
- preventieve doelstellingen: mensen ertoe bewegen hun wapens thuis te laten of, liever nog, weg te doen.

Het houden van fouilleeracties en de inzet van politiecapaciteit is dus niet uitsluitend gericht op het in beslag nemen van wapens. De effectiviteit van het instrument moet dan ook niet uitsluitend worden gerelateerd aan «vangsten». Inzet van politie bij fouilleeracties waarbij – bijvoorbeeld –

¹ Zie noot 4, p. 53–62.

² Later zijn ook Schiedam en Vlaardingen het instrument gaan gebruiken.

uiteindelijk «slechts» enkele steekwapens worden aangetroffen kan daarom niet worden beschouwd als verspilling van politiecapaciteit. Hun aanwezigheid op straat heeft immers ook andere doelen gediend. Essentieel is dat de politiecapaciteit effectief wordt benut en ingezet, ook bij fouilleeracties. Daarbij is niet gezegd dat er per definitie alleen maar voor bescheiden acties dient te worden gekozen. Zeer regelmatige kleinschalige acties waarbij kortstondig wordt gefouilleerd door een bescheiden aantal koppels in en rond horecagebieden kunnen even effectief zijn als een grootschaliger actie waarbij met meer inzet rond trein- en metrostations wordt gefouilleerd.

De leden van de SP-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat bij ieder voornemen tot een preventieve fouilleeractie expliciet wordt getoetst aan noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit. Wordt ervoor gezorgd dat iedereen die gefouilleerd wordt, wordt gewezen op het klachtrecht?

Bij artikel 151b vindt een eerste toets plaats door de gemeenteraad, als deze overweegt om in de APV de burgemeester al dan niet de bevoegdheid te geven om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Een tweede, concretere toets wordt door de burgemeester verricht, als hij overweegt om een gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. Voordat hij een gebied aanwijst, bespreekt hij dat in het driehoeksoverleg. Ook daar vindt dus een toets plaats. Deze toets heeft betrekking op de noodzaak tot aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied, het bepalen van de omvang van het gebied en de vaststelling van de duur van de aanwijzing. De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en moet, net als andere overheidsbesluiten, berusten op een deugdelijke motivering. Tegen de gebiedsaanwijzing staat rechtsbescherming open, dus desgevraagd kan ook de bestuursrechter noodzaak en evenredigheid toetsen.

Ook aan elke concrete fouilleeractie gaat een toets vooraf. Deze wordt verricht door de officier van justitie. Het bevel voor de fouilleeractie wordt in beginsel schriftelijk gegeven (of anders zo spoedig mogelijk alsnog op schrift gesteld) en moet de feiten en omstandigheden bevatten die het preventief fouilleren noodzakelijk maken. Over het feitelijk optreden van de politie kan een klacht worden ingediend. Als daar in concreto aanleiding voor is, wordt iemand die is of wordt gefouilleerd, op die mogelijkheid gewezen. Ten slotte kan een persoon bij wie bij de fouilleren een wapen is aangetroffen en die daarvoor wordt vervolgd, een oordeel van de strafrechter uitlokken over de rechtmatigheid van de fouilleren. Bij het voorgestelde artikel 174b kan de burgemeester volstaan met bespreking van de voorgenomen gebiedsaanwijzing met de officier van justitie. De burgemeester kan het gebied mondeling aanwijzen (met opschriftstelling na afloop). Aangezien artikel 174b alleen kan worden toegepast als de situatie spoedeisend is, zal ook het bevel van de officier van justitie doorgaans mondeling worden gegeven, met opschriftstelling (inclusief onderbouwing met feiten en omstandigheden) achteraf. Bovendien zal de toets door de burgemeester concreter zijn dan bij artikel 151b, want bij artikel 174b beoordeelt hij een concreet incident. De gebiedsaanwijzing blijft maximaal 12 uur van kracht en moet worden ingetrokken zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is geweken. De gemeenteraad wordt zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de gebiedsaanwijzing en van de intrekking ervan.

De leden van de D66-fractie vragen wat nu precies de aanleiding is voor de voorgestelde verruiming van het instrument preventief fouilleren. Geeft de mate van criminaliteit aanleiding voor de verruiming?

De aanleiding voor de voorgestelde verruiming is de in de praktijk gebleken behoefte om het instrument sneller en gericht te kunnen toepassen, als reactie op een plotseling, concreet incident en ook buiten gebieden die al zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied op grond van eerdere wapenincidenten. De voorgestelde wijzigingen vergroten de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument en beperken de noodzaak van een grofmazige toepassing, waarin soms hele wijken jarenlang zijn aangewezen als veiligheidsrisicogebied (door middel van elkaar opvolgende aanwijzingsbesluiten).

De leden van de D66-fractie vragen om ten aanzien van het wetsvoorstel in een evaluatiebepaling te voorzien.

Een wettelijk verplichte evaluatie lijkt mij niet nodig. Over de toepassing van het instrument preventief fouilleren wordt verantwoording afgelegd aan gemeenteraden en het instrument wordt door veel gemeenten jaarlijks geëvalueerd.

2. (Onderzoeks)ervaringen met preventief fouilleren

2.1. Slim preventief fouilleren; ANPR

Volgens de memorie van toelichting kan bij selectie onder andere gebruikgemaakt worden van informatie van de ANPR om voertuigen te selecteren. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit kan leiden tot een vervaging tussen de handhaving van de openbare orde en opsporing van strafbare feiten en tot een aantasting van de onschuldpremissie.

Toepassing van het door ANPR gestuurde keuzeprocess kan ertoe bijdragen dat voertuigen worden gecontroleerd waarvoor een verhoogde kans bestaat op de aanwezigheid van wapens en munitie. Preventief fouilleren wordt daardoor doelmatiger, en voor de burger ook begrijpelijker. Het gaat echter slechts om een verhoogde kans op de aanwezigheid van wapens; er wordt niemand gezocht en er is ook geen vermoeden van een strafbaar feit, of een redelijk vermoeden van schuld jegens de inzittenden van het voertuig. Dit wordt uiteraard anders als bij de fouillering wapens worden aangetroffen. De persoon in kwestie kan dan worden aangehouden wegens verboden wapenbezit. In dat geval is er een verdachte en is sprake van een strafbaar feit. Controle gaat dan over in opsporing.

2.2. Onderzoek Nationale ombudsman

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de ombudsmannen reageerden op de bestaande praktijk waarin deze bepalingen al golden. Zij concluderen daaruit dat de ombudsmannen de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets verder willen versterken. Deze leden vragen waarom dit advies niet is overgenomen in dit wetsvoorstel en vragen daarbij specifiek in te gaan op het door de ombudsmannen genoemde toetsingskader.

Mede naar aanleiding van het voorstel van de ombudsmannen om de toets door de officier van justitie te versterken, is het wetsvoorstel op twee punten aangepast. Het gaat om het vooropstellen van schriftelijkheid als hoofdregel bij het bevel van de officier van justitie, en om het handhaven van de laatste volzin in het derde lid van de artikelen 50, 51 en 52 WWM («Het bevel bevat voorts de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de bevoegdheid (...) te onderzoeken op wapens en munitie, noodzakelijk wordt geacht»). De huidige wet stelt geen vormvereisten aan het bevel van de officier. Het wetsvoorstel brengt daar verandering in, door hoe dan

ook de eis te stellen dat het bevel op schrift wordt gesteld, dus inclusief de feiten en omstandigheden die het preventieve fouilleren noodzakelijk maken: in beginsel vooraf, en anders, als dat vanwege de spoed nodig is, zo snel mogelijk nadat het mondelinge bevel is gegeven.

Ik vind het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie om de wenselijkheid te beoordelen van een uniform toetsingskader voor de officier van justitie. Het openbaar ministerie beraadt zich nog op deze wenselijkheid. In elk geval zal de zogeheten piketmap worden aangevuld met een adequate instructie voor preventief fouilleren (beschrijving van bevoegdheden, aandachtspunten, procedure etc.). Bij het door de ombudsmannen bepleite uniforme toetsingskader moet uiteraard worden voorkomen dat er extra administratieve lasten voor de politie ontstaan. Zo stellen de ombudsmannen voor dat de politie alle vragen uit het toetsingskader beantwoordt in een schriftelijke aanvraag van het fouilleerbevel. Een dergelijke invulling van een toetsingskader zou geen verruiming zijn van de mogelijkheden tot preventief fouilleren maar een beperking, terwijl de huidige praktijk (zeer weinig klachten en beroepsprocedures) daar geen aanleiding voor geeft. De wet biedt overigens alle ruimte voor een strenge(re) toets door de officier van justitie. Dat geldt ook voor de afweging die de burgemeester maakt voordat hij een veiligheidsrisicogebied aanwijst. Aangezien het hier gaat om *preventief* fouilleren vanwege de *openbare orde* ligt het zwaartepunt van de afweging logischerwijs zelfs eerder bij de burgemeester dan bij de officier van justitie. Er is immers nog geen verdenking van een strafbaar feit en er zijn evenmin concrete aanwijzingen voor een dreigend wapendelict (in welke gevallen rechtstreeks op grond van de Wet wapens en munitie kan worden gefouilleerd).

2.3. Stand van zaken tot nu toe

De leden van de D66-fractie vragen hoeveel gemeenten gebruik maken van de maatregel tot preventief fouilleren en hoeveel gemeenten het instrument nooit hebben toegepast dan wel niet meer gebruiken wegens gebrek aan respectievelijk wegens een afname van wapengerelateerde problematiek.

Zie het antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie naar de huidige praktijk (hierboven, onder 1. Inleiding).

3. De voorgestelde verruimingen

3.1. Mondeling bevel van de (hulp)officier van justitie (artikel 151b Gemeentewet en Wet wapens en munitie)

De leden van de fracties van VVD, PvdA, CDA, SP, D66 en ChristenUnie stellen vragen over de noodzaak en wenselijkheid van de voorgestelde bevelsbevoegdheid voor de hulpofficier van justitie.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorgesteld om in spoedgevallen («als het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht») het bevel voor de concrete fouilleeractie te laten geven door de hulpofficier van justitie. Dit voorstel was vooral ingegeven door de praktijk in sommige arrondissementen, waar bevelen voor preventieve fouilleeracties feitelijk maar door één officier van justitie worden gegeven. Als die officier van justitie geen dienst heeft, kan dan in spoedsituaties geen toestemming worden verkregen. Er is dus wel altijd een dienstdoende (piket)officier van justitie, maar die blijkt niet altijd voldoende op de hoogte van het instrument preventief fouilleren om snel en zelfstandig de beslissing te kunnen nemen.

Het openbaar ministerie zal de zogeheten piketmap aanvullen met een adequate instructie voor preventief fouilleren (beschrijving van bevoegdheden, aandachtspunten, procedure etc.), zodat er daadwerkelijk altijd een (terzake kundige) officier van justitie beschikbaar is om (telefonisch) met de burgemeester en de politie te overleggen in het kader van de benodigde (spoed)aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied en om zelfstandig direct het bevel te geven.

Ik ben het ermee eens dat er geen wetswijziging nodig is om de huidige praktijk te wijzigen. Ik heb daarom een nota van wijziging ingediend waarin dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt geschrapt.

3.2. Incidentele fouilleren in onvoorzienbare, spoedeisende situaties (artikel 174b Gemeentewet en Wet wapens en munitie)

De leden van de PvdA-fractie vragen of het de positie van de raad niet verzwakt dat artikel 174b Gemeentewet het aanwijzen van een risicogebied ook mogelijk maakt zonder dat de gemeenteraad deze bevoegdheid heeft vastgelegd in een verordening. De raad kan er immers bewust voor gekozen hebben om deze bevoegdheid niet aan de burgemeester te geven. Verder willen zij graag een overzicht van gemeenten, onderverdeeld naar gemeentegrootte, waar de mogelijkheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen bij verordening vastgelegd is.

Van de mogelijkheid om een gebied als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen zonder dat de raad deze bevoegdheid in een verordening heeft opgenomen, mag de burgemeester alleen in bijzondere situaties gebruik maken. Het moet gaan om situaties die zowel onvoorzienbaar als spoedeisend zijn en aanleiding geven om direct te fouilleren in het belang van de openbare orde. De burgemeester is verplicht om de gemeenteraad zo spoedig mogelijk op de hoogte te brengen van zijn besluit. Hierdoor kan de raad het besluit en de uitvoering daarvan controleren en eventueel de burgemeester ter verantwoording roepen. Niet mag worden vergeten dat het hier om uitzonderlijke situaties gaat. Indien er behoefte is om vaker dan incidenteel te fouilleren, kan niet meer gebruik worden gemaakt van deze versnelde procedure maar dient de mogelijkheid tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied in de APV te worden opgenomen. Het is de gemeenteraad die hierover beslist.

Zoals in de inleiding vermeld, zijn er geen landelijke cijfers bekend. Ik verwijs naar de cijfers die ik in de inleiding heb genoemd uit het onderzoek van Bureau Beke en het COT.

Het is de leden van de PvdA opgevallen dat het voorgestelde artikel 174b voor aanwijzen van incidenteel risicogebied geen voorkeur bevat voor voorafgaand overleg met de officier van justitie of de hulpofficier van justitie. Waarom is er geen voorkeur gegeven aan overleg met de officier van justitie, zoals wel gebeurt bij de daadwerkelijke beslissing tot toepassing van het preventief fouilleren?

Met het bij nota van wijziging laten vervallen van de rol voor de hulpofficier van justitie is een bepaalde voorkeur niet meer aan de orde. De burgemeester dient dus in alle gevallen te overleggen met een (piket)officier van justitie.

De leden van de PVV-fractie vragen of de tijd van 12 uur in artikel 174b een aaneengesloten periode is of dat bepaalde uren niet meetellen. En waarom voorziet het wetsvoorstel niet in een mogelijkheid van verlenging?

De burgemeester kan een incidenteel veiligheidsrisicogebied aanwijzen voor een aaneengesloten duur van maximaal 12 uur. Gedurende die 12 uur kan de officier van justitie één of meer bevelen geven voor het daadwerkelijke fouilleren. Het gaat hier om preventief fouilleren als reactie op een concreet incident. Daarvoor zal 12 uur doorgaans voldoende zijn. Mocht het in een bijzonder geval nodig zijn om het instrument langer dan 12 uur te gebruiken, dan kan de burgemeester, als nog steeds voldaan wordt aan de criteria van artikel 174b, het gebied opnieuw aanwijzen als veiligheidsrisicogebied en kan de officier van justitie opnieuw het bevel geven om preventief te fouilleren.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om de burgemeesters standaard de bevoegdheid te geven om, ook zonder voorafgaande toestemming van de raad(scommissie) een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Is in democratische legitimatie door de raad niet reeds afdoende voorzien door de plicht voor de burgemeester om de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad te brengen?

Afgezien van spoedsituaties heb ik geen aanwijzingen dat de huidige bevoegdheid van de gemeenteraad, bedoeld in artikel 151b Gemeentewet, in de praktijk op bezwaren stuit. Daarom kan de rechtstreekse bevoegdheid van de burgemeester op grond van het voorgestelde artikel 174b beperkt blijven tot incidentele spoedsituaties.

De leden van de SP-fractie constateren dat in dit wetsvoorstel de burgemeester een zelfstandige bevoegdheid krijgt een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen voor de duur van maximaal 12 uur. De aanwijzing moet zo spoedig mogelijk aan de gemeenteraad ter kennis worden gesteld. Wat is concreet «zo spoedig mogelijk», hoe gaat dat in de praktijk? In hoeverre kan de lokale democratische controle hierna zijn werk doen, als de aanwijzing al is gegeven en de fouilleeractie al is uitgevoerd? Er zullen gemeenten zijn waarin de gemeenteraad uitdrukkelijk niet heeft gekozen voor de bevoegdheid van de burgemeester een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Als de burgemeester niet overtuigend heeft aangetoond dat dit in incidentele gevallen dringend noodzakelijk is, en de gemeenteraad hier uitdrukkelijk niets in ziet, waarom moet het door middel van deze wet dan toch mogelijk zijn? Volgens de toelichting is men in gemeenten soms bewust terughoudend wegens vrees voor imago-schade aan een wijk. Is het dan beter om de gemeenteraad hierin te passeren en de burgemeester een zelfstandige bevoegdheid te geven een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen?

Een constructie waarbij de burgemeester eerst een maatregel oplegt ter noodzakelijke handhaving van de openbare orde en daarna de gemeenteraad informeert, wordt ook gehanteerd bij de toepassing van noodrecht en het opleggen van gebiedsverboden. Ook bij deze maatregelen maakt de burgemeester eerst gebruik van zijn bevoegdheden en informeert daarna zo spoedig mogelijk de raad. De raad kan dan de burgemeester op grond van artikel 180 Gemeentewet aanspreken op zijn handelen. Deze constructie is in de praktijk algemeen geaccepteerd. Het zo spoedig mogelijk ter kennis stellen van de raad door de burgemeester nadat hij gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid een incidenteel veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, zal in de praktijk net zo plaatsvinden als nu gebeurt als de burgemeester gebruik heeft gemaakt van zijn noodrechtbevoegdheden. Het besluit zal in de eerstvolgende vergadering van de raad of van een raadscommissie worden besproken of, als de raad dat nodig oordeelt, in een tussentijds uitgeschreven raads- of commissievergadering.

Een reden waarom gemeenten nu niet de mogelijkheid hebben opgenomen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, is veelal dat zich in die gemeenten nog geen (reeksen van) eerdere wapenincidenten hebben voorgedaan. Toch kan zich ook in die gemeenten een plotselinge situatie voordoen waarbij door de aanwezigheid van wapens de openbare orde wordt verstoord of dreigt te worden verstoord. In dergelijke situaties moet de burgemeester alle maatregelen kunnen nemen die hij nodig acht om de orde en rust in een gebied te herstellen. Ik acht het in dit soort situaties gerechtvaardigd dat de burgemeester ook het middel preventief fouilleren kan inzetten als de gemeenteraad ervoor gekozen heeft om deze bevoegdheid niet structureel (in de APV) aan de burgemeester te geven. Het betreft een aanwijzing van een gebied voor korte duur (maximaal twaalf uur).

Door het incidentele karakter en de beperkte duur van de aanwijzing hoeft een gemeente minder voor imagoschade te vrezen. Zoals hierboven gemeld kan de raad zich achteraf alsnog uitspreken over de aanwijzing van een incidenteel veiligheidsrisicogebied en de burgemeester ter verantwoording roepen over de noodzaak van de inzet van deze bevoegdheid.

De leden van de SP-fractie vragen of de gemeenteraad verplicht is of kan worden gesteld zich in een veiligheidsplan of veiligheidsvisie uit te spreken over veiligheidskwesties, waar dan preventief fouilleren onderdeel van uit zou kunnen maken. Daarmee zou de democratische controle en legitimiteit kunnen worden versterkt, omdat er altijd een uitspraak ligt van de gemeenteraad waardoor een beleidskader is ontstaan. Graag een reactie op deze suggestie.

Het huidige wettelijke kader rondom preventief fouilleren gaat ervan uit dat, nadat de raad de bevoegdheid tot het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden aan de burgemeester heeft toegekend, de burgemeester vervolgens deze bevoegdheid kan aanwenden wanneer daar in het belang van de handhaving van de openbare orde aanleiding toe is. De gemeenteraad kan in het veiligheidsplan of -actieprogramma beschrijven welke veiligheidsthema's prioriteit hebben en welke inspanningen daarvoor worden geleverd door de veiligheidspartners. In dat kader kan het preventief fouilleren als middel ook worden genoemd in het plan. De burgemeester heeft immers, als voorzitter van het college van B&W en deelnemer van de lokale driehoek en als eerstverantwoordelijke voor de handhaving van de openbare orde, aan de voorbereiding van een dergelijk door de raad vast te stellen document meegewerkt zodat de raad op diens instemming kan rekenen. Overigens zijn er op lokaal niveau andere voorbeelden waarbij de gemeenteraad bij de vaststellen van de verordening, bedoeld in artikel 151b, aan de burgemeester kaders heeft meegegeven. Zo heeft de gemeenteraad van Amsterdam in 2002 een zevental uitgangspunten voor «respectvol fouilleren» vastgelegd waarmee de burgemeester bij het aanwijzen van veiligheidsrisicogebied en de inzet van het middel op dient toe te zien.¹ Ik vind het niet nodig om een en ander verder verplicht te stellen, buiten hetgeen al is voorzien in het wetsvoorstel waarin de wettelijke planverplichting is neergelegd.² De burgemeester moet de raad immers in kennis stellen van de gebiedsaanwijzing en van de intrekking daarvan, en de raad kan de burgemeester ter verantwoording roepen.

¹ Preventief fouilleren, een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten, Bureau Beke en COT in opdracht van Politie en Wetenschap 2005, p. 38.

² Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid, Kamerstukken II 2009/10, 32 459.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden het inzetten van een dergelijk zwaar instrument werkelijk noodzakelijk en proportioneel is. In het tweede voorbeeld is immers geen sprake van een concrete aanwezigheid van wapens noch ernstige vrees daarvoor. Er is alleen een anonieme melding. In het derde voorbeeld wordt preventief fouilleren (mede) als

mogelijkheid tot afschrikking in een onrustige wijk voorgesteld. Genoemde leden vragen in hoeverre afschrikking in een democratische rechtsstaat in een objectief gerechtvaardigde dringende maatschappelijke behoefte voorziet.

Het instrument preventief fouilleren kan alleen worden ingezet om de orde die is verstoord of dreigt te worden verstoord te herstellen. Dit geldt ook voor de incidentele foullering. Afschrikking is niet een doel van preventief fouilleren. Het instrument beoogt te voorkomen dat mensen wapens bij zich dragen en het beoogt om wapens aan het verkeer te onttrekken. In de voorbeelden is afschrikking ook niet de aanleiding voor de incidentele foullering. In de voorbeelden worden situaties geschetst waarin er sprake is van een acute (dreigende) verstoring van de openbare orde door wapenincidenten die hebben plaatsgevonden of door de mogelijke aanwezigheid van wapens waardoor direct optreden gewenst is. De noodzaak om de openbare orde te handhaven en te herstellen rechtvaardigt de toepassing van artikel 174b door de burgemeester.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke waarborgen er zijn dat de mogelijkheid van incidentele foullering niet wordt gebruikt voor opsporing.

Er zijn op dat punt diverse waarborgen, zoals de formulering van de wettelijke criteria (verstoring openbare orde door wapens of ernstige vrees daarvoor; onvoorzienbaar en spoedeisend), het feit dat er over de noodzaak en wenselijkheid van het fouilleren overeenstemming moet zijn bereikt met de burgemeester en de officier van justitie, het vereiste dat zowel de aanwijzing van het gebied als het bevel voor de fouilleeractie zo spoedig mogelijk na afloop op schrift moeten worden gesteld en onderbouwd moeten worden, de mogelijkheid van controle door de gemeenteraad, de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de politie en de mogelijkheid om de rechtmatigheid van het fouilleren aan de orde te stellen bij de rechter.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de bestaande regels goed worden gebruikt. Hoeveel gemeenten hebben op grond van artikel 151b Gemeentewet aan de burgemeester deze bevoegdheid verleend? Is bekend wat de redenen zijn om de burgemeester die bevoegdheid niet te geven? Is er bij de eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester geen enkele voorafgaande toestemming door de raad noodzakelijk?

Meerdere lokale driehoeken hebben aangegeven dat de huidige regeling wel werkt voor voorziene (dreigende) ordeverstoringen maar dat de regeling te log is om snel en adequaat te kunnen reageren op onvoorzien (dreigende) ordeverstoringen. In paragraaf 3.2 heb ik aangegeven hoeveel van de 34 onderzochte gemeenten (waaronder de G30) de bevoegdheid van de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen in de APV hebben opgenomen. In de vijf onderzochte gemeenten waar de APV niet in die bevoegdheid voorziet, gaven de cijfers van wapenincidenten geen aanleiding om preventief te fouilleren.¹

Er is bij de incidentele spoedfoullering geen voorafgaande toestemming van de raad nodig. De burgemeester kan van deze bevoegdheid gebruikmaken in situaties waarin de openbare orde acuut en onverwachts wordt verstoord of dreigt te worden verstoord. In dergelijke gevallen is direct optreden noodzakelijk. Wel dient de burgemeester de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis te stellen van de raad.

¹ Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren, Bureau Beke en COT in opdracht van Politie en Wetenschap 2011, nr. 38.

Artikel 151b van de Gemeentewet kent een regeling voor spoed waarvan de regering in de toelichting stelt dat hij relatief weinig gebruikt wordt. De leden van de SGP-fractie vragen hoe vaak daar ongeveer gebruik van wordt gemaakt en in wat voor omstandigheden. Zou deze bevoegdheid

vaker gebruikt kunnen worden dan tot nu toe gebeurt? Heeft dit te maken met onbekendheid met de bestaande mogelijkheid of zijn er andere redenen voor?

Ik weet niet of de huidige bevoegdheid (mondelijke aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied) al eens is gebruikt; mij zijn daar in elk geval geen gevallen van bekend. De bevoegdheid zou inderdaad vaker gebruikt kunnen worden dan tot nu toe gebeurt, bijvoorbeeld door het verplichte driehoeksoverleg telefonisch te voeren, maar artikel 151b Gemeentewet biedt geen soelaas als de APV op dat moment nog niet voorziet in de mogelijkheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Ten opzichte van het *huidige* artikel 151b heeft het voorgestelde artikel 174b met name in die situatie meerwaarde. Om de reikwijdte van beide bepalingen duidelijk af te bakenen, stel ik echter voor om de categorie «plotselinge incidenten» (als een mondelinge aanwijzing nodig is) als geheel onder te brengen in artikel 174b. Artikel 151b blijft dan overigens nog steeds bruikbaar als wettelijk kader voor spoedsituaties, namelijk als zo'n situatie zich voordoet in een op dat moment al aangewezen veiligheidsrisicogebied. In dat geval kan de officier van justitie immers meteen een (eventueel mondeling) fouilleerbevel geven.

Bij de vormgeving is gekozen voor een mondelinge aanwijzing. Toch is er ook afstemming met het politiepersoneel nodig. De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet gekozen is voor een in principe schriftelijke aanwijzing, waarvan afgeweken kan worden als dit vanwege spoed nodig is. De leden van de SGP-fractie vragen of de termijn van 12 uur zo nodig verlengd kan worden. Of zijn er alternatieve mogelijkheden?

De burgemeester kan de aanwijzing mondeling geven omdat deze zelfstandige bevoegdheid slechts kan worden ingezet in situaties die zowel onvoorzienbaar als spoedeisend zijn. In dergelijke acute situaties zal er veelal geen tijd zijn om de aanwijzing vooraf schriftelijk te geven. Ter voorkoming van misverstanden of interpretatieverschillen verdient het overigens wel aanbeveling dat er ook in spoedsituaties toch een vorm van vastlegging vooraf plaatsvindt (bijvoorbeeld in een e-mail of sms). Zie voor de vraag over verlenging het antwoord, hierboven, op de vergelijkbare vraag van de leden van de PVV-fractie.

3.3. Veiligheids- en vervoersfouillering (artikel 7, derde en vierde lid, Politiewet 201x)

In de huidige Politiewet ontbreken specifiek geregelde bevoegdheden om ook de voorwerpen die een persoon met zich meevoert te onderzoeken, zoals een tas of een rugzak. Volgens de memorie van toelichting ligt het scheiden van deze voorwerpen van deze persoon niet altijd direct binnen de mogelijkheden van de politie. De leden van de PVV-fractie vragen in welke situaties deze onmogelijkheid zich voordoet.

Zo'n situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als er ter plekke, bijvoorbeeld op straat, geen mogelijkheid is om de tas op een verantwoorde wijze achter te laten of op te bergen.

De leden van de SP-fractie vragen of de beoordeling, om iemand wel of niet te fouilleren voorafgaand aan het vervoer naar het politiebureau, aan de betrokken politieagent wordt overgelaten.

Voor het veilig vervoer van al dan niet aangehouden personen is de politieambtenaar verantwoordelijk die belast is met het vervoer. Het vervoer van een al dan niet aangehouden persoon is een dagelijkse veel voorkomende taak van de politie. Het merendeel van het vervoer is niet

voorzienbaar in tijd en plaats gezien. De politieambtenaar die met het vervoer is belast is getraind en geïnstrueerd om de afweging van de noodzaak van fouilleren voorafgaand aan het vervoer zelfstandig te kunnen maken. Het is niet noodzakelijk en ondoelmatig om een dergelijke afweging door anderen te laten verrichten.

De leden van de D66-fractie vragen of het wel noodzakelijk is om tot fouillering over te gaan van alle personen die door de politie worden vervoerd. In welke concrete gevallen beschouwt de regering zo'n brede toepassing als geëigend? Hoe waarborgt zij in deze gevallen de rechten van burgers die geen directe aanleiding geven tot fouillering?

De politie zal niet in alle gevallen de persoon die moet worden vervoerd, fouilleren. Bij het vervoer in hulpverleningssituaties zal er veelal niet worden gefouilleerd, bij het vervoer van een aangehouden verdachte veelal wel. Net als andere vrijheidsbeperkende middelen blijft vervoersfouillering gebonden aan de voorwaarde van artikel 7, eerste lid, Politiewet 201x, dat het beoogde doel de fouillering moet rechtvaardigen en dat doel niet op een andere (minder belastende) wijze kan worden bereikt. Bovendien moet de uitoefening van de bevoegdheid in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd zijn (artikel 7, zevende lid (nieuw), Politiewet 201x) en wordt die uitoefening begrensd door grondrechten, zoals het verbod van discriminatie. Intussen beoog ik wel om fouillering toe te staan als de politieagent betrokkene gaat vervoeren maar de situatie niet vertrouwt, ook als hij niet in staat is om die inschatting objectief te onderbouwen. In de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren zullen nadere regels worden gesteld (zie artikel 9, derde lid, Politiewet 201x). De door de politieambtenaar verrichte fouillering is een gedraging waarover naar de regels van artikel 67a e.v. van de Politiewet 201x door de burger kan worden geklaagd.

3.4. Insluitingsfouillering (artikel 7, vierde, vijfde en zesde lid, Politiewet 201x)

De leden van de PvdA-fractie vragen om een vergelijking tussen de regimes van rechtsbescherming voor ingesloten en van de Politiewet en de Penitentiaire beginselenwet. Verder vragen zij hoe de verantwoorde-lijke politieambtenaren worden geïnstrueerd rond de inzet van deze nieuwe bevoegdheden. Zij constateren dat zowel penitentiaire inrichtingen als politiecel-complexen een commissie van toezicht kennen. Op welke wijze wisselen deze commissies kennis uit, gezien de wens van de regering om de regimes op elkaar aan te laten sluiten? Zijn de commissies van toezicht op politiecellen aangesloten bij het Kenniscentrum commissie van toezicht? Zo nee, ziet de regering daar meerwaarde in?

Wat betreft hun vraag over de twee regimes van rechtsbescherming wijzen deze leden er zelf al op dat zowel penitentiaire inrichtingen als politiecellencomplexen commissies van toezicht kennen. Deze commissies zijn onder meer belast met het toezicht op de bejegening van ingesloten. De commissies zijn doorgaans ook belast met de behandeling van en advisering over ingediende klachten. Alle politieambtenaren worden jaarlijks verplicht getraind op een juiste toepassing van beroepsvaardigheden en geïnstrueerd op het juiste gebruik van wet- en regelgeving met betrekking tot geweldgebruik, fouilleren en dergelijke. Het betreft hier de zogeheten verplichte integrale beroepsvaardigheidstraining (IBT). Deze training en het initiële onderwijs aan de Politieacademie zullen worden aangevuld met instructies voor de verruimde insluitingsfouillering.

Op dit moment wisselen de beide commissies van toezicht nog geen kennis uit. De commissies van toezicht op politiecellen zijn ook nog niet aangesloten bij het Kenniscentrum commissie van toezicht (www.commissievantoezicht.nl). De betrokken commissies zijn onafhankelijk en autonoom. Kennisuitwisseling zou nuttig kunnen worden, gezien de grote gelijkenis van de fouilleringsregimes na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen. Ik wil het echter aan de commissies overlaten of zij kennis willen gaan uitwisselen en zo ja, in welke vorm.

De leden van de CDA-fractie vragen of de in de memorie van toelichting genoemde incidenten voorkomen hadden kunnen worden wanneer de bevoegdheid tot onderzoek in het lichaam voorafgaand aan de insluiting van de betrokken personen zou hebben bestaan. Kan de regering duidelijker maken in wat voor situaties zich dergelijk «ernstig gevaar» zou kunnen voordoen?

Ik heb de twee branden genoemd om in het algemeen het belang te onderstrepen van de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden tot onderzoek bij degenen die worden ingesloten in een politiecel (onderzoek aan de kleding, onderzoek aan het lichaam en onderzoek in het lichaam), niet specifiek ter onderbouwing van de noodzaak van onderzoek in het lichaam. Onderzoek in het lichaam is zeer ingrijpend en maakt een grote inbreuk op de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet). Daarom stelt de Penitentiaire beginselenwet voor deze onderzoeksvorm een zeer streng criterium, namelijk «indien dit noodzakelijk is ter afweiding van ernstig gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel voor de gezondheid van de gedetineerde» (artikel 31). Afgezien van de woorden «inrichting» en «gedetineerde» is dit criterium identiek aan het criterium dat ik voorstel voor de Politiewet. Het gaat om situaties waarin men (vrijwel) zeker weet dat betrokkene een voorwerp in zijn lichaam heeft verborgen waardoor de in dit criterium genoemde belangen ernstig bedreigd worden, zoals drugs, een scheermesje of een aansteker. Zo'n situatie kan zich alleen voordoen als betrokkene al aan de kleding en aan het lichaam is onderzocht, dat laatste inclusief het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam. Vervolgens ruikt men dan een rook- of brandlucht in de cel, of betrokkene is plotseling evident onder invloed van drugs of heeft de celdeur bekrast. De betrokkene moet dan, met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, de beschikking hebben gehad over een van de genoemde voorwerpen en deze kennelijk in het lichaam hebben meegevoerd. Onderzoek in het lichaam is dus het sluitstuk op de bevoegdheden die nodig zijn om de verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de orde en veiligheid in het cellencomplex of het politiebureau en voor de gezondheid van de ingeslotene. Het onderzoek mag alleen worden verricht door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige, en de beslissing mag alleen worden genomen door het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale politie-eenheid of, bij afwezigheid, door zijn plaatsvervanger.

De leden van de SP-fractie vernemen graag een nadere toelichting op de noodzakelijkheid van het onderzoek in het lichaam, gelet op het feit dat dit een ver gaande inbreuk op de lichamelijke integriteit met zich meebrengt. Kunnen voorbeelden worden gegeven wanneer er sprake is van een dusdanige verdenking dat dit onderzoek nodig is? Zal er steeds tijdig een arts aanwezig kunnen zijn om dit onderzoek te verrichten?

Zie voor de twee eerste vragen mijn antwoord op de vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie.

Politiebureaus en cellencomplexen hebben op dit moment al afspraken met artsen gemaakt over tijdige medische bijstand voor ingeslotenen. Het

betreft gevallen waarin inzet van een arts nu al verplicht is. Naar verwachting zal er steeds tijdig een arts aanwezig zijn. Hoe dan ook mag het onderzoek slechts worden uitgevoerd door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze het onderzoek aan het lichaam, waarbij tevens schouwing van de openingen en holten plaatsvindt, is voorzien bij minderjarigen, voor wie een dergelijk onderzoek waarschijnlijk ingrijpender is dan voor een meerderjarige.

Een aangehouden minderjarige zal niet altijd worden ingesloten. Er zal soms voor gekozen worden om hem «op te houden» in een daartoe ingerichte ophoudkamer of verhoorruimte. Verder is (ook) onderzoek aan het lichaam gebonden aan de voorwaarde van artikel 7, eerste lid, Politiewet 201x, dat het beoogde doel het onderzoek moet rechtvaardigen en dat doel niet op een andere (minder belastende) wijze kan worden bereikt. Bovendien moet de uitoefening van de bevoegdheid in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd zijn (artikel 7, zevende lid). De beslissing wordt genomen door de in artikel 7, vijfde lid, bedoelde leidinggevende of door het hoofd arrestantenzorg. Hij zal bij zijn afweging in de praktijk ongetwijfeld rekening houden met de leeftijd en het gedrag van de aangehouden minderjarige en met het wel of niet zijn van recidivist.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering alleen betekenis toekent aan het argument van de gevaarstelling en niet aan het feit dat een ingeslotene in een penitentiaire inrichting, anders dan de ingeslotene in een politiecel, reeds door de rechter is veroordeeld. Zijn er geen minder ingrijpende methoden mogelijk jegens de ingeslotene in een politiecel? Zo nee, deelt de regering dan de mening van de leden van de D66-fractie dat deze bevoegdheid extra waarborgen naar personen behoeft om de inbreuk op fundamentele rechten voldoende te kunnen rechtvaardigen?

De reden dat ik alleen betekenis toeken aan gevaarstelling en niet aan het feit dat de ingeslotene in een politiecel nog niet door de rechter veroordeeld is, is dat er geen reden is om aan te nemen dat de insluiting van een dergelijk persoon minder risico's in zich draagt – voor de orde en de veiligheid in het cellencomplex en voor de gezondheid van betrokkene zelf – dan de insluiting van iemand die wél is veroordeeld. In beide gevallen is de overheid in gelijke mate verantwoordelijk voor de orde, de veiligheid en de gezondheid van betrokkenen.

Overigens komt het voor dat een onherroepelijk veroordeelde in een politiecel verblijft in afwachting van zijn insluiting in een penitentiaire inrichting, en andersom, dat een preventief gehechte in een penitentiaire inrichting verblijft.

Zie verder mijn antwoord, hierboven, op de vragen van de leden van de CDA-fractie.

4. Afgewezen vormen van verruiming

4.1. Preventief fouilleren op drugs en andere voorwerpen

Volgens de memorie van toelichting is er niet voor gekozen om naast wapens tevens preventief te fouilleren op drugs. Vertegenwoordigers van de lokale driehoek van verschillende gemeenten gaven aan geen behoefte en geen noodzaak daartoe te zien. De leden van de PVV-fractie vragen hoe groot het percentage vertegenwoordigers was en of zij representatief waren. De leden van de CDA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om in het wetsvoorstel vast te leggen dat naast wapens ook preventief gefouilleerd mag worden op drugs.

In de memorie van toelichting heb ik reeds uitvoerig uiteengezet waarom is afgezien van een voorstel om ook preventief te fouilleren op drugs (blz. 20). Ter aanvulling nog het volgende. In het rapport «Bestuur, Recht en Veiligheid» van het COT is destijds de aanbeveling gedaan te onderzoeken of het instrument preventief fouilleren ook ingezet zou moeten worden voor strafbare feiten op basis van de Opiumwet indien de openbare orde in het geding is.¹ Naar aanleiding van dit rapport is diverse organisaties gevraagd om advies uit te brengen over een aantal aanbevelingen, waaronder de aanbeveling preventief te fouilleren op drugs. Zowel het College van Procureurs-Generaal als de Raad van Hoofdcommissarissen zagen geen noodzaak om preventief te fouilleren op drugs. Zij vinden de bestaande fouilleerbevoegdheid in de Opiumwet voldoende. Artikel 9, tweede lid, van de Opiumwet bepaalt dat opsporingsambtenaren personen waartegen ernstige bezwaren bestaan, mogen fouilleren. Daarnaast moet er een legitieme grondslag (dringende maatschappelijke behoefte) zijn die rechtvaardigt dat personen preventief gefouilleerd worden. Preventief fouilleren op wapens wordt gelegitimeerd door de gevaarstelling van wapenbezit (rechtstreekse relatie met de openbare orde). Bij drugsdelicten ontbreekt deze gevaarstelling en een andere legitimerende grondslag voor het preventief fouilleren op drugs zie ik evemin.

In de voorbereidende fase van dit wetsvoorstel is gesproken met vertegenwoordigers van de lokale driehoeken van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Almelo en Enschede. Deze gemeenten hebben veel ervaring op het gebied van preventief fouilleren en ondervinden veelvuldig overlast van drugs. Zij gaven onafhankelijk van elkaar aan geen behoefte te hebben aan een bevoegdheid om preventief te fouilleren op drugs en onderschreven bovengenoemde punten.

4.2. Wettelijk verankeren van criteria ten behoeve van gerichte fouillering

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de opdracht om preventief te fouilleren zo gericht mogelijk kan worden ingekaderd zonder daarbij ongerechtvaardigd onderscheid te maken. Zullen de selectiecriteria altijd expliciet uitgesproken worden, zoals de ombudsmannen willen?

Uitgangspunt is dat het fouilleren geschiedt zonder aanzien des persoons. Daarbinnen bestaan er mogelijkheden om een gerichte preventieve fouilleeractie op te zetten. Ten eerste indirect door de bepaling van de duur, het tijdstip en de plaats waar de fouilleeractie plaatsvindt. Ten tweede direct door geoorloofde vormen van selectie toe te passen. Ongerechtvaardigde vormen van gericht fouilleren doen zich voor wanneer selectie uitsluitend wordt verricht op basis van ras, huidskleur, afkomst, religie of een ander kenmerk dat wezenlijk aan een persoon verbonden is. Ik verwijs naar mijn eerdere antwoord in de inleiding op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

Bij het bepalen van de kaders voor gerichte vormen van preventief fouilleren heeft de officier van justitie een belangrijke rol. Hij geeft immers het bevel voor de fouilleeractie in het aangewezen veiligheidsrisicogebied. Die kaders worden mede bepaald op basis van objectieve (politie)informatie. Of er noodzaak is om bepaalde vormen van gerichte fouillering in te zetten en zo ja welke, zal afhangen van de omstandigheden in het betreffende gebied. Het doen naleven van alsdan gestelde criteria voor gerichte fouillering zal worden bevorderd door hierop te sturen via briefings en controle op straat tijdens de acties door leidinggevenden vanuit de politie en/of via aanwezigheid van de officier van justitie ter plaatse. Een dergelijke werkwijze is overigens staande praktijk.

¹ *Bestuur, Recht en Veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, COT, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Utrecht 2008.

5. Rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie vragen of een bezwaar tegen het besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied in veel gevallen pas behandeld kan worden nadat een bepaald veiligheidsrisicogebied door tijdsverloop is opgehouden veiligheidsrisicogebied te zijn. Zo ja, hoe zou een besluit dan moeten luiden als een eventueel bezwaar gegrond blijkt te zijn?

Inderdaad kan zich de situatie voordoen dat een bezwaarschrift tegen een gebiedsaanwijzing nog in behandeling is als de aanwijzing niet meer geldt (doordat zij inmiddels is ingetrokken of doordat haar looptijd is verstreken). Als de indiener van het bezwaarschrift in zo'n geval nog procesbelang heeft bij een oordeel over de rechtmatigheid van de aanwijzing en als het bestuursorgaan naar aanleiding van de heroverweging van mening is dat het aanwijzingsbesluit niet genomen had mogen worden, dan wordt het bezwaar gegrond verklaard en wordt het bestreden besluit herroepen («ex tunc»). Omdat de gevolgen van het aanwijzingsbesluit niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden, is een dergelijke herroeping alleen van belang als de indiener van het bezwaarschrift schade heeft geleden door het aanwijzingsbesluit.

6. Voorbereiding en consultatie

Ter compensatie van de extra bevoegdheden voor de uitvoerende macht bepleit het NJCM extra laagdrempelige rechtswaarborgen, bijvoorbeeld individuele rechtsbescherming in de vorm van een mondeling bezwaar en/of een rechterlijke voorziening. De leden van de ChristenUnie-fractie missen een reactie op deze voorstellen. Bezwaar kan immers ook gericht zijn op de foullering zelf.

In reactie op deze voorstellen heb ik in de memorie van toelichting gewezen op de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden, op de mogelijkheid de strafrechter een oordeel te vragen over de rechtmatigheid van de uiteindelijke foullering, op het klachtrecht bij de politie en op de mogelijkheid om de Nationale ombudsman om een oordeel te vragen over de behoorlijkheid van het politieoptreden. Gezien deze bestaande vormen van rechtsbescherming en klachtmogelijkheden zie ik geen noodzaak om de voorgestelde verruiming te «compenseren» met extra laagdrempelige rechtsmiddelen. De bestaande rechtsmiddelen en het bestaande klachtrecht zijn immers ook bruikbaar voor de verschillende vormen van foullering na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen. De mogelijkheid van mondeling bezwaar tegen de foullering zelf zou weliswaar laagdrempeliger zijn als een dergelijk bezwaar tot gevolg zou hebben dat betrokkene niet gefouilleerd mag worden, maar dan zou er van de fouilleerbevoegdheden in de praktijk weinig overblijven.

II. Artikelen

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het artikel over het in spoedeisende gevallen instellen van een veiligheidsrisicogebied in artikel 174b is opgenomen. Is het niet beter om deze mogelijkheid meer te plaatsen in de buurt van artikel 151b?

De keuze voor een artikel 174b sluit aan bij de structuur van de Gemeentewet. Deze bevat aparte hoofdstukken over de bevoegdheden van de gemeenteraad en de burgemeester. Artikel 151b regelt dat de gemeenteraad de burgemeester de bevoegdheid kan verlenen om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. Daarom staat artikel 151b in hoofdstuk IX, «De bevoegdheid van de raad». Het voorgestelde artikel 174b bevat een

rechtstreekse bevoegdheid voor de burgemeester en past daarom in hoofdstuk XI van de Gemeentewet, «De bevoegdheid van de burgemeester».

De leden van de SGP-fractie vragen of de mondelinge aanwijzing moet voldoen aan vormvoorschriften, anders dan het in het artikel genoemde overleg met de officier van justitie. Moet de mondelinge aanwijzing tevens aanduiden voor welk gebied zij geldt en wat de geldigheidsduur is?

Ja, de mondelinge aanwijzing moet aanduiden voor welk gebied zij geldt en wat de geldigheidsduur is. Dat volgt uit het vijfde lid van artikel 174b, in samenhang met het derde lid van artikel 151b: «De aanwijzing wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.»

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten