

Vergaderjaar 2011–2012

33 112

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Inleiding

Ter bestrijding van wapengeweld en daarmee gepaard gaande verstoringen van de openbare orde is in 2002 het instrument preventief fouilleren ingevoerd. Met de Wet van 13 juli 2002¹ werden de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie gewijzigd zodat de burgemeester bij verordening van de gemeenteraad de bevoegdheid kan krijgen om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen² waarbinnen vervolgens, met bevel van de officier van justitie,³ fouilleeracties kunnen plaatsvinden. In veel gemeenten is na 2002 het middel preventief fouilleren ingevoerd en effectief gebleken. Preventief fouilleren draagt bij aan de vergroting van de veiligheid en het veiligheidsgevoel en wordt over het algemeen door het publiek gewaardeerd. Uit ervaringen met preventief fouilleren is evenwel gebleken dat de bestaande procedure en werkwijzen op onderdelen dienen te worden verbeterd zodat het middel slagvaardiger kan worden ingezet (uiteraard zonder uit het oog te verliezen dat het gaat om een inperking van de vrijheid van burgers, welke met rechtswaarborgen gepaard moet gaan). Dit wetsvoorstel voorziet hierin. Het wetsvoorstel bevat tevens enkele voorstellen ter verruiming van de fouilleermogelijkheden voor de politie voor situaties in de dagelijkse politiepraktijk. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in artikel 7 van de Politiewet 201x, dat wil zeggen de Politiewet zoals zij luidt na inwerking-treding van de wijzigingen voorgesteld in wetsvoorstel 30 880.⁴

¹ Wet van 13 juli 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld, Stb. 420, in werking getreden op 15 september 2002.

² Artikel 151b van de Gemeentewet.

³ Artikelen 50 t/m 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie.

⁴ Voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 201x).

1.1. Uitbreiding preventief fouilleren

Allereerst beoogt het wetsvoorstel de snelheid te verhogen waarmee in een al aangewezen veiligheidsrisicogebied een fouilleeractie kan worden gehouden, door expliciet te regelen dat het bevel voor de actie in een spoedeisende situatie mondeling kan worden gegeven (met schriftelijke vastlegging achteraf), en door te regelen dat, indien het optreden van de

officier van justitie niet kan worden afgewacht, het bevel mag worden gegeven door de hulpofficier van justitie. Daartoe worden artikel 151b van de Gemeentewet en de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie aangepast.

Verder introduceert het wetsvoorstel een (geattribueerde) bevoegdheid voor de burgemeester om in de situatie dat er geen veiligheidsrisicogebied is aangewezen en sprake is van een incident dat onmiddellijke inzet van het preventief fouilleren ter handhaving van de openbare orde rechtvaardigt, direct een gebied aan te wijzen voor korte duur, waarbij vervolgens door de officier van justitie (of zo nodig de hulpofficier van justitie) een bevel voor het houden van een fouilleeractie kan worden gegeven. Zowel de aanwijzing als het bevel voor deze «incidentele fouillering», waar dus sprake is van een onvoorzienbare en spoedeisende situatie, geldt maximaal twaalf uur. Zie het voorgestelde artikel 174b Gemeentewet en de wijziging van de artikelen 50, 51 en 52 van de Wet wapens en munitie.

1.2. Uitbreiding andere fouilleerbevoegdheden

Het wetsvoorstel bevat tevens enkele voorstellen ter verruiming van de fouilleermogelijkheden voor de politie voor situaties in de dagelijkse politiepraktijk. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in artikel 7 van de Politiewet 201x.

Allereerst wordt de zogenoemde veiligheidsfouillering (onderzoek aan de kleding bij onmiddellijk gevaar voor leven of veiligheid; huidig artikel 8, derde lid, Politiewet 1993) uitgebreid met de bevoegdheid om ook de voorwerpen te onderzoeken die de betrokkene bij zich draagt of met zich mee voert (artikel 7, derde lid, Politiewet 201x). Zie verder paragraaf 4.3.

In de tweede plaats wordt de Politiewet aangevuld met een standaardbevoegdheid tot fouillering (onderzoek aan de kleding en onderzoek van voorwerpen) van degene die door de politie wordt vervoerd (artikel 7, vierde lid). Meestal gaat het dan om een verdachte die wordt vervoerd naar het politiebureau, maar voorgesteld wordt om de bepaling te laten gelden jegens elke persoon die door de politie wordt vervoerd, dus ook jegens personen die in het kader van de hulpverleningstaak naar het politiebureau worden overgebracht, zoals personen die onder invloed zijn.¹ In deze toelichting wordt deze vorm van fouillering aangeduid als «vervoersfouillering». Deze bevoegdheid maakt fouillering ook mogelijk als er geen aantoonbare dreiging is. In de huidige situatie mogen te vervoeren personen alleen worden gefouilleerd als wordt voldaan aan het criterium voor veiligheidsfouillering: «indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid, die van de ambtenaar zelf of van derden en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van gevaar.» Zie verder paragraaf 4.3.

In de derde plaats wordt de Politiewet aangevuld met fouilleerbevoegdheden ten aanzien van degene die in een politiecel wordt ingesloten: een standaardbevoegdheid tot onderzoek aan de kleding en onderzoek van voorwerpen (artikel 7, vierde lid) en voorwaardelijke bevoegdheden tot onderzoek aan het lichaam (artikel 7, vijfde lid) en in het lichaam (artikel 7, zesde lid). In deze toelichting worden deze vormen van onderzoek aangeduid als «insluitingsfouillering». Zie verder paragraaf 4.4.

1.3. Verruiming feitgecodeerde afdoening

Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel is gebleken dat de politiepraktijk behoefte heeft aan verruiming van de mogelijkheid om overtredingen van de Wet wapens en munitie op straat te kunnen afhandelen

¹ Zie artikel 25, tweede lid, van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

(feitgecodeerde afdoening). Momenteel ontbreekt die mogelijkheid onder meer bij het aantreffen, bijvoorbeeld tijdens een preventieve fouilleeractie, van pepperspray, een boksbeugel of een ploertendoder. Degene bij wie een dergelijk wapen wordt aangetroffen, moet nu mee naar het politiebureau, waardoor twee agenten worden onttrokken aan de fouilleeractie. Dat is ongewenst. Daarom wordt met ingang van 1 januari 2012 feitgecodeerde handhaving van de desbetreffende overtredingen van de Wet wapens en munitie mogelijk gemaakt.

1.4. Vergroting van de veiligheid en slagkracht van de professionals

De voorgestelde wetswijzigingen – maar ook de zojuist genoemde verruiming van de feitgecodeerde afdoening – vormen een substantiële bijdrage aan het veiliger worden op straat, in de wijken en in de openbare ruimte en veiligere arbeidsomstandigheden van het politiepersoneel. De aanpassingen dragen ook bij aan een meer directe en effectieve aanpak van overlast, criminaliteit en agressie, waarbij immers ook veelal wapens in het geding zijn. De uitbreidingen bieden ruimte aan de slagkracht van de professionals in de veiligheidsketen, waaronder de politie. Daarmee sluiten de voorstellen naadloos aan bij de voornemens van het kabinet, zoals verankerd in het regeerakkoord en de twopager «Nederland veiliger» van januari 2011.

De in het wetsvoorstel voorgestelde verruiming van fouilleerbevoegdheden worden door de betrokken veiligheidspartners in de praktijk als wenselijk en noodzakelijk ervaren. Dit is onder meer naar voren gekomen in de verschillende bezoeken die in het veld zijn afgelegd aan (ambtelijke vertegenwoordigers) van lokale driehoeken. Er is daarbij gesproken met vertegenwoordigers van bestuur, OM en politie van de driehoeken van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Enschede en Almelo. Een aantal van deze gesprekspartners behoorden tevens tot «ambtelijke voorportalen» naar de driehoek. Zo behoorden tot de gesprekspartners bijvoorbeeld ook de voorzitter en enkele leden van de Rotterdamse toetsgroep preventief fouilleren respectievelijk vertegenwoordigers van de Amsterdamse subdriehoek wapens. Daarbij is geïnventariseerd hoe het middel preventief fouilleren op lokaal niveau wordt toegepast en zijn knelpunten en behoeften verkend rondom de bestaande vormen van preventief fouilleren en andere situaties waarbij fouillering aan de orde is of zou moeten zijn, zoals bij vervoer en insluiting.

De voorgestelde wijzigingen in het instrument preventief fouilleren komen tegemoet aan in de praktijk gebleken beperkingen, te weten de zwaarte en duur van de te volgen procedure en de «botheid» (ongerichtheid) van het bestaande instrument. De zwaarte en duur van de bestaande procedure vervullen een belangrijke functie vanwege de in het geding zijnde grondrechten (zie hierna, paragraaf 6). Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is echter door diverse veiligheidspartners de behoefte geuit 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. Het instrument preventief fouilleren kan nu eigenlijk alleen worden toegepast in een gebied (een buurt of een wijk) waar min of meer structureel wapenincidenten worden geconstateerd, óf in een gebied waarvan vooraf bekend is dat daar een concreet evenement zal plaatsvinden dat reden geeft om te vrezen voor de aanwezigheid van wapens, zoals een risicowedstrijd. In beide gevallen is de noodzaak om het instrument toe te passen, min of meer voorzienbaar. Die voorzienbaarheid geeft doorgaans de tijd die nodig is om te komen tot een gebiedsaanwijzing, althans als de burgemeester van de gemeenteraad al eerder de bevoegdheid had gekregen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen («De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen

om [...] een gebied [...] aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied», artikel 151b, eerste lid, Gemeentewet).

Die tijd ontbreekt echter als zich plotseling een concreet incident voordoet buiten een al aangewezen gebied, dus als de noodzaak om ter plaatse het instrument preventief fouilleren toe te passen, zowel onvoorzienbaar als spoedeisend is. Vandaar mijn voorstel om voor dergelijke situaties de burgemeester rechtstreeks bevoegd te maken om, na overleg met de officier van justitie, op zeer korte termijn en mondeling, een gebied voor maximaal 12 uur aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied (artikel 174b Gemeentewet). In dat gebied kan de officier van justitie vervolgens een bevel geven voor een concrete fouilleeractie. Ook het voorstel om de wettelijke regeling van dat bevel op enkele punten te wijzigen (zie paragraaf 4.1), beoogt tegemoet te komen aan de door de veiligheidspartners geuite behoefte om het instrument preventief fouilleren sneller en gericht te kunnen toepassen. Die behoefte aan snelheid en gerichte inzet is er overigens ook in 151b-situaties: ook in een al aangewezen gebied kan (het bevel voor) een concrete fouilleeractie spoedeisend zijn. De verruiming van de fouilleerbevoegdheden vormt voor onvoorziene en spoedeisende gevallen het sluitstuk op de reeds bestaande bevoegdheden.

2. Bestaand kader preventief fouilleren

2.1. Historisch perspectief

De huidige procedure voor het preventief fouilleren op wapens is in 2002 verankerd in artikel 151b van de Gemeentewet en in de Wet wapens en munitie, naar aanleiding van een initiatiefvoorstel van het lid Van de Camp.¹ Diens oorspronkelijke initiatiefvoorstel (zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State) was eenvoudiger dan de uiteindelijke (huidige) regeling. De huidige regeling gaat uit van een rol voor gemeenteraad, burgemeester en de officier van justitie. Het betreft een strafrechtelijke (fouillerings)bevoegdheid binnen een bestuur(srechtelijk) kader.

Het initiatiefvoorstel ging aanvankelijk uit van een geheel eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester. In het voorstel was de burgemeester bevoegd bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. Deze gebiedsaanwijzing was, aldus het voorstel, voor een bepaalde duur die niet langer is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. In het aangewezen gebied zijn opsporingsambtenaren bevoegd om te allen tijde personen te fouilleren en bagage en vervoermiddelen te onderzoeken, op de aanwezigheid van wapens. Voorafgaand overleg met de driehoek is niet verplicht gesteld in het voorstel. In het initiatiefvoorstel was dus gekozen voor een louter bestuurlijke bevoegdheid, bedoeld voor de openbare-ordehandhaving en zonder rol voor gemeenteraad en de officier van justitie. Uit de toelichting bij het initiatiefvoorstel blijkt dat Van de Camp voor ogen stond een regeling te treffen voor de aanpak van «zinloos geweld», wapengebruik in het uitgaansleven en rond evenementen. De aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied kon volgens Van de Camp betrekking hebben op meerdere dagen, bijvoorbeeld een meerdaags sportevenement, of voor een bepaalde avond, bijvoorbeeld een uitgaansavond. De geldigheidsduur mocht niet langer zijn dan nodig om het gevaar af te wenden en diende een zo specifiek mogelijke datum en tijd te bevatten, vanwege de eis van redelijkheid en proportionaliteit. Met het initiatiefvoorstel werd een gebieds- en incidentgerichte openbare-ordebevoegdheid voor de

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 865, nr. 4.

burgemeester gecreëerd die kon worden ingezet in wapengerelateerde situaties.

Tijdens de parlementaire behandeling van het initiatiefvoorstel kwam de regering met een eigen wetsvoorstel. Gaandeweg de parlementaire behandeling zijn deze twee voorstellen in elkaar overgevoerd. Aan het initiatiefvoorstel werden een aantal elementen uit het regeringsvoorstel toegevoegd, zoals de rol voor de gemeenteraad, het verplichte driehoeks-overleg en het aparte bevel van de officier van justitie. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het huidige artikel 151b van de Gemeentewet en de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie.

2.2. Huidige procedure

In de huidige procedure hebben zowel de gemeenteraad als de burgemeester en de officier van justitie een rol. Artikel 151b van de Gemeentewet maakt het mogelijk dat de gemeenteraad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid geeft ter handhaving van de openbare orde een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen waarin vervolgens kan worden gefouilleerd op wapens. De burgemeester kan tot een dergelijke aanwijzing overgaan bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Voorafgaand aan de aanwijzing van een gebied als veiligheidsrisicogebied dient er een driehoeksoverleg plaats te vinden. Als een gebied aangewezen is als veiligheidsrisicogebied, dan kan de officier van justitie een concreet en separaat bevel geven tot het houden van een fouilleeractie in het aangewezen gebied met een maximum van 12 uren. Tijdens zo'n fouilleeractie zijn de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie van toepassing. Door de toepassing van deze artikelen kunnen preventief vervoermiddelen en kleding worden doorzocht en kan worden gevorderd dat verpakkingen die men bij zich draagt worden geopend.

De achtergrond van de bevoegdheid om in een gebied preventief te fouilleren is gelegen in de openbare-ordehandhaving. Een gebied waar sprake is van een verhoogd aantal wapengerelateerde incidenten wettigt de vrees dat sprake is van (verdere) verstoring van de openbare orde. Er wordt preventief gefouilleerd omdat er in het recente verleden in het gebied strafbare feiten zijn geconstateerd waarbij wapens gebruikt zijn, gecombineerd met een vrees voor herhaling. Het verhoogde risico op hernieuwde wapengerelateerde incidenten rechtvaardigt de vrees dat sprake is van verstoring van de openbare orde. Een gebied kan echter ook worden aangewezen zonder dat sprake is van een (recente) historie van wapengerelateerde incidenten, bijvoorbeeld het gebied rond een voetbalstadion, als wordt gevreesd (bijvoorbeeld vanwege de ervaring met vergelijkbare wedstrijden elders) dat voetbalsupporters met elkaar op de vuist zullen gaan en daarbij ook wapens zullen gebruiken.

Preventief fouilleren is een controlemiddel en wordt «zonder aanzien des persoons» ingezet. Een ieder die zich in het veiligheidsrisicogebied bevindt kan worden gefouilleerd. Jegens de te fouilleren persoon bestaat geen aanwijzing of vermoeden van een strafbaar feit, laat staan een concrete verdenking.

3. (Onderzoeks)ervaringen met preventief fouilleren

Sinds de invoering heeft het instrument preventief fouilleren een ontwikkeling doorgemaakt, is het instrument wetenschappelijk onderzocht en hebben een aantal steden de werking van het instrument geëvalueerd. Hieronder volgen enkele bevindingen uit deze onderzoeken en evaluaties.

3.1. Ontwikkelingen

In een deze zomer uitgekomen onderzoek van het COT en de Onderzoeksgroep Beke¹ worden de ontwikkelingen rondom het instrument preventief fouilleren geschetst. Het rapport schetst een helder en positief beeld van de ontwikkelingen rond preventief fouilleren sinds 2002 op juridisch, beleidsmatig en maatschappelijk terrein. Het rapport schetst ook een aantal in de praktijk gehanteerde mogelijkheden om tot (toegestane) vormen van gerichte fouillering te komen, zoals het gebruik van daderprofielen of modi operandi. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 5.5 van deze toelichting.

In het onderzoek is verder naar voren gekomen dat sinds 2005 een ontwikkeling gaande is in actiemethoden. Preventieve fouilleeracties zijn van grootschalige, statische acties veranderd in veelal kleinschalige en dynamische acties. Daarnaast zijn er verschillende actiemethoden ontwikkeld, zoals een gebiedsafsluiting of -insluiting, een mini-insluiting, gebiedssurveillance, statische en dynamische voertuigcontrole, passantencontrole, horecacontrole en openbaarvervoercontrole. Ook de frequentie van het aantal acties is afgenomen vanwege geringe beschikbare politiecapaciteit, «zwaarte» van het instrument, politieke voorkeuren en mogelijke imago-effecten. Het onderzoek laat zien dat het draagvlak onder de bevolking voor preventief fouilleren groot is en dat preventief fouilleren bijdraagt aan het terugdringen van het onveiligheidsgevoel. Daarnaast vermeldt het rapport enkele «cases» in verschillende gemeenten die de succesfactoren bij de toepassing van het instrument schetsen. Het rapport sluit af met een aantal voor de operationele en bestuurlijke praktijk waardevolle aanbevelingen.

Een van de aanbevelingen is om de huidige preventieve fouilleeracties te transformeren naar een flexibele manier van inzet.² Met het wetsvoorstel – in het bijzonder de incidentele fouillering – wordt die flexibiliteit verder verhoogd.

3.2. Maatschappelijk draagvlak

Uit evaluaties van onder meer de gemeenten Amsterdam³ en Rotterdam⁴ is naar voren gekomen dat er in de loop der jaren maatschappelijk draagvlak is ontstaan voor preventief fouilleren. Het ontstaan van dit draagvlak voor preventief fouilleren komt onder andere door de goede bejegening door de politie. De politie zorgt ervoor dat burgers zich geen verdachte voelen, dat het openthoud van burgers zoveel mogelijk wordt beperkt, dat personen die worden gefouilleerd een duidelijke uitleg vooraf krijgen en dat mensen accepteren dat ze worden gefouilleerd doordat de politie rustig en netjes fouilleert op locaties waar relatief veel wapenincidenten plaatsvinden. Daarnaast wordt de zichtbare aanwezigheid van de politie op straat gewaardeerd.

3.3. Slim preventief fouilleren; ANPR

De politie maakt bij gerichte vormen van preventief fouilleren gebruik van verschillende bronnen die tot haar beschikking staan. Bijvoorbeeld meldingen of aangiften van strafbare feiten, informatie die door Criminele

¹ *Onder het oppervlak*, onderzoek van Bureau Beke en het COT in opdracht van Politie en Wetenschap, nr. 38, 2011.

² Zie vorige noot, p. 81.

³ *Wapenincidenten en preventief fouilleren Amsterdam 2009*, IVA 2010, p. 43–48. Zie ook: *Evaluatie preventief fouilleren Amsterdam: Opbrengsten, wapenincidenten en hot spots*, COT 2008, p. 35 en 42.

⁴ *Jaarrapportage 2009 preventief fouilleren, driehoek Rotterdam mei 2010*, p. 5–6 en 8. Zie ook: «Preventief fouilleren in Rotterdam: Maatschappelijk draagvlak, opbrengsten en effecten», COT 2007, p. 11–19.

Inlichtingen Eenheden verzameld is of eigen waarnemingen van de (wijk)agent op straat. Vanwege de toegenomen complexiteit en hoge mobiliteit in de samenleving maakt de politie ook in toenemende mate gebruik van technieken die helpen om inzicht te krijgen in stromen van informatie en personen die door de omvang niet direct met het menselijke oog te overzien zijn.

Een van die technieken is de Automatische Nummerplaat Herkenning («Automatic Numberplate Recognition»; ANPR). Hierbij worden kentekens van voertuigen vergeleken met bestanden die bijvoorbeeld informatie bevatten over bestuurders van voertuigen die gesignaleerd staan, een boete moeten betalen of tegen wie een gericht opsporingsonderzoek loopt. Deze techniek wordt gebruikt om de politie direct te laten reageren op de zogenaamde hits maar kan ook worden toegepast om een (objectief) beeld te creëren op basis waarvan de plaats en de tijd van de fouilleeracties kan worden vastgesteld. In Rotterdam is ANPR een aantal keer toegepast bij preventieve fouilleeracties. Tijdens een preventieve fouilleeractie kunnen niet alle voertuigen worden gecontroleerd.

Toepassing van het door ANPR gestuurde keuzeproces kan ertoe bijdragen dat voertuigen worden gecontroleerd waarvoor een verhoogde kans bestaat op de aanwezigheid van wapens. Hierdoor konden voertuigen worden gecontroleerd in het veiligheidsrisicogebied die in verband stonden met Wet wapens en munitie- antecedenten, ernstige feiten als overvallen en straatroof en tips van de Criminele Inlichtingen Eenheid. De daadwerkelijke selectie van de kentekens vindt geautomatiseerd plaats en wordt daardoor niet door menselijke waarnemingen beïnvloed. Er is dus geen sprake van selectie op grond van bijvoorbeeld ras of godsdienst.

3.4. Onderzoek Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft eerder dit jaar, samen met de ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam, uit eigen beweging onderzoek gedaan naar de uitvoering van preventief fouilleren in de praktijk. Aanleiding voor het onderzoek is de publieke discussie over de stelling dat privacy vaak het onderspit delft als de veiligheid in het gedrang komt. De ombudsmannen hebben onderzocht of bij de uitvoering van preventief fouilleren fundamentele rechten van burgers voldoende zijn gewaarborgd. Ten behoeve van het onderzoek hebben de ombudsmannen praktijksituaties onderzocht in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Culemborg en op de luchthaven Schiphol. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met jongeren uit Amsterdam Zuidoost en zijn er rondetafelgesprekken georganiseerd met de Koninklijke Marechaussee, vertegenwoordigers van de lokale driehoeken van de bij het onderzoek betrokken gemeenten, wetenschappers en twee ambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De ombudsmannen stellen in hun rapport voor om de toets van de officier van justitie voor het afgeven van de last in de praktijk meer gewicht te geven. De toets van de officier zou naar het oordeel van de ombudsmannen veel meer een echte proportionaliteits- en subsidiariteitstoets moeten zijn. Het rapport formuleert daartoe een door de officier te hanteren toetsingskader.¹

Wij zijn het met de ombudsmannen eens dat de officier van justitie de noodzaak van het fouilleren kritisch moet toetsen. Op twee punten hebben wij in het rapport van de ombudsmannen aanleiding gezien om dit wetsvoorstel aan te passen. Op beide punten volgen wij daarmee overigens ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het gaat om het vooropstellen van schriftelijkheid als hoofdregel bij het bevel van de officier van justitie, en om het handhaven van de laatste

¹ *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie.* Nationale Ombudsman, rapport 2011/252, www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2011/252, p. 43–45.

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»).

3.5. Stand van zaken tot nu toe

Het in paragraaf 3.1 genoemde onderzoek geeft een beeld van het gebruik van het instrument preventief fouilleren in de diverse gemeenten. Gemeenten die het instrument hebben opgenomen in hun APV kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën. De eerste categorie zijn gemeenten die het instrument zijn blijven inzetten sinds de invoering in 2002, zoals de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Maastricht en Heerlen. Cijfermatige analyse van het aantal wapenincidenten is voor deze gemeenten aanleiding om preventief te blijven fouilleren. In deze gemeenten worden gebieden aangewezen als veiligheidsrisicogebied omdat er in een gebied structureel wapengeweld wordt geconstateerd, er een hoog risico is op wapengeweld vanwege een evenement of voetbalwedstrijd of er in een gebied wapenincidenten zijn geweest waardoor maatschappelijke onrust is ontstaan.

De tweede categorie gemeenten heeft preventief fouilleren wel in de APV opgenomen maar het instrument nooit toegepast. Redenen hiervoor zijn het feit dat er geen wapengerelateerde problematiek is in de gemeente of omdat het wapengeweld met andere instrumenten kan worden aangepakt, bijvoorbeeld via een dader- of persoonsgerichte aanpak of met detectiepoortjes.

Tot slot zijn er gemeenten die het instrument in het verleden wel hebben ingezet, maar het nu (tijdelijk) niet meer gebruiken, bijvoorbeeld vanwege een afname van het wapengeweld of omdat preventief fouilleren een te grote inzet van politiecapaciteit vergt in relatie tot de (lage) wapenopbrengsten.

4. De voorgestelde verruimingen

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

Nadat de burgemeester, overeenkomstig de vereisten in artikel 151b van de Gemeentewet en de daarop gebaseerde bepaling in de APV, ter handhaving van de openbare orde een veiligheidsrisicogebied heeft aangewezen – op basis van een onderbouwd voorstel en na bespreking in het driehoeksoverleg – kan de officier van justitie vervolgens het bevel geven om daadwerkelijk preventief te fouilleren op wapens in het aangewezen gebied. De gangbare praktijk is dat de politie veelal schriftelijk bij de officier van justitie dient aan te geven dat een fouilleeractie noodzakelijk is en wanneer. Als de officier van justitie de noodzaak van de actie onderschrijft, geeft hij het bevel. Dat de fouilleeractie schriftelijk dient te worden aangevraagd is in de praktijk mede ontstaan doordat de Wet wapens en munitie in het derde lid van de artikelen 50 t/m 52 bepaalt dat het bevel van de officier van justitie ook dient te bevatten «de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid om de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.» Het OM vraagt daarom vaak een schriftelijke onderbouwing van de noodzaak om tot daadwerkelijke fouillering over te gaan. De politie dient dan met cijfers inzake eerdere incidenten en resultaten van al eerder gehouden acties aan te tonen dat een (nieuw) bevel van de officier van justitie noodzakelijk is. In de huidige praktijk is het niet duidelijk of de officier van justitie zijn bevel in een spoedeisende situatie ook mondeling mag geven. Om buiten twijfel te stellen dat dit mogelijk is, wordt voorgesteld om dat in de wet

vast te leggen (artikelen 50 en 51, zesde lid, en artikel 52, vijfde lid). Een mondeling gegeven bevel moet zo spoedig mogelijk alsnog op schrift worden gesteld, zodat de strafrechter in een eventuele strafzaak de rechtmatigheid van het fouilleren kan toetsen.

Door deze wijziging wordt het eenvoudiger om het instrument preventief fouilleren in te zetten in een spoedeisende situatie, gericht op een concreet (dreigend) incident. Wel blijft daarbij het vereiste gehandhaafd dat er door de burgemeester eerst een veiligheidsrisicogebied moet zijn aangewezen, na bespreking in de driehoek. Het bevel voor de fouilleeractie kan, indien de situatie zó spoedeisend is dat het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, ook door een hulpofficier van justitie worden gegeven. Deze vervangingsregeling sluit aan bij diverse bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, zoals de artikelen 54, tweede lid, 62a, tweede lid, en 97, derde lid. De hulpofficier van justitie treedt in deze gevallen in de positie van de officier van justitie. Vanuit die hoedanigheid verricht hij dus ook de toets die normaliter door de officier zelf wordt verricht, met in elk geval de elementen: noodzaak van de actie, proportionaliteit, subsidiariteit, aanvangstijd, plaats, duur en de vorm van de actie. Het betreft overigens uitzonderlijke gevallen omdat veelal door het OM al in een piketregeling zal zijn voorzien. Niettemin kan zich ook in dat laatste geval, dus als er een piketregeling is, nog een acute spoedsituatie voordoen waarbij de officier van justitie niet snel genoeg kan worden bereikt.

Indien de hulpofficier van deze bevoegdheid gebruik maakt, stelt hij de officier van justitie zo spoedig mogelijk op de hoogte. Zie ook paragraaf 8.3 en paragraaf 9 onder punt 4.

Bij de aanwijzing van gebieden tot veiligheidsrisicogebied als bedoeld in het artikel 151b Gemeentewet betreft het gebieden waarin het gaat om verstoringen van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens danwel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De verstoringen van de openbare orde danwel de vrees daarvoor kenmerken zich door een zekere voorzienbaarheid. Vaak zal sprake zijn van een gebied waar zich in het verleden reeds eerder wapen- of geweldsgerelateerde incidenten (en daarmee gepaarde gaande verstoringen van de openbare orde) hebben plaatsgehad en er een reëel risico bestaat dat zich hernieuwde incidenten en verstoringen van de openbare orde zullen voordoen. De gebiedsaanwijzing geldt voor een bepaalde duur en duurt niet langer dan ter handhaving van de openbare orde noodzakelijk is. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens danwel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan zich niet meer voordoet, dient de burgemeester op grond van artikel 151b, zesde lid, van de Gemeentewet, de gebiedsaanwijzing in te trekken.

In de praktijk wordt deze gebiedsaanwijzing gebaseerd op een rapportage van de politie. Deze rapportage bevat veelal een analyse van de lokale veiligheidssituatie, een overzicht van eerdere wapen- of geweldsgerelateerde incidenten en daarmee gepaard gaande verstoringen van de openbare orde (zowel naar aard als naar tijd en locatie binnen het aan te wijzen gebied) en een inschatting van de risico's dat sprake zal zijn van hernieuwde incidenten en verstoringen van de openbare orde. Bij een dergelijke rapportage wordt vaak ook gebruik gemaakt van gegevens van politie en openbaar ministerie en gemeentelijke gegevens over de veiligheid en leefbaarheid in de betreffende wijk, bijvoorbeeld ontleend aan de veiligheidsmonitor of de gemeentelijke veiligheidsindex. Het gaat dus, anders gezegd, om gebieden in de gemeente waar sprake is van een verhoogd risico voor de openbare orde, op basis van «een wapen- of geweldsgerelateerd verleden» en dus een zekere mate van voorzienbaarheid. Aldus kunnen wijken waar sprake is van een verhoogd risico als

gevolg van wapen- of geweldsgerelateerde incidenten ter handhaving van de openbare orde voor langere duur worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied.

Volgens dezelfde systematiek kunnen ook gebieden waar (grootschalige) evenementen worden gehouden, zoals voetbalwedstrijden met een verhoogd risico, worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Deze evenementen zijn eveneens voorzienbaar, omdat het tijdstip en locatie tijdig bekend zijn. Indien voor die situatie voor een wapen- of geweldsgerelateerde openbare ordeverstoring dient te worden gevreesd, bijvoorbeeld op basis van eerdere ervaringen met dergelijke evenementen en op basis van een dreigingsanalyse van de politie, kan eveneens een veiligheidsrisicogebied worden aangewezen.

Het huidige regime, ook met de hierboven beschreven wijzigingen, voorziet niet in de mogelijkheid van een preventieve fouilleeractie daar waar de aanwezigheid van wapens niet voorzienbaar was en dus nog geen veiligheidsrisicogebied geldt. Voor die situatie wordt een apart regime in de Gemeentewet en de WWM verankerd (incidentele fouillering). Deze vorm lichten wij thans nader toe.

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

De politie kan op dit moment alleen preventief fouilleren binnen een door de burgemeester vastgesteld veiligheidsrisicogebied en na een bevel van de officier van justitie en verplicht driehoeksoverleg. Voor onvoorzienbare, spoedeisende, situaties buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied duurt deze procedure echter te lang. Dat geldt eens te meer in een gemeente waar de verordening de burgemeester (nog) niet de bevoegdheid heeft gegeven om gebieden aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In het geval dat er buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied een kortstondige fouilleeractie nodig is, vanwege een plotselinge gebeurtenis die aanleiding geeft om ter handhaving van de openbare orde dit middel direct in te zetten, is het huidige systeem volgens artikel 151b Gemeentewet en de huidige artikelen 50 t/m 52 WWM niet toereikend. Volledigheidshalve: als *binnen* een al aangewezen veiligheidsrisicogebied versneld een fouilleeractie moet plaatsvinden, kan het mondelinge bevel van de officier van justitie uitkomst bieden.

Voorgesteld wordt daarom om, onder gelijktijdige aanpassing van het geldende regime in artikel 151b Gemeentewet, een apart regime in de Gemeentewet te verankeren voor preventief fouilleren voor zulke incidentele gevallen. Daartoe wordt een nieuw artikel 174b ingevoerd. Voor het huidige artikel 151b betekent dit dat het genoemde vierde lid, laatste volzin – weliswaar bedoeld voor de spoedaanwijzing maar in de praktijk relatief weinig gebruikt – wordt verplaatst naar het nieuwe artikel 174b. Dat artikel is vervolgens toegespitst op de bedoelde incidentele situaties en bevat daarmee een «lichter» regime. Tijdens de oriëntatie in het veld in het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is de behoefte aan een vorm van incidenteel fouilleren gebleken. Met deze voorgestelde bepaling beschikt de burgemeester over een eigenstandige bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen voor korte duur, namelijk maximaal twaalf uur. De bevoegdheid kan alleen worden ingezet voor onvoorzienbare spoedsituaties en komt erop neer dat de burgemeester (eventueel mondeling) een veiligheidsrisicogebied aanwijst, waarna – met een apart bevel vanuit het OM (dat ook mondeling kan worden gegeven) – de politie direct preventief kan fouilleren. Aan de aanwijzing van het gebied gaat geen apart driehoeksoverleg vooraf.

Als de burgemeester het gebied mondeling aanwijst, wordt de aanwijzing zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekendgemaakt. De burgemeester brengt de aanwijzing bovendien zo spoedig mogelijk ter kennis van de gemeenteraad, zodat de raad in de gelegenheid wordt gesteld zijn controlerende taak te vervullen en de burgemeester eventueel ter verantwoording kan roepen.¹

De toestemming om tot preventief fouilleren over te gaan wordt gegeven door de officier van justitie, maar als de (betrokken) officier van justitie niet snel genoeg kan worden bereikt, mag de toestemming ook worden gegeven door een hulpofficier van justitie. Deze stelt zo spoedig mogelijk de officier op de hoogte.

Het bevel van de (hulp)officier van justitie zal doorgaans mondeling gegeven worden, gezien de spoedeisendheid van de situatie. Een mondeling bevel wordt zo spoedig mogelijk op schrift gesteld.

Er gaat aan de aanwijzing van het gebied door de burgemeester geen verplicht driehoeksoverleg vooraf maar wel verplicht overleg tussen burgemeester en (hulp)officier van justitie. Dat kan bijvoorbeeld ook telefonisch. Daarmee blijft ook met deze nieuwe vorm van preventief fouilleren voor incidentele gevallen de gedeelde bestuurlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van bestuur en OM geheel intact.

De voorgestelde incidentele fouillering heeft betrekking op onvoorzienbare gevallen waarin de openbare orde direct in het geding is en dus sprake is van spoedeisendheid, bijvoorbeeld vanwege een plotselinge dreigende sfeer op een bepaalde plek, zodanig dat directe inzet van het middel preventief fouilleren gerechtvaardigd is. De aanwijzing door de burgemeester geldt voor een beperkte duur en gebied. Het gebied kan (een hoek van) een straat zijn of meerdere straten tegelijk, waar bijvoorbeeld sprake is van een concentratie van horecabedrijven waar op dat moment sprake is van vrees voor wapengerelateerde incidenten.

Ter nadere illustratie geven wij drie voorbeelden van gevallen waarin een dergelijke incidentele fouillering voor onvoorzienbare en spoedeisende situaties kan worden toegepast:

1. Er bestaat vrees voor een confrontatie ergens in de speelstad tussen groepen voetbalsupporters die met busjes onderweg zijn naar een voetbalwedstrijd of een ander evenement. De omgeving van het stadion en de toegangswegen zijn op grond van artikel 151b Gemeentewet al aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Als de supporters elkaar echter onverwacht treffen buiten dat gebied, dan kunnen de burgemeester en de (hulp)officier van justitie de nieuwe bevoegdheid gebruiken (uiteraard mits voldaan is aan de voorwaarde dat de openbare orde door de aanwezigheid van wapens wordt verstoord of dreigt te worden verstoord).
2. De politie krijgt de melding dat bij de uitgang van een café een vechtpartij plaatsvindt. Volgens de (anonieme) melding zou er ook met messen worden gezwaaaid en zijn gestoken. Als de politie ter plaatse komt houdt een grote groep jongeren zich rumoerig buiten voor het café op. Er wordt op dat moment niet gevochten. De aanwezige politie leidt uit de omstandigheden af dat er gevochten is en dat er sprake is van rivaliserende groepen jongeren, maar er zijn geen gewonden en niemand wil aangifte doen. De groep jongeren heeft duidelijk geen zin om de politie te vertellen wat er gebeurd is. Er heerst een opgefokte sfeer, maar er bestaat nog geen concrete verdenking van een gepleegd wapendelict of aanwijzing voor een dreigend wapendelict (zie artikel 52, tweede lid, WWM). De nieuwe bevoegdheid kan worden gebruikt om iedereen in de nabijheid van of in het café te fouilleren. Daarmee kan de orde en rust worden hersteld en door de fouillering kan worden voorkomen dat na vertrek van de politie deze jongeren elkaar alsnog met messen of andere wapens te lijf gaan.

¹ Artikel 180 van de Gemeentewet.

3. In een wijk is een steek- of schietpartij geweest, waarbij de dader met wapen wordt aangehouden. De wijk staat bekend als een rustige woonwijk en is geen gebied dat eerder blootstond aan wapengerelateerde incidenten. Er is daarom geen sprake van een al aangewezen veiligheidsrisicogebied. Na het incident blijft het onrustig op straat en er is vrees voor openbare onrust of vechtpartijen, waarbij mogelijk wapens gebruikt gaan worden. Op grond van de WWM heeft de politie geen enkele verdere aanwijzing, immers de dader is aangehouden en het wapen is gevonden. Als gevolg van het wapenincident en de sluimerende onrust in de straat en omliggende straten, vindt en vanwege de ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde vanwege de aanwezigheid van wapens een kortstondige fouilleeractie plaats. Middels het preventief fouilleren kan men straten of delen van de wijk afsluiten en alle personen binnen die straat of wijk preventief fouilleren, maar de politie kan ook kiezen voor aselekt fouilleren zonder afsluiting.

Een concreet voorbeeld uit de praktijk hierbij is een school in een wijk in Amsterdam-West waar zich een steekpartij had voorgedaan. Het slachtoffer en de dader waren afkomstig uit twee verschillende bevolkingsgroepen die elkaar op straat, na het incident, begonnen op te zoeken. Het gebied was niet aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De wens om in die situatie direct preventief te fouilleren was er op dat moment wel degelijk, maar kon in Amsterdam toen niet worden ingezet. Het is vervolgens ruim twee weken onrustig gebleven in de wijk waarbij diverse incidenten plaatsvonden, zelfs enkele met wapens. Hier had het onmiddellijk inzetten en kortstondig inzetten van het middel preventief fouilleren vanwege de ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde vanwege de aanwezigheid van wapens, een goed instrument geweest in het kader van de handhaving van de openbare orde.

Artikel 174b Gemeentewet behelst een uitbreiding van het eigenstandige bevoegdhedenpakket van de burgemeester. Dit kan met zich brengen dat ook in een gemeente waar de gemeenteraad niet heeft besloten om toepassing te geven aan artikel 151b (zodat er in die gemeente dus geen APV-bepaling is die de burgemeester de bevoegdheid geeft om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen) er toch fouilleeracties kunnen plaatsvinden, maar dan voor incidentele gevallen van korte duur. Gezien de aard van de gevallen, waarbij sprake is van een directe implicatie voor de openbare orde, achten wij het bestaan van een dergelijk apart regime naast artikel 151b, verdedigbaar en ook dringend noodzakelijk. De burgemeester dient, ter handhaving van de openbare orde de maatregelen te nemen die hij nodig oordeelt, dus ook in die gevallen waarin een kortstondige inzet van het middel preventief fouilleren dient ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde en sprake is van een zekere acuiteit en spoed. Het betreft, het zij herhaald, onvoorzienbare gevallen waarin sprake is van spoedeisendheid en beperkte duur van de gebiedsaanwijzing (maximaal twaalf uur). Het zijn dergelijke gevallen waar het voorgestelde artikel 174b op doelt. De gemeenteraad heeft altijd de mogelijkheid om de burgemeester achteraf ter verantwoording te roepen. Een dergelijke constructie is in het openbare-orderecht niet ongebruikelijk: ook rond het toepassen van noodrecht bij evenementen of het opleggen van gebiedsverboden ter handhaving van de openbare orde kan de gemeenteraad de burgemeester achteraf daarop aanspreken.

Om de raad in staat te stellen zijn controlerende taak adequaat te vervullen, is in het voorgestelde artikel 174b, vierde lid, van de Gemeentewet bepaald dat de burgemeester zijn besluit voor de korte gebiedsaanwijzing in het kader van de incidentele fouillering zo spoedig mogelijk ter kennis dient te brengen van de raad. Het gebied kan op grond van

artikel 174b, derde lid, mondeling worden aangewezen, vanwege de vereiste spoed en de noodzaak om snel te kunnen fouilleren (waarbij ook het verrassingseffect een factor van betekenis is). In dat geval wordt het besluit achteraf op schrift gesteld. Uiteraard moet dit zo spoedig mogelijk zodat de belanghebbende gebruik kan maken van de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen. Om ervoor te zorgen dat er bij de uiteindelijk met de fouillerende politieambtenaren helderheid bestaat over de precieze omvang van het gebied en de duur van de gebiedsaanwijzing, alsmede ter voorkoming van mogelijke misverstanden of interpretatieverschillen, verdient het overigens wel aanbeveling dat er, ondanks de acuutheid en snelheid van handelen, over en weer toch een vorm van vastlegging vooraf plaatsvindt tussen burgemeester en het dienstdoende politiepersoneel – al dan niet door tussenkomst van bijvoorbeeld de betreffende commandant danwel zijn meerdere – over de gebiedsaanwijzing, de begrenzing van het gebied en dergelijke. Dit kan bijvoorbeeld door onderling elektronisch verkeer (e-mail, sms). Als de burgemeester ervoor kiest om de gebiedsaanwijzing vooraf op schrift te stellen, dan is de gebiedsaanwijzing een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 3:40 Awb bepaalt dat een besluit niet in werking treedt voordat het is bekendgemaakt. Voor de wijze van bekendmaking geldt artikel 3:42, tweede lid, Awb.

Bij het voorgaande willen wij voorts benadrukken dat het voorgestelde artikel 174b er niet voor is bedoeld om herhaaldelijk en dus met reguliere tussenpozen gebiedsaanwijzingen voor maximaal twaalf uur uit te vaardigen met vervolgens bijbehorende preventieve fouilleeracties. Elke vrijdag een spoedaanwijzing in bijvoorbeeld een horecagebied op het Rotterdamse Stadhuisplein of het Amsterdamse Leidseplein ligt niet voor de hand. De noodzaak van de gebiedsaanwijzing wordt dan immers alsnog voorzienbaar, en dan is er geen plaats meer voor toepassing van de nieuwe bevoegdheid. Voor dergelijke voorzienbare gevallen biedt artikel 151b voldoende soelaas, ofwel met een aantal «repeterende» kortlopende gebiedsaanwijzingen, ofwel met een gebiedsaanwijzing van langere duur.

Introductie van het voorgestelde artikel 174b naast het al bestaande – en op onderdelen aangepaste – artikel 151b brengt daarmee meer duidelijkheid in de verschillende soorten situaties waarin gefouilleerd moet worden en welke procedurele stappen er dan gezet dienen te worden, afhankelijk van de aard van de gevallen. Aan het voorgestelde artikel 174b is nog een ander voordeel verbonden. De ervaring leert dat gemeenten soms terughoudend zijn bij het toekennen van een bevoegdheid tot aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden aan de burgemeester of dat burgemeesters aarzelen om van de bevoegdheid gebruik te maken om een gebied langdurig als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen vanwege gevreesde «imago schade» voor die wijk. De achterliggende gedachte is dat als een wijk voor lange tijd is aangewezen als veiligheidsrisicogebied, dit voor bewoners als stigmatiserend wordt ervaren. Daarmee is ook sprake van een zekere aarzeling om het middel in te zetten. Dat betekent evenwel dat er voor plotselinge (en dus uitzonderlijke) gevallen waarin vanwege een incident de inzet van het middel van preventief fouilleren wel voor de hand ligt, evenmin preventief gefouilleerd kan worden. Het voorgestelde artikel 174b voorziet daarin.

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

De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitoefening van de politietaak is bevoegd tot onderzoek aan de kleding van personen (iedere burger dus, inclusief de verdachte) bij de uitoefening van een hem wettelijk toegekende bevoegdheid of bij een handeling ter uitvoering van de politietaak, indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor leven of veiligheid, die van de ambtenaar zelf of van derden en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar (artikel 8, derde lid, Politiewet 1993, vaak aangeduid als veiligheidsfouillering of veiligheidsonderzoek aan de kleding). Binnen deze regeling ontbreekt op dit moment een expliciet in de wet geregelde bevoegdheid om ook de voorwerpen die de aan een onderzoek te onderwerpen persoon met zich voert, zoals een tas of rugzak te onderzoeken. Het scheiden van deze voorwerpen van deze persoon ligt ook niet altijd direct binnen de mogelijkheden van de ambtenaar van de politie, terwijl hij of een aantal omstanders bij het nalaten van een onderzoek aan deze voorwerpen alsnog in een gevaarlijke situatie voor leven of veiligheid kan worden gebracht. Voorgesteld wordt om de Politiewet 201x op dit punt aan te vullen (artikel 7, derde lid).

Daarnaast wordt voorgesteld om de Politiewet 201x aan te vullen met de bevoegdheid tot fouillering (onderzoek aan de kleding en onderzoek van voorwerpen) van degene die door de politie wordt vervoerd (vervoersfouillering). In de afgelopen jaren is uit de beroepspraktijk van de politie gebleken, dat door het nalaten van een veiligheidsfouillering, veelal omdat de betreffende ambtenaar van politie niet direct feiten of omstandigheden kon duiden om het onderzoek te legitimeren, hij of derden alsnog werden gebracht in een situatie van onmiddellijk gevaar voor leven of veiligheid. Hier tegenover staan de door de Nationale ombudsman onderzochte klachten over het vermeende onjuiste gebruik van de veiligheidsfouillering door de ambtenaar van politie door het niet aan kunnen geven van feiten of omstandigheden die deze bevoegdheid konden legitimeren. Bij de ambtenaar van politie bestaat hierdoor een spanningsveld tussen het respecteren van de grondslag van de bevoegdheid en de onzekerheid dat de persoon die op dat moment niet aan een onderzoek wordt onderworpen zich alsnog met een door deze persoon meegevoerd voorwerp als een gevaar voor hem of derden manifesteert. Het vervoer van personen door middel van een surveillanceauto brengt met de situatie van de kleine besloten setting reeds een verhoogd risico voor de veiligheid van politieambten, derden en de persoon in kwestie met zich mee om een onderzoek aan de kleding en onderzoek van voorwerpen te rechtvaardigen.

Genoemd spanningsveld is overigens door de Nationale Ombudsman onderkend, zij het specifiek voor de aangehouden verdachte. Al in zijn jaarverslag 1998 schrijft hij letterlijk:¹ *«Een andere maatregel waarmee de veiligheid bij de overbrenging van een aangehouden verdachte kan worden gediend, is die van de veiligheidsfouillering. Ook deze maatregel houdt een inbreuk in op de lichamelijke integriteit. Op grond van artikel 8, derde lid, van de Politiewet 1993 is een politieambtenaar bevoegd tot het onderzoek aan de kleding van personen bij de uitoefening van een hem wettelijk toegekende bevoegdheid of bij een handeling ter uitvoering van de politietaak, indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid, die van de ambtenaar zelf of van derden en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar. De maatregel bestaat uit het met de hand aftasten van de kleding van de betrokkene. Het gaat daarbij om het zoeken naar gevaarlijke voorwerpen. Ook hier geldt dat het risico moet blijken uit objectiveerbare*

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 445, nr. 2, blz. 123.

omstandigheden, en dat alleen intuïtie van de betrokken ambtenaar niet voldoende is als reden om van de bevoegdheid tot fouilleren gebruik te maken. Het gegeven dat het alleen onder de genoemde omstandigheden is toegestaan een veiligheidsmaatregel te treffen, brengt mee dat niet in alle situaties waarin een aangehouden verdachte moet worden overgebracht elk veiligheidsrisico kan worden uitgesloten. Dit levert een spanningsveld op in de uitoefening van het politiewerk.

De Nationale Ombudsman doet verderop in het genoemde jaarverslag het volgende voorstel:¹ *«Gedacht zou kunnen worden aan het verlenen aan politieambtenaren van de bevoegdheid tot het verrichten van een «aanhoudingsfouillering», dat wil zeggen de bevoegdheid om elke aangehouden verdachte te fouilleren met het oog op een veilige overbrenging ter voorgeleiding. Het zou daarbij met name gaan om het controleren van de verdachte op de aanwezigheid van vuur-, slag- of steekwapens en voorwerpen die bestemd zijn om een weerloosmakende of soortgelijke stof te verspreiden. Dit betekent dat het fouilleren beperkt zou kunnen blijven tot een betrekkelijk oppervlakkig aftasten van de verdachte. Voor zo'n aanhoudingsfouillering zou dan niet de voorwaarde moeten gelden die wel van toepassing is op de veiligheidsfouillering als bedoeld in artikel 8, derde lid, van de Politiewet 1993, namelijk dat sprake moet zijn van een uit objectiveerbare feiten of omstandigheden blijkend veiligheidsrisico. Het zou van de inschatting van de situatie door de betrokken politieambtenaar afhangen of deze in een bepaald geval overgaat tot het daadwerkelijk gebruik van de bevoegdheid tot de aanhoudingsfouillering. Daarbij zouden dan eventueel ook, anders dan nu het geval is, intuïtieve overwegingen van deze ambtenaar een rol kunnen spelen. Een dergelijke verruiming van de bevoegdheid tot het fouilleren van de aangehouden verdachte kan ertoe leiden dat bepaalde veiligheidsrisico's worden uitgesloten, doordat aldus kan worden vastgesteld dat de verdachte geen gevaarlijke voorwerpen met zich draagt, of doordat hij daarvan zo nodig kan worden ontdaan. In althans een aantal gevallen kan dat ertoe leiden dat er niet langer reden behoeft te worden gezien tot het aanleggen van handboeien. Bezien vanuit het perspectief van de aangehouden verdachte levert dat een verbetering op omdat het fouilleren zal worden ervaren als een lichtere maatregel dan het geboeid overbrengen.»*

De voorgestelde aanpassing voorziet hierin. Wij tekenen daarbij aan dat vervoersfouillering hiermee geen verplichting wordt en net als andere vrijheidsbeperkende middelen gebonden blijft 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). Wel beogen wij 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 ons voorgestelde verruiming gaat op één punt verder dan het voorstel van de Nationale ombudsman: de verruiming ziet niet alleen op de aangehouden verdachte maar op elke persoon die door de politie wordt vervoerd. Het veiligheidsrisico ontstaat immers reeds door de fysieke nabijheid tijdens het vervoer en niet per se door de reden voor het vervoer. Iemand hoeft geen verdachte te zijn om tijdens het vervoer de voorwerpen die hij bij zich heeft, te gebruiken tegen zichzelf, de politieambten of omstanders. Te denken valt aan iemand die niet bij zinnen is.

¹ Idem, blz. 125.

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

Het huidige juridische kader voor insluitingsfouillering omvat artikel 8 van de Politiewet 1993 en artikel 28 van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna ook: de Ambtsinstructie). Artikel 8, derde en vierde lid, van de Politiewet 1993 regelen de zogeheten veiligheidsfouillering (zie hiervoor, paragraaf 4.3). Het derde lid geeft de ambtenaar van politie de bevoegdheid personen *aan de kleding* te onderzoeken, indien uit feiten en omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid, danwel voor leven of veiligheid van de ambtenaar zelf of van derden, en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar. Deze bevoegdheid is overigens niet beperkt tot verdachten of veroordeelden. Het vierde lid geeft de officier van justitie en de hulpofficier van justitie de bevoegdheid te bepalen dat verdachten of veroordeelden *aan hun lichaam* worden onderzocht, indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid dan wel voor leven of veiligheid van de ambtenaar zelf, en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar. Gezien deze clausulering bieden deze bepalingen geen oplossing in het kader van insluiting, anders dan in uitzonderlijke gevallen. De Politiewet 1993 kent verder geen bepalingen die onderzoek aan of in het lichaam toestaan.

Artikel 28 van de Ambtsinstructie regelt de insluitingsfouillering door de politie bij het insluiten van arrestanten in een politiecel. Op grond van die bepaling wordt een ingeslotene voorafgaand aan de insluiting onderzocht door het aftasten en doorzoeken van zijn/haar kleding. Het gaat daarbij om het traceren van gevaarlijke voorwerpen. Het komt echter regelmatig voor dat ingeslotenen – ondanks deze fouillering aan de kleding – in het bezit blijken van gevaarlijke voorwerpen die bij de fouillering niet zijn getraceerd. Het gaat dan om zaken zoals lucifers, aanstekers, drugs, wapens en andere middelen. De veiligheid van de ingeslotenen en het personeel belast met de zorg voor ingeslotenen, is daarmee onvoldoende gewaarborgd.

De toenmalige korpsbeheerder van het politiekorps Haaglanden, de heer Deetman, heeft in 2006 en 2007 het verzoek gedaan om de regelgeving ten aanzien van de insluitingsfouillering in politiecellen aan te passen en de mogelijkheden voor insluitingsfouillering te verruimen, parallel aan het regime in de Penitenciaire Beginselenwet (Pbw). De Pbw geeft het personeel van penitenciaire inrichtingen meer bevoegdheden tot onderzoek aan en in het lichaam. De Pbw is toereikend voor een adequaat niveau van veiligheid in penitenciaire inrichtingen, terwijl dat instrumentarium hetzelfde doel dient als het doel dat hier ten aanzien van politiecellen aan de orde is, namelijk handhaving van orde en veiligheid in de inrichting en bescherming van de gezondheid van de ingeslotene. Politiecellen en penitenciaire inrichtingen zijn in relatie tot de handhaving van de openbare orde en veiligheid vergelijkbaar. Het gaat in beide gevallen om insluiting van personen voor wier veiligheid de overheid zorg draagt, en bovendien is in beide situaties sprake van het geregeld aantreffen van zaken die voor de orde en veiligheid een gevaar kunnen vormen.

Zo was er in 1987 een ernstige brand in het arrestantenhuis van de toenmalige gemeentepolitie Den Haag (thans het hoofdbureau van de regiopolitie Haaglanden). De brand was ontstaan doordat een arrestant de beschikking had over een aansteker. Bij de brand zijn twee arrestanten en twee brandweerlieden om het leven gekomen.

Ook kan worden gewezen op de brand in het cellencomplex op Schiphol oost. Ook daarbij was de oorzaak van de brand gelegen in de aanwezigheid van een brandveroorzakend attribuut in een cel van het betreffende complex. Verder kan worden gewezen op de jaarverslagen van de regionale commissie van toezicht politiecellen Haaglanden. In het jaarverslag 2006 vermeldt de commissie: «In haar jaarverslagen heeft de commissie regelmatig aangegeven dat de beperkte mogelijkheden tot fouillering door de politie niet de brandveiligheid ten goede komen. Telkenmale is gebleken dat arrestanten voorwerpen weten mee te smokkelen door deze in lichaamsholten te verbergen.»

Uit het rapport van de VROM-Inspectie naar aanleiding van de Schiphol-brand is naar voren gekomen dat de brandveiligheid van politiecelcomplexen te wensen overlaat.¹ Het rapport bevat een inventarisatie van de staat van brandveiligheid van de politiecelcomplexen in vijf politieregio's, alsmede locaties van de Spoorwegpolitie/KLPD in een vijftal grotere stationslocaties en een drietal locaties op luchthavens waar de Koninklijke Marechaussee over cellen beschikt. In drie van de vijf onderzochte regio's bestaat behoefte aan meer mogelijkheden om arrestanten te onderzoeken aan of in het lichaam. Volgens de politie, aldus het rapport (p. 14), blijft door de huidige regelgeving het risico bestaan dat ongewenste zaken mee de cel in worden gesmokkeld.

De noodzaak voor de gewenste uitbreiding is ten slotte ook gebleken bij een inventarisatie onder de regionale korpsen en uit diverse gesprekken met de arrestantenverzorger van de grote vier regionale politiekorpsen in januari 2009 en met functionarissen van het gevangeniswezen in mei 2009. Ook in deze gesprekken werd de wens geuit tot verruiming van de huidige bevoegdheden van de politie met betrekking tot insluiting van arrestanten in het cellencomplex.

In dit wetsvoorstel wordt daarom een aan de Pbw ontleend instrumentarium, met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in het politiebureau of het politiecellencomplex, voorzien in artikel 7 van de Politiewet 201x. In dit artikel wordt de bestaande bevoegdheid tot onderzoek *aan de kleding* van een in te sluiten persoon opgenomen (artikel 7, vierde lid; nu nog geregeld in artikel 28 Ambtsinstructie) en worden daarnaast twee nieuwe bevoegdheden toegevoegd:

- De bevoegdheid van het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale politie-eenheid, zijn plaatsvervanger of het hoofd arrestantenzorg om toestemming te geven voor onderzoek *aan het lichaam*. Het onderzoek aan het lichaam omvat het uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam van de ingeslotene (vgl. artikel 29 Pbw);
- De bevoegdheid van het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale politie-eenheid of zijn plaatsvervanger om te bepalen dat een ingeslotene door een arts (of in diens opdracht een verpleegkundige) *in het lichaam* wordt onderzocht, indien dit noodzakelijk is ter afwending van ernstig gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid in het politiebureau of het cellencomplex dan wel voor de gezondheid van de ingeslotene. Daar moeten concrete aanwijzingen voor zijn, bijvoorbeeld dat een ingeslotene ná insluiting plotseling evident onder invloed van drugs blijkt te zijn, terwijl bij doorzoeking van de cel en onderzoek aan het lichaam geen drugs worden gevonden. De eigen verantwoordelijkheid van de arts kan overigens meebrengen dat hij weigert het onderzoek uit te voeren.

¹ *Brandveiligheid in politiecellen*, Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 111.

5. Afgewezen vormen van verruiming

In de vorige paragraaf hebben wij beschreven welke vormen van verruiming van fouilleerbevoegdheden met dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd. Naast deze wijzigingen zijn tevens verschillende andere vormen van mogelijke verruiming onderzocht, maar uiteindelijk niet als wenselijk of noodzakelijk beoordeeld. Wij lichten deze thans nader toe.

5.1. De huidige systematiek geheel vervangen

Er is allereerst gekeken naar de optie om het huidige systeem te vervangen door een geheel nieuw systeem met een andere werkwijze. Daarbij zijn twee varianten onderzocht. Enerzijds is nagegaan of het noodzakelijk is om het huidige systeem te vervangen door een systeem gelijkend op het oorspronkelijke initiatiefvoorstel van Van de Camp, waarin de burgemeester een geheel eigenstandige bevoegdheid kreeg toebedeeld, zonder rol van de officier van justitie en de gemeenteraad. Anderzijds is gekeken naar het alternatief waarbij het huidige systeem wordt vervangen door een systeem waarbij preventief fouilleren geheel onder het gezag van de officier van justitie komt te vallen. In deze regeling zou geen rol voor de gemeenteraad en de burgemeester zijn weggelegd. Beide varianten hebben wij afgewezen. Ook de praktijk heeft hieraan geen behoefte.

De bestaande systematiek waarbij de gemeenteraad (zie artikel 151b) de keuze heeft om aan de burgemeester de bevoegdheid tot het aanwijzen van een veiligheidsrisico-gebied (veelal ingezet voor langere duur) wel of niet toe te kennen, verhoogt de democratische legitimiteit op lokaal niveau en is daarmee te beschouwen als een belangrijke verworvenheid. Dat neemt overigens niet weg dat voor spoedsituaties de behoefte aan een rechtstreeks aan de burgemeester geattribueerde bevoegdheid wel is aangetoond (zie paragraaf 4.2). Om die reden wordt daar wel een aparte bevoegdheid geïntroduceerd (met ook een andere positie van de gemeenteraad) met het voorgestelde artikel 174b. Dit voorgestelde artikel bevat overigens geen wijziging met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden tussen de burgemeester die een gebied aanwijst en de officier van justitie die een concreet bevel geeft voor de daadwerkelijke fouilleeractie. Ook die verdeling is een belangrijke verworvenheid die ook gezien de Staatsburgse jurisprudentie (zie verder paragraaf 6, zie hierna) van belang is. Vanwege de aparte afwegingen bij en de aparte toestemmingen van de burgemeester en de officier van justitie voldoet deze regeling eerder aan de vereisten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het aanpassen van de huidige regeling zal leiden tot afbreuk van de ingebouwde waarborgen wat geen wenselijk gevolg is. Om dezelfde reden is er dus evenmin voor gekozen om – in plaats van de burgemeester en de gemeenteraad – het gehele bevoegdhedenpakket over te hevelen naar de officier van justitie.

De in de vorige paragrafen beschreven vormen van verruiming brengen voor bepaalde vormen van preventief fouilleren wel een andere rol voor de gemeenteraad met zich mee. Bij «incidentele fouillering» wordt de gemeenteraad achteraf geïnformeerd. Het betreft een vorm van attributie zodat de gemeenteraad niet zelf kan afwegen of aan de burgemeester wel of niet de bevoegdheid moet worden toegekend. Gezien het karakter van de incidentele fouillering en de situaties waarin deze fouillering inzetbaar is, is het reëel dat de gemeenteraad alleen achteraf wordt geïnformeerd. Uiteraard kan de gemeenteraad op grond van artikel 180 van de Gemeentewet de burgemeester te allen tijde ter verantwoording roepen.

5.2. Duur van de aanwijzing tot veiligheidsrisicogebied wettelijk verankeren

De huidige regeling in artikel 151b bevat geen voorschriften over de duur van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied. Destijds is er bewust voor gekozen om aan de lokale bestuursorganen over te laten een nadere invulling te geven aan de duur van een aanwijzing. Wel is in de Gemeentewet verankerd dat de duur van de aanwijzing van het gebied niet langer mag zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Over het algemeen hanteren gemeenten een termijn van een half jaar en een enkele gemeente gaat uit van een jaar. Indien het wenselijk is de gebiedsaanwijzing te verlengen, dan moet er opnieuw worden gekeken naar de noodzaak van de aanwijzing. Lokaal worden afspraken gemaakt voor hoe lang een burgemeester een veiligheidsrisicogebied mag aanwijzen. Uit de praktijk is naar voren gekomen dat deze constructie voldoet en er dus geen behoefte en ook geen noodzaak bestaat om meer uniformiteit aan te brengen in de duur van gebiedsaanwijzingen.

5.3. Doorzoeken van kofferbakken uitbreiden

In veel situaties is het thans al mogelijk om voertuigen en daarmee ook kofferbakken te doorzoeken. Het betreft de volgende situaties:

- Douanecontrole: de douane is in het kader van de Europese Richtlijn nr. 91/477EEG van 18 juni 1991, belast met de controle op de verwerking en het voorhanden hebben van wapens. Voor de uitoefening van deze bevoegdheid is de douane ook bevoegd om voertuigen te doorzoeken;
- Vreemdelingentoezicht: indien er een redelijk vermoeden bestaat dat met een vervoermiddel vreemdelingen worden vervoerd kunnen voertuigen worden gecontroleerd;
- Luchthavens: te alle tijde zijn politieambtenaren en de Koninklijke Marechaussee bevoegd om personen die zich bevinden op door de minister van Veiligheid en Justitie aangewezen luchthavens, te onderzoeken aan hun kleding, verpakkingen, bagage maar ook hun vervoermiddel. Deze bevoegdheid geldt voor het gehele luchtvaartterrein;
- Binnen een veiligheidsrisicogebied tijdens een preventieve fouilleeractie op basis van de Gemeentewet;
- Na een gepleegd strafbaar feit met wapens of bij aanwijzingen van een te plegen strafbaar feit met wapens;
- Indien bekend is of redelijkerwijze vermoed kan worden dat het desbetreffende voertuig wordt gebruikt voor een in de Opiumwet verboden handeling;
- In geval van aanwijzingen van een terroristisch misdrijf;
- In het kader van het leerstuk van de voortgezette toepassing. Hierbij dient te worden gedacht aan de situatie dat een verkeerscontrole op grond van de Wegenverkeerswet vanwege een vermoeden van een strafbaar feit wordt voortgezet met strafvorderlijke dwangmiddelen, waaronder doorzoeken van het voertuig.

Een algehele «standaardbevoegdheid» voor de politie om voertuigen en daarmee ook kofferbakken te doorzoeken is een te vergaande inbreuk op de volgens het EVRM¹ gewaarborgde grondrechten. Dat een dergelijke standaardbevoegdheid een te vergaande inbreuk met zich meebrengt was reeds aangegeven in het Actieplan illegale (vuur)wapens van 2005.² Bovendien kan met alleen een standaardbevoegdheid om voertuigen te doorzoeken niet worden volstaan aangezien veel wapens zich eenvoudig in de kleding laten verstoppert. De bevoegdheid zou dan ook moeten worden aangevuld met een standaardbevoegdheid tot het onderzoek aan de kleding. Daarmee wordt preventief fouilleren echter een standaardcon-

¹ Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

² Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 55.

trolebevoegdheid van de politie, wat gezien de rechtspraak van het EHRM niet stand zal houden.

5.4. Preventief fouilleren op drugs en andere voorwerpen

In het fenomeenonderzoek «Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen»¹ is de aanbeveling gedaan om de mogelijkheid van preventief fouilleren op drugs in het publieke domein nader te verkennen. Wij hebben deze aanbeveling meegenomen in het onderzoek naar verruimingsvormen van preventief fouilleren.² Tijdens het onderzoek naar verschillende verruimingsvormen van preventief fouilleren is bij vertegenwoordigers van de lokale driehoek van verschillende gemeenten de behoefte gepeild om in de wet te verankeren dat naast wapens ook preventief gefouilleerd mag worden op drugs. De vertegenwoordigers gaven echter aan geen behoefte en ook geen noodzaak te zien om preventief te fouilleren op drugs. Het instrument preventief fouilleren is een controlebevoegdheid die kan worden ingezet bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor verstoring van de openbare orde. De relatie tussen preventief fouilleren op drugs en de handhaving van de openbare orde is echter (te) indirect, de drugsgebruiker doet voornamelijk zichzelf schade aan en het fouilleren op drugs voorkomt niet dat mensen de drugs al hebben ingenomen waardoor ze overlastgevend gedrag kunnen vertonen. De gebieden waarin de politie preventief zou willen fouilleren op drugs zullen veelal dezelfde gebieden zijn als waar de politie preventief wil fouilleren op wapens. Vindt de politie tijdens het fouilleren van een persoon drugs, dan worden de drugs als bijvangst in beslag genomen. Daarbij komt dat de drugspilletjes te klein zijn om met preventief fouilleren te vinden. Preventief fouilleren is ten slotte niet meer dan het aftasten van de kleding. Wil je personen volledig controleren op het bezit van drugs dan is ook het aftasten van het lichaam vereist. Tot slot biedt ook de Opiumwet mogelijkheden voor de politie om op te treden. In artikel 9 van de Opiumwet is de bevoegdheid van de politieambtenaar verankerd om, vanwege een verdenking van het plegen van strafbare feiten als bedoeld in de Opiumwet, toegang te verkrijgen tot vervoermiddelen, woongedeelten en plaatsen en om voertuigen en personen te fouilleren indien er tegen die persoon ernstige bezwaren bestaan. Vanwege de hiervoor genoemde redenen en het ontbreken van nut en noodzaak zien wij af van de mogelijkheid om preventief fouilleren op het bezit van drugs in de wet te verankeren.

Om dezelfde reden hebben wij ook afgezien van het regelen van een bevoegdheid om naast drugs ook preventief te kunnen fouilleren op «andere voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord». De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Genootschap van Burgemeesters, die – naast vele anderen – dit voorjaar zijn geconsulteerd aan de hand van een concept-wetsvoorstel, hadden voor een dergelijke bevoegdheid (buiten noodrecht-situaties) gepleit. Wij achten een dergelijke bevoegdheid voor de reguliere (dus niet buitengewone) omstandigheden te ver gaand omdat dit een vrij algemene en niet omschreven bevoegdheid zou impliceren. Het begrip «andere voorwerpen waarmee de openbare orde kan worden verstoord» achten wij te onbepaald en ook onvoldoende concreet. Bovendien is het ook zeer de vraag of in alle gevallen dan ook een aparte rol voor de officier van justitie is weggelegd. In een dergelijk geval gaat het dan immers niet uitsluitend om wapens (waar dus het aparte regime van de Wet wapens en munitie en de daarin vervatte rol voor de officier van justitie is verankerd). Een dergelijke (vrij algemeen omschreven en onbepaalde) bevoegdheid zal de toets vanuit EVRM-oogpunt evenmin doorstaan.

¹ *Ordeverstoringen en groepsgeweld bij evenementen en grootschalige gebeurtenissen. Scherpste en alertheid*, COT, Bureau Beke en de Politieacademie 2010.

² Kamerstukken II 2010/11, 28 684, nr. 291.

5.5. Wettelijk verankeren van criteria ten behoeve van gerichte fouilleren

Preventief fouilleren is een controlemiddel en dient «zonder aanzien des persoons» te worden ingezet. Dat wil zeggen dat de selectie van te fouilleren personen niet gebaseerd is op slechts één uiterlijk kenmerk, bijvoorbeeld iemands huidskleur, nationaliteit, afkomst of religie. Selectie op basis van deze kenmerken is discriminatoir en levert strijd op met artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Dit laat overigens onverlet dat in bepaalde praktijksituaties preventief fouilleren wel gericht kan worden toegepast. Gedacht kan worden aan het gebruiken van bepaalde eigenschappen en kenmerken van onbekende daders bij preventief fouilleren.

In de eerste plaats kan gebruik gemaakt worden van een bepaald daderprofiel op basis van politie-informatie en -analyses, zoals het fouilleren van mannen van rond de twintig met een kaal hoofd, ongeveer één meter tachtig lang en een bepaalde kleur jas dragend. Selectiecriteria als leeftijd, kledingstijl en persoonlijke kenmerken zijn geoorloofd mits gebaseerd op een objectieve en relevante rechtvaardigingsgrond, evenals analyse van het gebied, politie-informatie en gedragspatronen. In de tweede plaats kan het instrument gericht toegepast worden aan de hand van een profielschets op basis van modus operandi en het plaats delict. Te denken valt dan aan een omstander die zich verdacht gedraagt, ongebruikelijke voorwerpen bij zich draagt of anderszins op een terzake doende wijze opvalt. Regelmatig doet zich in de praktijk het voorbeeld voor dat een persoon snel een steegje induikt of het veiligheidsrisicogebied uitloopt bij het zien van de fouilleeractie.

In de literatuur¹ wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen profilering op basis van etnische of raciale kenmerken en een selectie op basis van bepaalde daderprofielen. Het verschil tussen geoorloofde profilering en discriminatoire profilering zit in de persoonlijke benadering van een betrokkene en niet (overwegend) vanwege iemands huidskleur. Ook het EU-grondrechtenagentschap definieert discriminatoir profileren in een rapport² als «etnisch profileren» indien selectiecriteria worden gehanteerd die geheel of voornamelijk gebaseerd zijn op ras, etniciteit en religie. (In de praktijk kunnen zich situaties voordoen dat een betrokkene juist wel op basis van raciale of etnische kenmerken geselecteerd en gefouilleerd wordt, echter alleen indien deze selectie rust op een andere, objectieve reden. De reden dient te allen tijde gerelateerd te zijn naar deze specifieke persoon.)³

Etnisch profileren is niet alleen uit het oogpunt van discriminatie onwenselijk, het veroorzaakt volgens het rapport⁴ onnodige spanningen tussen bevolkingsgroepen in de samenleving. Daarnaast werkt etnisch profileren ook contraproductief. Niet alleen doet het afbreuk aan het maatschappelijke begrip en steun voor de inzet van het instrument, groepen mensen worden ook onnodig gestereotypeerd en gecriminaliseerd.

Ter voorkoming van ongeoorloofde selectie worden in dit wetsvoorstel objectieve criteria gehanteerd die worden begrensd door de juridische eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bovendien wordt er een selectie gemaakt naar duur, tijdstip en plaats waar de fouilleeractie zal plaatsvinden. Acties worden daardoor zorgvuldig gepland op bepaalde tijdstippen en binnen bepaalde gebieden. Deze indirecte vorm van selectie is geoorloofd, mits er niet selectief gefouilleerd wordt binnen het begrensde gebied. Uitgangspunt daarbij is de professionaliteit van het

¹ J.E. Goldschmidt en P.R. Rodriguez, *Het gebruik van etnische of religieuze profielen bij het voorkomen en opsporen van strafbare feiten die een bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid*, in: Monitor Racisme & Extremisme. Zevende rapportage, J. van Donselaar en P.R. Rodrigues, 2006, p. 56 en 57.

² *Towards more effective policing – Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: A guide*, EU Agency for Fundamental Rights, 2010, p. 15.

³ Idem noot 2 «In deciding whether or not to exercise their stop and search powers police officers must obviously have regard to other factors too.»

⁴ Idem noot 2, p. 18.

politieoptreden. In briefings voorafgaande aan een fouilleeractie wordt benadrukt dat er non-discriminatoir gefouilleerd dient te worden. Daarnaast houdt de operationele leiding op straat toezicht op het handhaven van dit criterium door de politieambtenaren.

Tijdens de oriëntatie in het veld in het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is gebleken dat er weliswaar behoefte bestaat aan meer richting omtrent wat wel en niet mogelijk is rondom gericht fouilleren, maar ook dat er geen dringende noodzaak bestaat in het benoemen van criteria in de wet of in de toelichting.

Om die reden hebben wij van het stellen van nadere criteria afgezien. In dit verband zij ook nog gewezen op het al eerder – zie paragraaf 3.4 – genoemde onderzoek van de Nationale ombudsman, in samenwerking met de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam.¹ De ombudsmannen stellen in het onderzoek dat in de praktijk niet altijd aselect wordt gefouilleerd en dat het maken van selectie voor een deel wordt overgelaten aan het gezond verstand of de professionaliteit of intuïtie van de politieambtenaar. Dit achten zij een onvoldoende basis voor een objectieve en aselecte toepassing van de fouilleerbevoegdheden. Selectiecriteria worden ook niet steeds voorafgaand aan een actie vastgelegd. Hierdoor ontstaat een vorm van selectie die niet transparant en controleerbaar is en waardoor een risico ontstaat op ongeoorloofde selectie, aldus de ombudsmannen.²

De ombudsmannen sluiten het gebruik van selectiecriteria echter niet uit. Per fouilleeractie moet worden bepaald of het gebruik van selectiecriteria noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de actie. Dit doel dient bij iedere actie te worden benoemd. De doelen van een actie zijn veelal opsporing van wapens, versterken van het veiligheidsgevoel van burgers en/of het voorkomen dat mensen wapens meenemen. Indien het doel het opsporen van wapens is en er is specifieke informatie over de doelgroep, dan is er veelal behoefte aan selectiecriteria. De ombudsmannen oordelen dat selectie in dergelijke situaties proportioneel is omdat minder burgers worden onderworpen aan fouillering.

Selectiecriteria vinden hun begrenzing in het discriminatieverbod.

Discriminatie is het maken van een onterecht en ongeoorloofd onderscheid op grond van kenmerken die er niet toe doen. Niet elke ongelijke behandeling is dus discriminerend. Selectiecriteria dienen objectief onderbouwd te zijn. De ombudsmannen zijn van mening dat het gebruik van strafrechtelijke gegevens als selectiecriteria niet snel gerechtvaardigd zal zijn, vanwege het beginsel van de onschuldpresumptie en vanwege het risico van oneigenlijk gebruik van het middel preventief fouilleren vanwege het ontbreken van strafvorderlijke bevoegdheden.³

Objectieve selectiecriteria op basis van een analyse van recente politie-informatie zijn echter toegestaan, aldus de ombudsmannen. Zo leidde een dergelijke analyse ten behoeve van een fouilleeractie in Amsterdam tot de criteria «meer dan drie mannen in een auto in een bepaalde buurt» en «een groep jongeren in een bepaalde buurt».³

Dit onderzoek van de Nationale ombudsman bevestigt wat in de eerdere onderzoeken ook naar voren komt en geeft geen aanleiding om selectiecriteria wettelijk te verankeren.

Los van het vorenstaande willen wij nog wijzen op het al eerder (zie paragraaf 3.1) in deze memorie van toelichting genoemd onderzoek «Onder het oppervlak» van het COT en Onderzoeksgroep Beke. In dit onderzoek gaan de onderzoekers in op de ontwikkelingen in het preventief fouilleren sinds 2005. Het onderzoeksrapport bevat ook enkele nuttige bevindingen ten aanzien van aselect fouilleren en het maken van keuzes hierbij. De onderzoekers stellen dat de grenzen van aselectie bij preventief fouilleren verschuiven naar selectie en dat dit binnen bepaalde marges

¹ *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie.* Nationale Ombudsman, rapport 2011/252, www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2011/252.

² Idem p. 35.

³ Idem p. 41.

toelaatbaar is. Het is, aldus de onderzoekers, belangrijk om de grenzen nader te duiden om vormen van preventief fouilleren die in strijd zijn met de wet uit te sluiten. De onderzoekers vatten in een schema de grenzen samen voor fouilleervormen waarbij sprake is van selectie. Dit schema uit het onderzoeksrapport ziet er als volgt uit:¹

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

5.6. Preventief fouilleren standaard toestaan in treinstations

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II was al de wens opgenomen tot uitbreiding van preventief fouilleren in het openbaar vervoer. Deze wens is indertijd opgevat als het inzetten van het instrument preventief fouilleren op plaatsen die volgens de bestaande regeling nietaangewezen kunnen worden als veiligheidsrisicogebied. Onder deze plaatsen vallen ook de perrons van de Nederlandse Spoorwegen (NS) omdat de perrons geen openbare gebieden zijn. In 2005 kondigden de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hiervoor een wetsvoorstel aan tot wijziging van de Wet wapens en munitie.² Uiteindelijk is hiervan afgezien vanwege bezwaren van de NS met betrekking tot de veiligheid op de perrons en het spoor. De NS was bang voor personen die het spoor op zouden kunnen rennen om aan het fouilleren te ontkomen. Sinds 2007 bestaat overigens wel de mogelijkheid om in de centrale stations van de vier grote steden een ieder te fouilleren in geval van een aanwijzing van een terroristisch misdrijf.

In oriënterende gesprekken in het veld tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel is nergens de behoefte geuit aan meer mogelijkheden om in stations preventief te fouilleren. Daarbij moet worden bedacht dat de hal van een station openbaar gebied is en dat daar dus al preventief gefouilleerd kan worden, namelijk indien die hal zich bevindt in een veiligheidsrisicogebied. Als een treinstation of een ander openbaar vervoerstation een geschiedenis heeft van wapenincidenten of als er een concrete reden is om daarvoor te vrezen, dan kan het gebied waarin het station ligt worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied. Bovendien kan met het voorgestelde «incident fouilleren» binnen zeer korte tijd een openbaar vervoerstation worden aangewezen als veiligheidsrisicogebied door de burge-

¹ *Onder het oppervlak*, onderzoek van Bureau Beke en het COT in opdracht van Politie en Wetenschap, nr. 38, 2011, p. 79.

² Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 55.

meester zonder dat de gemeente-raad hem hiervoor de bevoegdheid heeft gegeven. Hierdoor wordt het mogelijk om binnen zeer korte tijd op stations preventief te fouilleren.

5.7. Groepsgerichte benadering in plaats van gebiedsgerichte benadering (aanwijzing veiligheidsrisicogroep)

Een suggestie die we eveneens niet hebben gevolgd is om, in plaats van de systematiek van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied, te komen tot een constructie waarbij wordt gekomen tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogroep. Deze suggestie is gedaan door het College van P-G's in zijn consultatieadvies op het concept-wetsvoorstel (zie daarvoor verderop in deze memorie van toelichting in het hoofdstuk «Voorbereiding en consultatie»). Het College van P-G's stelde in zijn reactie op het eerste voorbeeld in paragraaf 4.2 (het voorbeeld van de vrees voor een confrontatie tussen voetbalsupporters buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied) de vraag of met incidentele fouilleren in die situatie voldoende tegemoet wordt gekomen aan het geschetste probleem. Het werkelijke probleem is, aldus de P-G's, dat de strijdende partijen al bij elkaar zijn en dat de politie eigenlijk al veel eerder zou willen fouilleren. In dat verband vroeg het College zich af of het mogelijk zou zijn om niet een gebied te benoemen waarbinnen kan worden gefouilleerd maar juist de groep waarbinnen kan worden gefouilleerd. Juist bij voetbalsupporters – die zeer beweeglijk zijn en mede geholpen door mobiele telefoon en internet razend snel van plan en ontmoetingsplek wisselen – zou dat veel meer aansluiten bij de dynamiek van de straat.

De gedachte van het College is op zichzelf aantrekkelijk, aangezien, naar mag worden verwacht, het instrument preventief fouilleren aldus dynamischer en slagvaardiger zou kunnen worden ingezet. Er is als het ware een aanpak «op maat» die ook rekening houdt met de groepsdynamiek. Het nadeel evenwel is dat een ander principe in de huidige systematiek van het preventief fouilleren wordt verlaten, namelijk dat sprake is van een gebiedsgerichte / geografische benadering. De aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied is een gebiedsgerichte maatregel waarbinnen vervolgens een (niet persoonsgerichte) fouilleeractie, op bevel van de officier van justitie, kan plaatsvinden. Het door het College voorgestelde alternatief van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogroep zou naar onze mening uitsluitend binnen de geldende kaders van de gebiedsgerichte benadering kunnen plaatsvinden. Met de reeds eerder beschreven mogelijkheden van bijvoorbeeld daderprofielen of modus operandi van groepen kan de politie vervolgens binnen het aangewezen gebied tot gerichte (en toegestane vormen) van selectief fouilleren komen.

5.8. Noodrecht-fouilleren

Preventief fouilleren behoort thans niet tot de «standaard-noodbevoegdheden» van de burgemeester. In de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat uiteindelijk heeft geleid tot het huidige artikel 151b is dit ook aangegeven.¹ Alleen als de betreffende burgemeester via de APV van de gemeenteraad apart, met toepassing van artikel 151b, de bevoegdheid heeft verkregen om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, kan hij, parallel aan het vaststellen van een noodverordening, in een concreet geval tegelijkertijd een veiligheidsrisicogebied aanwijzen waar vervolgens de officier van justitie een bevel kan geven om preventief te fouilleren. Zo is dat bijvoorbeeld ook gebeurd in Culemborg tijdens de rellen rond de jaarwisseling in 2010. De burgemeester stelde een noodverordening vast en kon gebruik maken van de mogelijkheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Die mogelijkheid was hem geboden op grond van de APV Culemborg. Voor

¹ Kamerstukken II 2000/01, 26 865, nr. 7, blz. 9.

noodsituaties is de burgemeester dus afhankelijk van deze «toeval-
ligheid».

Om zeker te stellen dat in noodrechtsituaties ook het middel preventief fouilleren kan worden ingezet en de politieambtenaren dus wettelijk de bevoegdheid zouden kunnen krijgen om in die situaties preventief te kunnen fouilleren hadden wij in het concept-wetsvoorstel een wijziging van artikel 176 Gemeentewet opgenomen. Deze kwam erop neer dat zou worden verankerd dat, als de burgemeester een noodverordening uitvaardigt, hij daarbij – uiteraard afhankelijk van de aard van de noodsi-
tuatie die zich voordoet – tevens een veiligheidsrisicogebied kan aanwijzen waar preventief gefouilleerd mag worden. Onze gedachte daarbij was dat de burgemeester dus zelf in de noodverordening tegelijkertijd een veiligheidsrisicogebied aanwijst. Voor het concreet kunnen toepassen van de fouilleerbevoegdheid op grond van de WWM geeft de (hulp)officier van justitie vervolgens het bevel (voor (telkens) maximaal twaalf uur). Voordat de burgemeester in een noodverordening een veiligheidsrisicogebied aanwijst, moet hij overleggen met de officier van justitie. Overigens is het nu al vaak de praktijk dat de burgemeester zijn voornemen om een noodverordening vast te stellen bespreekt met de (hoofd)officier van justitie in de lokale driehoek. De gemeenteraad wordt, conform de bestaande procedure rond noodrecht, van het vaststellen van de noodverordening (inclusief preventief fouilleren) in kennis gesteld.¹ De gemeenteraad dient de noodverordening in de eerstvolgende vergadering te bekrachtigen.²

Door zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als het Nederlands Genootschap van Burgemeesters zijn in het kader van de consultatie hierbij kanttekeningen gemaakt. Beide gaven aan van mening te zijn dat de noodrechtbevoegdheden in de Gemeentewet algemeen omschreven zijn en dat het niet nodig is om daarbij een verbijzondering aan te brengen voor noodrecht-situaties waarin het middel preventief fouilleren moet worden ingezet. Gevreesd werd dat een verbijzondering als door ons voorgesteld er ook toe zou kunnen leiden dat voortaan ook in andere gevallen waarin noodrecht dient te worden ingezet (en andere instrumenten daarbij moeten worden toegepast) wettelijke verbijzondering nodig is. De VNG en het NGB achtten dit geen goede ontwikkeling. Hoewel in de literatuur kanttekeningen zijn geplaatst bij het toepassing van preventief fouilleren in een noodverordening³ stellen wij vast dat er thans (nog) geen jurisprudentie is die tot aanpassing noopt. Nu daarnaast – zie de reactie van de VNG en het NGB – ook van bestuurlijke zijde twijfels bestaan rondom de noodzaak om de door ons voorgestelde vorm van «noodrecht-fouillering» te introduceren hebben wij besloten om deze vorm niet in het wetsvoorstel op te nemen.

6. Grondrechten

6.1. Grondwet, EVRM en IVBPR

Fouillering brengt een beperking aan op grondrechten. Voor alle vormen van fouillering geldt dat zij de persoonlijke levenssfeer (de artikelen 10 Grondwet, 8 EVRM en 17 IVBPR)⁴ en de vrijheid van beweging (artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 IVBPR) beperken.

Specifiek voor onderzoek aan en in het lichaam geldt daarnaast nog dat de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet) wordt ingeperkt. Met name voor deze vorm van onderzoek is ook het verbod van vernederende behandeling relevant (de artikelen 3 EVRM⁵ en 7 IVBPR).

¹ Artikel 176, tweede lid, van de Gemeentewet.

² Artikel 176, derde lid, van de Gemeentewet.

³ Hennekens, *Fouilleringsbevoegdheid bij noodverordening*, Gst. 2009, 70.

⁴ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van 4 januari 2008, LJN BC3469, NS 2008, 63.

De daadwerkelijke uitoefening van elke fouilleerbevoegdheid wordt begrensd door het discriminatieverbod zoals neergelegd in artikel 1 Grondwet, artikel 14 EVRM en het Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikel 26 IVBPR. Artikel 1 Grondwet verbiedt discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook. Het Twaalfde Protocol bij het EVRM verbiedt discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Artikel 8, eerste lid, van het EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid stelt dat beperking van dit recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan voor zover die 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. Het wetsvoorstel is aan deze beginselen getoetst. Het wetsvoorstel is eveneens getoetst aan artikel 10 Grondwet, artikel 17 IVBPR, artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM en artikel 12 IVBPR. Op het verbod van discriminatie wordt ingegaan in § 5.5.

– *De beperkende maatregel moet «voorzien bij wet» zijn*

Dit wetsvoorstel beoogt de benodigde wettelijke basis te verschaffen. Bovendien moet deze wettelijke basis voldoen aan eisen van toegankelijkheid (*accessibility*) en voorzienbaarheid (*foreseeability*). Bij dat laatste moet bedacht worden dat het EHRM erkend heeft dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval de norm zo precies te formuleren dat deze geheel is toegesneden op het betreffende geval. Daarom is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan de rechter of de uitvoerende macht.

In de artikelen 151b en 174b Gemeentewet zoals voorgesteld, is wettelijk aangegeven in welke gevallen de burgemeester een gebied kan aanwijzen. De formulering van artikel 174b sluit overigens aan bij het huidige artikel 151b, dat blijkens de Nederlandse jurisprudentie de toets aan artikel 8 EVRM doorstaat.¹ In beide situaties zijn de aard van de gevallen en de situationele toepassingscriteria in de formele wet geduid zodat wordt voldaan aan de genoemde eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Dit wettelijke kader biedt rechtswaarborgen tegen willekeurige inperkingen door de uitvoerende macht. Voor artikel 174b geldt bovendien nog een streng extra criterium: de bevoegdheid geldt alleen in een onvoorzienbare en spoedeisende situatie.

De aanwijzing op grond van artikel 151b Gemeentewet dient van tevoren te worden bekendgemaakt. Voorgesteld wordt om de huidige mogelijkheid dat de burgemeester het gebied in geval van spoed ook mondeling kan aanwijzen (vierde lid, tweede volzin), te schrappen. De burger kan dus weten wanneer sprake is van een 151b-aanwijzing. Dat betekent overigens niet dat hij weet wanneer en waar binnen het aangewezen gebied daadwerkelijk gefouilleerd wordt. Daartoe is immers een apart bevel van de officier van justitie vereist (of, indien diens optreden niet kan worden afgewacht, van de hulpofficier van justitie) en hieraan wordt van tevoren – uiteraard – geen bekendheid gegeven. Preventief fouilleren beoogt immers, naast voorkómen dat burgers een

¹ Zie met name ABRS 9 november 2005, AB 2006, 90.

wapen meenemen naar een veiligheidsrisicogebied en naast vergroting van het veiligheidsgevoel, ook het van straat halen van wapens.

De aanwijzing op grond van artikel 174b zal in beginsel niet van tevoren bekendgemaakt kunnen worden. Het artikel kan immers slechts worden toegepast in een onvoorzienbare en spoedeisende situatie, wat het nodig maakt dat de burgemeester het gebied ook mondeling kan aanwijzen. Wel moet de aanwijzing dan zo spoedig mogelijk alsnog op schrift gesteld en bekendgemaakt worden. Voor het bevel van de (hulp)officier van justitie geldt hetzelfde als bij artikel 151b: ook dat bevel wordt niet van tevoren bekendgemaakt.

De overige voorstellen ter verruiming van preventief fouilleren – de bevoegdheid van de hulpofficier van justitie en de mogelijkheid van een mondeling bevel – leiden niet tot een vermindering van de kenbaarheid en voorzienbaarheid voor de burger. Ook een schriftelijk bevel van de officier van justitie wordt nu immers niet bekendgemaakt.

Ook de toepassing van de voorgestelde vervoers- en insluitingsfouillering is voldoende kenbaar en voorzienbaar. Naast de in artikel 7 Politiewet 201x per bevoegdheid omschreven voorwaarden voor toepassing, gelden voor beide vormen van onderzoek ook de voorwaarden die dat artikel stelt aan alle vrijheidsbenemende maatregelen: het beoogde doel moet de fouillering rechtvaardigen, dat doel kan niet op een andere (minder belastende) wijze worden bereikt, en de uitoefening van de bevoegdheid in verhouding tot het beoogde doel moet redelijk en gematigd zijn (artikel 7, eerste en zevende lid, Politiewet 201x). In de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren zullen bovendien nadere regels worden gesteld (zie artikel 9, derde lid, Politiewet 201x).

– De beperking moet een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn

Artikel 8, tweede lid, EVRM, stelt als legitimiteitseis dat een inbreuk op het recht op respect voor het privé-leven uitsluitend mag geschieden binnen de kaders van de expliciet en limitatief in dat lid opgesomde belangen. Dat zijn onder meer de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM (vrijheid van beweging) noemt het belang van de handhaving van de openbare orde. Bij de gevallen die zich lenen voor een besluit van de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen op grond van de artikelen 151b of 174b Gemeentewet zoals voorgesteld, gaat het om situaties waarin maatregelen worden genomen teneinde de openbare orde te handhaven en (wapengerelateerde) strafbare feiten te voorkomen. De voorgestelde vervoers- en insluitingsfouillering beogen vooral de bescherming van politieambtenaren en van de orde in het politiecellen-complex.

De beperking dient bovendien noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Daarvan is sprake bij aanwezigheid van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*). Een inbreuk zal slechts dan gerechtvaardigd zijn indien een redelijke verhouding bestaat tussen de ernst van de inbreuk en de zwaarte van het belang dat met de inbreuk wordt gediend (proportionaliteit). Staten moeten redenen aandragen die voldoende en relevant zijn en hebben daarbij een eigen beoordelingsruimte.

Over het vereiste van de *pressing social need* van de voorgestelde verruiming van preventief fouilleren kan het volgende worden opgemerkt. Preventief fouilleren beantwoordt aan een breed gevoelde maatschappelijke behoefte aan meer veiligheid. Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen. Het moet veiliger worden op straten, in wijken en de openbare ruimte. Het daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie. Overlast, agressie, geweld en criminaliteit moeten directer en effectiever worden aangepakt. In eerdere onderzoeken bleek dat tweederde van de Amsterdammers en de helft van de Rotterdammers van mening is dat hun stad veiliger wordt door wapencontroles.¹ Preventief fouilleren is maar één van de maatregelen die worden genomen ter bestrijding van wapengeweld en ter vergroting van de veiligheid op straat, maar het instrument kan rekenen op een groot draagvlak bij burgers, burgemeesters, politie en openbaar ministerie. Bovendien kan de overheid onveiligheidsgevoelens van burgers niet negeren en dient te worden voorkomen, dat burgers een wapen bij zich dragen omdat zij zich onveilig voelen en zich onvoldoende beschermd weten door de overheid. Preventief fouilleren helpt bij het tegengaan van eigenrichting.

De voorgestelde verruiming van preventief fouilleren beoogt in de eerste plaats de snelheid te verhogen waarmee het bevel voor een concrete fouilleeractie kan worden gegeven, namelijk door in spoedgevallen ook een mondeling bevel van de officier van justitie toe te staan en door de hulpofficier van justitie bevoegd te maken als de situatie zo spoedeisend is dat het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht. Deze wijzigingen maken het instrument bruikbaar om te anticiperen of te reageren op concrete incidenten in de openbare ruimte, zowel in een al aangewezen veiligheidsrisicogebied (artikel 151b), als in een gebied dat nog als zodanig moet worden aangewezen (artikel 174b). Deze laatste mogelijkheid, de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied voor maximaal 12 uur, is gereserveerd voor onvoorzienbare en spoedeisende situaties, en biedt bijvoorbeeld soelaas als de gemeenteraad in de algemene plaatselijke verordening geen toepassing heeft gegeven aan artikel 151 of als er niet genoeg tijd is om een gebied aan te wijzen op grond van artikel 151b.

Wat betreft de proportionaliteit van het voorgestelde artikel 174b kan worden gewezen op de materiële beperking van de werkingssfeer ervan en op de motiveringsplicht die rust op de autoriteiten bij de toepassing van deze maatregelen. Het besluit van de burgemeester op grond van artikel 174b dient te omschrijven welke gebeurtenis aanleiding geeft tot incidenteel fouilleren dan wel welke ordeverstorende (en wapengerelateerde) gebeurtenis wordt gevreesd, zodat de noodzaak tot preventief fouilleren wordt onderbouwd. Het aanwijzingsbesluit dient tevens de looptijd te vermelden en dient het betrokken gebied nauwkeurig te omschrijven. Naarmate een groter gebied wordt aangewezen, mogen zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld. De looptijd is maximaal 12 uur en het gebied zal doorgaans, vanwege de relatie met een concreet (feitelijk of dreigend) incident, kleiner zijn dan bij een 151b-aanwijzing. Dat beperkt het aantal burgers dat last kan ondervinden van het fouilleren. Uiteraard kan de burgemeester zijn 174b-aanwijzing ook een kortere looptijd dan twaalf uur geven. De (hulp)officier van justitie geeft vervolgens het bevel voor de fouilleeractie. Ook dat bevel geldt voor maximaal twaalf uur maar kan uiteraard ook een kortere looptijd krijgen.

¹ Onder het oppervlak, § 2.6.

Wat betreft het vereiste van subsidiariteit kan erop worden gewezen dat in veel gemeenten het instrument preventief fouilleren wordt ingezet in samenhang met andere maatregelen die moeten leiden tot afname van wapengerelateerd geweld, zoals het gebruik van toezichtscamera's. Zo neemt de gemeente Amsterdam allerlei maatregelen om de gemeente wapenvrij te krijgen en een stedelijk klimaat te scheppen waarin het bezit van wapens onacceptabel is. Preventief fouilleren maakt daar deel uit van een integraal veiligheidsbeleid.¹

Kortom, de extra bevoegdheden met betrekking tot preventief fouilleren zijn een gerechtvaardigde beperking van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van beweging met het oog op het waarborgen van de veiligheid in de openbare ruimte. De voorgestelde bevoegdheden in de artikelen 151b en 174b zijn omkleed met voldoende waarborgen, zoals hierboven is uiteengezet.

Voor een bespreking van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde vervoers- en insluitingsfouillering zij verwezen naar de paragrafen 4.3 en 4.4.

In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de rechtsbescherming.

6.2. Jurisprudentie Straatsburg

Op dit moment is er bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg een Nederlandse zaak aanhangig over een Amsterdamse aanwijzing van een gebied tot veiligheidsrisicogebied.² Deze zaak is aangespannen door een persoon die heeft geweigerd om mee te werken aan een preventieve fouillering. Betrokkene is hiervoor gearresteerd en de Nederlandse strafrechter heeft hem veroordeeld tot het betalen van een boete. Nadat de Hoge Raad³ in hoogste instantie deze veroordeling in stand heeft gelaten is door de betrokkene beroep aangetekend bij het Europese Hof in Straatsburg. Betrokkene klaagt bij het Europese Hof over schending van artikel 8 EVRM, schending van privacy en lichamelijk integriteit en artikel 2, van het Vierde Protocol van het EVRM, te weten vrijheid van beweging, omdat met het aanwijzen van een groot deel van de binnenstad als veiligheidsrisicogebied door de burgemeester, welk gebied het leefgebied is van betrokkene, de officier van justitie het mandaat heeft gekregen om binnen een lange periode op willekeurige momenten een inbreuk te maken op de genoemde rechten van betrokkene zonder dat het mandaat is onderworpen aan een rechterlijke toetsing. Tevens klaagt betrokkene dat met de regeling preventief fouilleren het discriminatieverbod, artikel 14 EVRM, wordt geschonden. Het is onbekend wanneer het Europees Hof arrest gaat wijzen in deze zaak.

Naast de nog lopende zaak over de Nederlandse fouilleerregeling is een eerder arrest van het Europese Hof inzake het Verenigd Koninkrijk vermeldenswaard.⁴ In deze Britse zaak ging het ook om een vorm van preventief fouilleren, maar dan in het kader van de antiterrorismewetgeving, te weten de Terrorism Act 2000. Het Europese Hof achtte bij deze Britse regeling zowel de bevoegdheid tot het geven van een machtiging en bekrachtiging als die tot staande houden en fouilleren onvoldoende nauwkeurig omschreven noch onderwerp van adequate rechtswaarborgen tegen misbruik.

Het Europese Hof lette bij zijn oordeel in deze Britse zaak vooral op de volgende zes hoofdelementen, waaronder het toepassingscriterium en de geografische afbakening:

¹ Zo werd bijvoorbeeld een generaal pardon afgekondigd voor het inleveren van wapens, werken toezichthouders van de stadsdelen samen met straatcoaches en met wijkmeesters van de woningcorporaties. Verder wordt een intensief beleid gevoerd om jongerenoverlast aan te pakken.

² EHRM-klacht nummer 49458/06, Colon v. Nederland.

³ HR 20 februari 2007, LJN AZ2475, NJ 2007, 379, AB 2007, 259.

⁴ EHRM 12 januari 2010, Gillan and Quinton v. the United Kingdom, Appl. 4158/05 (EHRC 2010, afl. 3, nr. 30, m.nt. Van Sasse van IJsselt).

- *Toepassingscriterium.* Het Europese Hof constateert dat de bevoegdheid tot machtiging mag worden toegepast indien de fouilleringsbevoegdheid «behulpzaam is voor» de preventie van terroristische gedragingen. Noodzakelijkheid is geen vereiste voor het afgeven van de machtiging en daarmee ontbreekt een beoordelingsmoment voor de proportionaliteit van de maatregel.
- *Bekrachtiging.* De machtiging moet weliswaar binnen 48 uur worden bekrachtigd door de State Secretary, de mogelijkheid om het geografisch toepassingsgebied te wijzigen heeft hij/zij niet. Tevens is van de mogelijkheid om de machtiging niet te bekrachtigen of de duur van de machtiging te bekorten nooit gebruik gemaakt, aldus het Europees Hof.
- *Duur en geografische afbakening.* De machtiging geldt voor maximaal 28 dagen, is verlengbaar en geldt voor een bepaald gebied. In deze zaak betrof het een gebied dat heel Groot Londen bestreek. Sinds 2001 was de machtiging continue verlengd. De beoogde beperkende voorwaarden duur en geografische afbakening werkten in de praktijk dus niet, aldus het Hof.
- *Toezicht.* De in opdracht van de *2000 Act* ingestelde Onafhankelijk Toezichthouder heeft niet de bevoegdheid om machtigingbesluiten te wijzigen of te vernietigen, overigens ondanks het feit dat de Toezichthouder vanaf mei 2006 in zijn jaarrapportages aanhoudend heeft bepleit dat de mogelijkheid om preventief te fouilleren minder gebruikt zou kunnen worden en dat hij dat ook verwacht.
- *Discretionaire bevoegdheid.* De uitvoerende politieagent heeft geen enkele instructie bij zijn/haar beoordeling om tot staande houden en fouilleren over te gaan. Bepalend voor de beoordeling is alleen de professionele intuïtie van de politieambtenaar. Niet noodzakelijk is dat de politieambtenaar de noodzakelijkheid van enige redelijke verdenking aantoont. De politieambtenaar hoeft niet eens subjectief iemand ergens van te verdenken. De enige voorwaarde is dat de fouillering dient als doel om na te gaan of de betrokkene voorwerpen bij zich heeft die in verband (zouden) kunnen worden gebracht met terrorisme. Als de betrokkene is staande gehouden, dan hoeft de politieambtenaar geen gronden te hebben om betrokkene ervan te verdenken dat betrokkene de voorwerpen ook daadwerkelijk bij zich heeft. In verband met deze ruime discretionaire bevoegdheid voor de politieambtenaar toont het Europese Hof zich voorts geschrokken door cijfers en ander materiaal waaruit blijkt hoe vaak de bevoegdheid is toegepast. Het Europese Hof concludeert dat de toekenning van een dergelijke brede beoordelingsvrijheid aan de politieambtenaar een duidelijk risico van willekeur met zich brengt.
- *Rechtswaarborgen.* De machtiging en bekrachtiging van de machtiging om preventief te fouilleren zijn weliswaar onderwerp van gerechtelijke herziening in het Verenigd Koninkrijk, maar het blijkt uitermate lastig hier effectief gebruik van te kunnen maken gelet op de ruime strekking van de wettelijke bevoegdheden. Het blijkt volgens het Europese Hof erg moeilijk of onmogelijk om aan te tonen dat de bevoegdheid onbehoorlijk is uitgeoefend, nu in het bijzonder de politieambtenaar niet verplicht is een redelijke verdenking aan te tonen.

Er is een aantal belangrijke verschillen tussen deze casus en de Nederlandse casus die op dit moment in behandeling is bij het Europese Hof. De Britse regeling stelt minder zware eisen qua subsidiariteit en proportionaliteit dan de huidige Nederlandse regeling. In de Britse regeling is geen sprake van inperking naar tijd en plaats, zoals in Nederland met het veiligheidsrisicogebied met beperkte duur en omvang van het gebied wel het geval is. Bovendien is er in de Britse regeling geen aparte besluitvorming buiten de politie alvorens het middel preventief fouilleren kan worden ingezet. De regeling geeft aan een senior politieofficier de

bevoegdheid om in een bepaald aangewezen gebied elke geüniformeerde politieagent te machtigen een voorbijganger staande te houden en te fouilleren, indien de senior politieofficier dit als behulpzaam bij de voorkoming van terroristische gedragingen beschouwt. De machtiging kan maximaal 28 dagen duren en kan steeds worden verlengd. De machtiging dient binnen 48 uur te worden bekrachtigd door de State Secretary. In de Nederlandse regeling neemt zowel de burgemeester als de officier van justitie een besluit alvorens de politie kan overgaan tot preventief fouilleren. Dit wetsvoorstel maakt weliswaar de hulpofficier bevoegd om de officier van justitie te vervangen, maar alleen als (de situatie zo spoedeisend is dat) het optreden van de officier niet kan worden afgewacht. Bovendien moet de officier zo spoedig mogelijk alsnog op de hoogte worden gesteld. Tevens zijn het doel en het toepassingsbereik van de Nederlandse regeling beperkter, te weten de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het doel is het zoeken naar wapens en niet het veel ruimere criterium «voorwerpen die gebruikt zouden kunnen worden in relatie tot terrorisme».

Naast het Europese Hof hebben ook een aantal Nederlandse rechters belangrijke jurisprudentie gewezen met betrekking tot de rechtsbescherming voor burgers bij het instrument preventief fouilleren. Voor deze uitspraken verwijzen wij naar paragraaf 7, waarin de rechtsbescherming wordt behandeld.

7. Rechtsbescherming

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

De strafrechter kan zich over de rechtmatigheid van de gebiedsaanwijzing uitspreken in het geval hij in het kader van de strafvervolgning wegens overtreding van de Wet wapens en munitie de verdachte – die na fouillering dus verboden wapens bij zich bleek te hebben – een vonnis moet geven,² of in een strafzaak over artikel 184 Wetboek van Strafrecht (weigering om zich preventief te laten fouilleren). In beide gevallen toetst de strafrechter ook het bevel van de officier van justitie.

¹ Vergelijk ABRS 9 november 2005, AB 2006, 90.

² Hof Amsterdam 23 september 2005, LJN AU3200.

De hier besproken rechtsbescherming geldt deels ook voor het incidenteel fouilleren ingevolge het voorgestelde artikel 174b Gemeentewet. Ook daar kan iemand die tijdens een fouilleeractie wordt aangehouden wegens verboden wapenbezit, of iemand die weigert om zich te laten fouilleren, het oordeel van de strafrechter uitlokken. De bestuursrechtelijke rechtsbescherming verschilt echter. Een 174b-aanwijzing geldt maximaal twaalf uur. Dat betekent dat een bezwaarschrift pas zal worden behandeld als het besluit al is vervallen. Dit verschijnsel doet zich overigens ook voor bij andere kortdurende openbare-ordemaatregelen, zoals bijvoorbeeld een kort durend gebiedsverbod,¹ zij het dat een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 174b niet gericht is tot één of meer individuen (overigens evenals een 151b-aanwijzing).

Tegen fouillering op grond van artikel 7 Politiewet 201x staat geen rechterlijke voorziening open aangezien het een feitelijk handelen betreft waar geen besluit of beschikking aan ten grondslag ligt. Wel kan betrokkene, indien hij meent dat hij ten onrechte aan fouillering is onderworpen of daarbij onheus is bejegend, een klacht indienen bij de Klachtencommissie van de politie. Indien men niet tevreden is met de afhandeling van de klacht, kan men een klacht indienen bij de Nationale ombudsman.

8. Gevolgen voor de praktijk, administratieve, bestuurlijke en financiële lasten

Dit wetsvoorstel voorziet in het op onderdelen verbeteren van de procedure en werkwijzen van preventief fouilleren. Daarnaast worden met dit wetsvoorstel enkele wijzigingen aangebracht in de fouilleermogelijkheden voor de politie in de dagelijkse politiepraktijk. Dit wetsvoorstel beoogt het gebruik van de verschillende fouilleermogelijkheden in de praktijk slagvaardiger te maken, zodat de lasten voor politie, gemeenten en openbaar ministerie worden vermindert.

Van de bevoegdheid om preventief te fouilleren zal alleen in bepaalde situaties en gebieden gebruik kunnen worden gemaakt. Uitgangspunt blijft de regeling in artikel 151b Gemeentewet die bepaalt dat het instrument alleen mag worden ingezet bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Ook voor de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde eigenstandige bevoegdheid voor de burgemeester geldt dit beperkte toegangsbereik, met dien verstande dat de gebiedsaanwijzing en de fouilleeractie dan zijn beperkt tot een maximale duur van twaalf uur. Door het behoud van het al bestaande toepassingsbereik is de verwachting dat de introductie van de eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester en aanpassing van de al bestaande regeling preventief fouilleren niet zal leiden tot een aanmerkelijke verzwaring van de belasting van gemeenten, politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur. De mate waarin in de praktijk gebruik zal worden gemaakt van de nieuwe en verruimde bevoegdheden laat zich echter moeilijk voorspellen, omdat dit mede afhangt van de specifieke lokale situatie. Zo zal het gebruik van het instrument preventief fouilleren afhangen van de ernst van de wapengereleerde problematiek, mocht deze al aanwezig zijn, in een gemeente. Al met al zal naar verwachting in de meeste gemeenten blijvend terughoudend gebruik worden gemaakt van het aangepaste en uitgebreide instrument preventief fouilleren.

De verwachting is dat fouillering op grond van artikel 7 Politiewet 201x meer zal worden toegepast dan nu het geval is op grond van artikel 8 Politiewet 1993. Eerstgenoemde bepaling beantwoordt immers aan een in de praktijk gebleken behoefte. Het fouilleren van een mee te voeren of een

¹ Zie Kamerstukken II 2009/10, 31 467, nr. 25.

in te sluiten persoon kost de politieambtenaar tijd maar zal in de praktijk niet als last worden gevoeld. De voorgestelde bevoegdheden zorgen immers voor meer veiligheid voor de politieambtenaar en andere betrokkenen.

8.1. Gevolgen voor gemeenten

Het instrument preventief fouilleren biedt gemeenten de mogelijkheid om in een gebied met veel wapenincidenten een ieder die zich in dat gebied begeeft op een of meerdere door de officier van justitie te bepalen momenten te laten controleren op het bezit van wapens. Hierdoor kan het wapenbezit- en gebruik in een gebied omlaag worden gebracht en de veiligheid in het gebied kan worden hersteld of vergroot. Met de eigenstandige bevoegdheid van de burgemeester kan ook in een gebied dat niet is aangewezen als veiligheidsrisicogebied binnen heel korte tijd gefouilleerd worden op het bezit van wapens. In een gebied waar vanwege een plotselinge gebeurtenis de orde is verstoord of dreigt te worden verstoord, kan snel handhavend worden opgetreden door de politie. Dit leidt tot een snel herstel van de orde, en daarmee ook de veiligheid en leefbaarheid in het betreffende gebied (uitgaansgebied, winkelcentrum, specifiek deel op wijk- en buurtniveau). De burgemeester mag zijn bevoegdheid slechts in incidentele gevallen inzetten en dus bijvoorbeeld niet herhaaldelijk iedere vrijdagavond in een bepaald gebied.

De voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet leiden naar verwachting niet tot meer bezwaar- en beroepsprocedures. Deze verwachting is gebaseerd op de huidige ervaringen en de resultaten uit evaluaties en wetenschappelijk onderzoek. Van de huidige mogelijkheden om bezwaar en beroep aan te tekenen wordt niet veelvuldig gebruik gemaakt. Zoals al naar voren is gekomen in paragraaf 3 is uit evaluatieonderzoeken en wetenschappelijke onderzoeken naar voren gekomen dat er maatschappelijk draagvlak is voor preventief fouilleren en dat het instrument bijdraagt aan de vergroting van de veiligheid en het veiligheidsgevoel.

8.2. Gevolgen voor de politie

De verruimingsvoorstellen zijn voornamelijk bedoeld om aan de behoeften van de politie tegemoet te komen. Het is de politie die in de praktijk daadwerkelijk fouilleert en ook ziet in welke gebieden de inzet van het instrument een waardevolle rol kan spelen bij de handhaving van de openbare orde. De aanpassing van artikel 151b Gemeentewet en de toevoeging van het incidentfouilleren brengen met zich mee dat het instrument preventief fouilleren slagvaardiger wordt. Daarnaast dragen de insluitingsfouillering en de veiligheidsfouillering bij aan de veiligheid voor de politieambtenaren in de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden.

Indien een betrokkene weigert mee te werken aan een preventieve fouilleeractie, is deze strafbaar op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. In dat geval is het aan de officier van justitie om te beoordelen of vervolging wordt ingesteld. Wat betreft de te verwachten instroom van artikel 184-zaken naar het parket kan worden verwezen naar de ervaring van de afgelopen jaren waaruit blijkt dat veelal slechts een enkeling weigert mee te werken aan een preventieve fouilleeractie. Onderzoeken en evaluaties tonen aan dat er een groot draagvlak is voor preventief fouilleren. Hieruit kan worden afgeleid dat voor een grote toestroom niet hoeft te worden gevreesd. Ook uit gesprekken met diverse lokale driehoeken blijkt dat slechts een enkeling weigert mee te werken aan een preventieve fouilleeractie.

8.3. Gevolgen voor het openbaar ministerie

Het wetsvoorstel verduidelijkt dat de officier van justitie het bevel om daadwerkelijk preventief te gaan fouilleren van tevoren op schrift stelt tenzij dat omwille van de spoed niet mogelijk is. Indien het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, dan kan het bevel worden gegeven door de hulpofficier van justitie, met daarbij de verplichting dat deze in dat geval de officier van justitie zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt. Deze procedure van vervanging is weliswaar een nieuw fenomeen binnen de systematiek van het preventief fouilleren, maar komt in het Wetboek van Strafvordering wel al voor als het gaat om de inzet van enkele andere bevoegdheden van de officier van justitie (zie paragraaf 4.1). Voor het openbaar ministerie is dit dus geen onbekende constructie. Aan de verantwoordelijkheid van het OM wordt recht gedaan door voor te schrijven dat de hulpofficier zo snel mogelijk alsnog de officier op de hoogte stelt. Datzelfde geldt als de hulpofficier rechtstreeks met de burgemeester heeft overlegd over de aanwijzing van een gebied op grond van artikel 174b Gemeentewet.

De vervolging op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht in geval een betrokkene weigert mee te werken aan een preventieve fouilleeractie zal – om dezelfde redenen als in het voorgaande reeds is aangegeven – naar verwachting geen grote volume-effecten tot gevolg hebben.

8.4. Gevolgen voor de rechtspraak

Tegen een gebiedsaanwijzing door de burgemeester staat voor een belanghebbende bezwaar open bij de burgemeester, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheid om een gebied aan te wijzen (artikel 174b Gemeentewet), maar mede gezien de ervaringen met het huidige artikel 151b Gemeentewet zal dat naar verwachting niet of nauwelijks leiden tot een groter beroep op de bestuursrechter.

Het weigeren mee te werken aan een preventieve fouilleeractie is strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. Vervolging daarvan leidt tot een oordeel door de strafrechter. Aangezien het draagvlak onder burgers voor preventief fouilleren groot is, zullen de verruimingsvoorstellen naar verwachting geen onevenredig zware belasting opleveren. De voorstellen zullen dan ook naar verwachting niet leiden tot een wezenlijke belasting van de capaciteit van de gerechten.

8.5. Financiële gevolgen wetsvoorstel

Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingenwet bevat deze paragraaf een beschrijving van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor decentrale overheden. Het wetsvoorstel genereert bij normaal gebruik geen additionele uitgaven. Het verschaft het bestuur naast de bestaande mogelijkheid van artikel 151b van de Gemeentewet een aanvullende grondslag om preventief te fouilleren in incidentele gevallen. De inspanningen die samenhangen met de uitvoering van een preventieve fouilleeractie, kunnen gemeenten en politie inpassen in bestaande openbare-orde taken. Van de bevoegdheid zal alleen gebruik worden gemaakt indien een gemeente een wapengerelateerde problematiek heeft en het wapengeweld niet met andere instrumenten kan worden aangepakt.

9. Voorbereiding en consultatie¹

In de voorbereiding op dit wetsvoorstel zijn onder andere bezoeken afgelegd aan ambtelijke vertegenwoordigers van verschillende lokale driehoeksoverleggen, namelijk de driehoeken van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Enschede en Almelo.

Voorts is overleg gevoerd met ambtelijke vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en het Parket-Generaal.

Het uiteindelijk opgestelde concept-wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan het College van procureurs-generaal, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Korpschefs, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Nationale ombudsman, de Raad voor de rechtspraak, de Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten. Al deze instanties hebben gereageerd, evenals de burgemeester van Den Haag en de korpschef Brabant Zuid-Oost. Daarnaast is in het kader van dit wetsvoorstel aan burgers de gelegenheid geboden om via internet gebruik te maken van de mogelijkheid om op de voorstellen te reageren.

Van de mogelijkheid tot internetconsultatie hebben uiteindelijk drie burgers, onder wie één gemeenteraadslid, gebruik gemaakt. In hun reacties gingen zij vooral in op de situaties waarin – met de in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden – voortaan (ook) gefouilleerd kan worden. Daarnaast besteedden zij aandacht aan de afweging tussen privacy versus veiligheid. Eén reactie – die van het gemeenteraadslid – was uitgesproken positief: de voorgestane vormen van fouillering dienen de veiligheid. Het belang van de privacy dient in die situaties minder te prevaleren. De andere twee reacties waren op dat punt tegengesteld. Deze burgers wezen erop dat het privacybelang juist teveel ondergeschikt wordt gemaakt aan veiligheid. In één van beide reacties werd daarbij nog aangetekend dat fouillering bij aanhouding – vanwege de gevaarzetting – vanzelfsprekend dient te zijn maar dat preventief fouilleren uitsluitend dient plaats te hebben in gevallen van dreiging. Daarnaast werd door deze burger erop gewezen dat fouilleren alleen dient te geschieden door politieambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren in overheidsdienst.

De ontvangen adviezen spitsten zich toe op:

1. Algemene opmerkingen
2. De incidentele fouillering
3. De hulpofficier van justitie
4. Het mondelinge bevel van de officier van justitie
5. De vervoersfouillering
6. De insluitingsfouillering
7. Het aselekt karakter van het preventief fouilleren c.q. de mogelijkheden tot gerichte fouillering
8. De rechtsbescherming

De – aanvankelijk in het concept-wetsvoorstel opgenomen – vorm van «noodrechtfouillering» gaf de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters aanleiding tot enkele kanttekeningen die voor ons aanleiding waren om van deze vorm van verruiming af te zien. Een en ander is ter sprake gekomen in paragraaf 5.8. Het College van P-G's vroeg in zijn reactie nog aandacht voor een andere benadering waarbij in plaats van de gebiedsgerichte vorm van preventief fouilleren wordt gekozen voor een groepsgerichte vorm. Zou er niet, in plaats van een aanwijzing tot veiligheidsrisicogebied, kunnen worden overwogen om te komen tot een systeem waarbij sprake is van een

¹ De ontvangen adviezen en reacties zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aanwijzing van een veiligheidsrisicogroep, aldus het college. Hiervan zijn wij geen voorstander. In paragraaf 5.7 gaan wij hier verder op in.

1. Algemene opmerkingen

Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van korpschefs (Kbb/RKC) zijn van mening dat de in het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheden rondom preventief fouilleren de handhaving van de openbare orde ten goede komen. Met de voorgestelde verruimingen kan sneller worden opgetreden in onveilige situaties, stellen zij. De voorgestane vervoers- en insluitingsfouillering dragen bovendien bij aan de vergroting van de veiligheid van politieambtenaren en andere personen.

Ook het College van P-G's heeft met instemming kennis genomen van de voorstellen. Volgens het College sluiten de voorstellen aan bij de behoefte in de praktijk.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (VNG en NGB) gaan alleen in op de voorstellen rondom preventief fouilleren. Beide staan in het algemeen positief tegenover de uitbreiding. Met betrekking tot de noodrechtfouillering maakten beiden kanttekeningen. Hierop zijn wij reeds ingegaan.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is kritischer. Volgens de NVvR ontbreken er feitelijke gegevens omtrent wapengeweld en daarmee gepaarde gaande ordeverstoringen die een dringende maatschappelijke behoefte zouden onderbouwen en waaruit zou blijken dat de voorgestelde (verdere) beperking van grond- en mensenrechten daadwerkelijk noodzakelijk is. Tevens plaatst de NVvR vraagtekens bij de proportionaliteit van het concept-wetsvoorstel in het licht van de bestaande jurisprudentie. Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) adviseert om de noodzaak van de voorgestelde fouilleerbevoegdheden opnieuw tegen het licht te houden. Volgens het NJCM herbergen de verruimde bevoegdheden het risico op mensenrechtenschendingen, etnisch profileren en het vermengen van bevoegdheden waardoor het controlemiddel voor handhaving van de openbare orde wordt ingezet voor een ander doel, namelijk de opsporing. Het NJCM wijst daarbij ook op het feit dat de onschuldpresumptie steeds verder onder druk komt te staan.

De burgemeester van Den Haag erkent dat de voorgestelde verruiming van de mogelijkheid tot preventief fouilleren ertoe leidt dat de procedure wordt vereenvoudigd, maar vindt de winst daarvan marginaal. Volgens hem is het in Den Haag in alle beschreven situaties nu al mogelijk om een preventieve fouilleeractie te houden.

De korpschef Brabant Zuid-Oost concludeert uit de ervaringen met preventief fouilleren in Eindhoven in de afgelopen acht jaar dat het wetsvoorstel met name voor niet-structurele incidenten een hiaat in de wetgeving vult.

Wij zijn verheugd om te constateren dat de door ons voorgestelde verruimingen door velen worden ondersteund. Het is onze overtuiging dat de verruimingen bijdragen aan vergroting van de veiligheid, de slagkracht van de professional en een in de praktijk gevoelde behoefte. Lokale evaluaties en ook het door ons genoemde onderzoeksrapport «Onder het oppervlak» illustreren dat er behoefte bestaat aan een versnelde vorm van preventief fouilleren (incidentele fouillering) en dat in bijzondere gevallen met een versnelde vorm van bevelen (mondeling, door zowel de burgemeester als de officier van justitie) dient te worden gewerkt. Wij zijn ons ervan bewust dat een en ander moet passen binnen de grenzen van proportionaliteit. Met name bij de introductie van de hulpofficier van justitie en het mondelinge bevel van de officier van justitie speelt deze overweging. Wij zijn van mening dat die wijzigingen de proportionaliteits-toets kunnen doorstaan, zoals ook is toegelicht bij de betreffende

onderdelen in deze memorie van toelichting. De vervoers- en insluitings-fouillering passen naar onze mening eveneens binnen de grenzen van proportionaliteit. De waarschuwing van het NJCM dat er mensenrechten zullen worden geschonden, willen wij nuanceren. Fouillering vormt een inmenging in grondrechten, maar van een onaanvaardbare beperking – en daarmee «schending» – is naar ons oordeel geen sprake. Voor de door ons voorgestelde verruimingen achten wij voldoende rechtvaardigingsgronden aanwezig. Wij verwijzen naar hetgeen wij dienaangaande hebben uiteengezet in paragraaf 6.

Inderdaad voorziet de APV van de gemeente Den Haag al in een regeling voor spoedeisende situaties. In zo'n geval kan de burgemeester een veiligheidsrisicogebied aanwijzen zonder vooraf de raadscommissie te horen. Hierbij is echter nog wel, zoals artikel 151b Gemeentewet ook voorschrijft, voorafgaand overleg in de driehoek vereist. De constructie is daarmee niet goed toegesneden op de spoedeisende en onvoorzienbare gevallen waarop de voorgestelde incidentele fouillering in artikel 174b Gemeentewet doelt. Bovendien is onduidelijk of de officier van justitie zijn bevel ook mondeling mag geven en biedt de wet nu niet de mogelijkheid dat het bevel kan worden gegeven door de hulpofficier van justitie. Daarnaast zijn er ook burgemeesters die, anders dan die van Den Haag, van de gemeenteraad nog niet de bevoegdheid hebben gekregen om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. In die gemeenten biedt de huidige wet sowieso geen soelaas voor een spoedeisende fouilleeractie. De voorgestelde wijzigingen leiden dus wel degelijk tot daadwerkelijke verruiming van de mogelijkheid tot preventief fouilleren.

2. Incidentele fouillering

Diverse partijen (Kbb/RKC, VNG, NGB, College van P-G's, Nationale ombudsman, Nederlandse Orde van Advocaten, politie Brabant Zuid-Oost) besteden in hun reactie in positieve zin aandacht aan deze vorm.

VNG en NGB wijzen er daarbij nog op dat voor de inzetbaarheid van het middel de inschatting van de burgemeester voor incidentele dreiging van de openbare orde voldoende moet zijn. Incidentele fouillering moet niet alleen maar mogelijk zijn als er zich een plotseling manifesterende dreiging na een enkel schietincident voordoet. Beide instanties zien het juist. Men leze ook de redactie van het voorgestelde artikel 174b, eerste lid, waarin is aangegeven dat bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens *dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan* de burgemeester in een onvoorzienbare, spoedeisende situatie een veiligheidsrisicogebied kan aanwijzen voor maximaal twaalf uur. De VNG en het NGB hebben voorts voorgesteld om in de memorie van toelichting ook voorbeelden vanuit landelijke gebieden toe te voegen. Dit is verwerkt in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting.

Het College van P-G's stelde in zijn reactie op het eerste voorbeeld in paragraaf 4.2 (het voorbeeld van de vrees voor een confrontatie tussen voetbalsupporters buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied) de vraag of met incidentele fouillering in die situatie voldoende tegemoet wordt gekomen aan het geschetste probleem. Het werkelijke probleem is, aldus de P-G's, dat de strijdende partijen al bij elkaar zijn en dat de politie eigenlijk al veel eerder zou willen fouilleren. In dat verband vroeg het College zich af of het mogelijk zou zijn om niet een gebied te benoemen waarbinnen kan worden gefouilleerd maar juist de groep waarbinnen kan worden gefouilleerd. Juist bij voetbalsupporters – die zeer beweeglijk zijn en mede geholpen door mobiele telefoon en internet razendsnel van plan en ontmoetingsplek wisselen – zou dat veel meer aansluiten bij de dynamiek van de straat. Het College adviseert om de mogelijkheden te verkennen om een veiligheidsrisicogroep aan te kunnen wijzen.

De Nationale ombudsman stelt in zijn reactie nog dat uit zijn toen nog lopende onderzoek – in samenwerking met de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam – naar voren komt dat het wenselijk wordt geacht om preventief fouilleren meer gericht in te zetten door middel van korte, snelle, acties, bedoeld voor spoedeisende situaties waar een concreet veiligheidsrisico aanwezig is. Volgens de Nationale ombudsman lijkt het wetsvoorstel aan te sluiten bij de bevindingen van de ombudsmannen dat preventief fouilleren in de praktijk in steeds meer gebieden via voortdurende verlengingsbesluiten als een te grofmazig werkende bevoegdheid permanent wordt toegepast. Naar zijn oordeel zou het scheppen van wettelijke mogelijkheden voor korte snelle fouilleeracties de noodzaak voor deze grofmazige toepassing kunnen beperken. De Nationale ombudsman staat hier positief tegenover. Deze invalshoek wordt ook gekozen door de korpschef Brabant Zuid-Oost, die op basis van de ervaringen in Eindhoven verwacht dat het wetsvoorstel zal leiden tot een meer proportioneel en subsidiair reageren op de te verwachten incidenten.

Wel komt volgens de Nationale ombudsman hierbij de vraag naar voren welke waarborgen gelden voor een burger tegen een wellicht te gemakkelijke inbreuk op zijn rechten. Volgens de Nationale ombudsman mag de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets door de officier van justitie niet ontbreken.

De NVvR en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) ten slotte plaatsten enkele kanttekeningen bij twee voorbeelden rondom het incidenteel fouilleren.

Dat de incidentele fouillering in veel van de adviezen op steun mag rekenen, achten wij van grote betekenis. Het illustreert dat velen de behoefte en noodzaak voor een toegespitste vorm van preventieve fouillering in onvoorzienbare en spoedeisende gevallen onderkennen en onderschrijven. Dat ook de incidentele fouillering zowel een bestuurlijke als justitiële toets vereist, ook vanwege het proportionaliteitsvereiste, spreekt voor zich. Die toets zal, wat betreft het OM, door de officier van justitie geschieden en – indien zijn komst niet kan worden afgewacht – door de hulpofficier van justitie. De suggestie van het College van P-G's voor de aanwijzing van een «veiligheidsrisicogroep» hebben wij niet gevolgd. Wij verwijzen in dit verband naar paragraaf 5.7.

3. Hulpofficier van justitie

Verschillende instanties gaan in hun reacties in op de constructie dat in bepaalde gevallen het bevel tot het houden van de fouilleeractie kan worden gegeven door de hulpofficier van justitie. De adviezen zijn wisselend.

Het College van P-G's en de Nederlandse Orde van Advocaten onderschrijven de voorstellen op dit punt. Het College stelde naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel nog voor om wel duidelijker in de Gemeentewet te markeren dat alleen als de situatie dermate spoedeisend is dat de komst van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, de hulpofficier van justitie mag optreden. Dat advies is gevolgd.

Gereserveerder is de Nationale ombudsman. In aansluiting op zijn opmerkingen rondom de incidentele fouillering wijst de Nationale ombudsman erop dat toetsing door een hulpofficier van justitie lijkt te leiden tot een uitholling van een noodzakelijke waarborg, namelijk dat de officier van justitie de afweging moet kunnen maken of toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden niet de voorkeur verdient boven het bestuursrechtelijke instrument van preventief fouilleren.

Afwijzend tegenover het voorstel staan de VNG, het NGB, de NVvR en de Rvdr. Zij stellen dat een dergelijke rol is weggelegd voor de officier van justitie en dat arrondissementsparketten hiertoe een piketregeling dienen

op te stellen. De NVvR en de Rvdr zijn van opvatting dat de hulpofficier van justitie in dergelijke gevallen geen rol dient te vervullen, ook niet omdat de de hulpofficier van justitie in het kader van de handhaving van de openbare orde onder de burgemeester valt.

Wij wijzen erop dat de hulpofficier van justitie slechts in uitzonderlijke gevallen het bevel voor de concrete fouilleeractie zal afgeven. De hulpofficier is alleen bevoegd als de komst van de officier van justitie niet kan worden afgewacht. Veel parketten kennen een zogenaamde «wapen-officier» die doorgaans beschikbaar is voor het afgeven van een bevel. Met name de grootstedelijke parketten kennen deze constructie. Het is echter niet zo dat daar voorzien is in een permanente 24-uursbeschikbaarheid van deze officier van justitie. Dat laat uiteraard – zie de reactie van de VNG en het NGB – het nut van een piketregeling onverlet. Wij juichen dat toe. Niettemin kan het gebeuren dat zich een acute spoedsituatie voordoet, waarbij niet snel genoeg een officier van justitie kan worden bereikt. Alleen in dat specifieke geval is de hulpofficier van justitie bevoegd om het bevel af te geven. Gezien de verschillende reacties hebben we wel besloten om de voorwaarde waaronder de hulpofficier bevoegd is, niet alleen in de WWM maar ook in de Gemeentewet expliciet te vermelden. Daarnaast is in het wetsvoorstel (zie artikel 174b, tweede lid, Gemeentewet en de artikelen 50 t/m 52, vierde lid, van de WWM) toegevoegd dat, indien de hulpofficier van justitie de officier heeft vervangen (bij het overleg met de burgemeester over de gebiedsaanwijzing op grond van artikel 174b of bij het bevel voor de concrete fouilleeractie), hij de officier daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt.

4. Mondeling bevel van de officier van justitie

Het College van P-G's en de Nederlandse Orde van Advocaten onderschrijven de constructie van het mondeling bevel, maar hebben wel gevraagd om meer waarborgen achteraf. Zo stellen de P-G's dat de schriftelijke verantwoording achteraf goed geregeld moet zijn. Vanwege het belang van een behoorlijke rechterlijke toetsing achteraf moet duidelijk zijn dat, wanneer en door wie een bevel is gegeven. De Orde van Advocaten pleit ervoor dat in elk geval achteraf het mondelinge bevel op papier dient te worden gezet.

De VNG en het NGB stemmen eveneens in met de constructie van het mondelinge bevel van de officier van justitie. In aansluiting op het vorige punt onder 3 inzake de hulpofficier geven beide instanties aan dat naar hun oordeel het bevel niet door de hulpofficier van justitie gegeven moet kunnen worden.

De NVvR is van mening dat, wat er ook zij van de als onnodig bureaucratisch ervaren schriftelijke aanvraag en onderbouwing vooraf, het van belang is dat – gezien de beperking van grondrechten – de redenen voor deze beperking inzichtelijk dienen te zijn. De gegronde vrees voor verstoring van de openbare orde of de vrees voor het ontstaan daarvan dient voldoende te zijn onderbouwd.

Wij zijn verheugd over het feit dat de mogelijkheid van een mondeling bevel van de officier van justitie in veel van de reacties wordt gesteund. De mogelijkheid van een mondeling bevel draagt eraan bij dat het middel preventief fouilleren gericht kan worden ingezet. Met het College van P-G's, de Nederlandse Orde van Advocaten en de NVvR zijn wij het eens dat wel voldoende waarborgen nodig zijn. Om die reden is in de artikelen 50 en 51, zesde lid, en artikel 52, vijfde lid, WWM toegevoegd dat als het bevel mondeling is gegeven, dit zo spoedig mogelijk alsnog op schrift wordt gesteld. Bovendien is als hoofdregel opgenomen dat het bevel schriftelijk wordt gegeven; een mondeling bevel mag alleen als de

spoedeisendheid van de situatie niet toelaat dat het bevel eerst op schrift wordt gesteld.

5. Vervoersfouillering

Het Kbb/RKC en het College van P-G's onderschrijven de voorstellen inzake de vervoersfouillering. Het College vraagt daarbij nog wel waarom deze voorstellen niet nu al in de Politiewet 201x (via nota van wijziging) worden aangebracht danwel worden aangebracht via een apart wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993.

Volgens de Nederlandse Orde van Advocaten is het in het belang van de veiligheid van zowel de vervoerende ambtenaar als de vervoerde burger, dat eventueel voorhanden zijnde gevaarlijke voorwerpen vóór het transport (en in het verlengde daarvan ook vóór de insluiting) worden ontdekt. De Orde ondersteunt de voorgestelde algemene fouilleerbevoegdheid voorafgaand aan transport en insluiting. De Orde wijst er daarbij op dat het wel aandacht verdient dat na een dergelijke fouillering slechts in uitzonderlijke gevallen aanleiding kan zijn om bij het transport handboeien aan te leggen.

De Nationale ombudsman wijst erop dat de vervoersfouillering in het wetsvoorstel ziet op elke persoon die door de politie wordt vervoerd, en dus niet alleen op de aangehouden verdachte. De voorgestane fouillering voorziet daarmee in een ruimere bevoegdheid dan in het jaarverslag over 1998 aan de orde was. Verder vraagt de Nationale ombudsman aandacht voor een goede balans tussen het belang van veiligheid van de politie enerzijds en de waarborgen van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam anderzijds.

Ook de NVvR wijst op de onevenwichtigheid ten opzichte van het jaarverslag van de Nationale ombudsman uit 1998 en stelt voorts dat derhalve de term «aanhoudingsfouillering» de lading niet dekt, nu het niet alleen aangehouden personen betreft. Voorts meent de NVvR dat de noodzaak voor de door ons voorgestelde vorm van fouillering onvoldoende is aangetoond.

De Rvdr vraagt zich af waarom er geen nadere criteria in de wet worden gegeven voor de toepassing van de vervoersfouillering. Tevens vraagt de Raad of de politie de reden voor de fouillering niet in een proces-verbaal zou moeten vermelden. Zeker wanneer de betrokkene wordt vervolgd op grond van artikel 180 van het Wetboek van Strafrecht vanwege verzet zullen die redenen in de strafprocedure aan de orde kunnen komen. De betrokken politieambtenaar zal dan om opheldering kunnen worden gevraagd. De Raad adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen. Verder wijst de Raad erop dat de vervoersfouillering ook kan worden ingezet tegen een persoon die in het kader van hulpverlening wordt overgebracht. Volgens de Raad dient betrokkene, nu hij kennelijk vrijwillig meegaat, van tevoren op de hoogte te worden gesteld van de voorgenomen fouillering, zo mogelijk nadat hem is gevraagd vrijwillig medewerking te verlenen. Ten slotte wijst ook de Rvdr erop dat de term «aanhoudingsfouillering» de lading niet dekt.

Het is waar dat het jaarverslag 1998 van de Nationale ombudsman uitsluitend betrekking heeft op verdachten. Wat wij met de in het wetsvoorstel opgenomen vervoersfouillering beogen is om in bepaalde gevallen fouillering mogelijk te maken van personen die door de politie worden vervoerd. De redenen daarvoor zijn aangegeven in de betreffende paragraaf van hoofdstuk 4 van de toelichting. Ook daar waar het gaat om niet-verdachte personen die dienen te worden vervoerd, kunnen zich situaties voordoen waarbij sprake is van gevaar voor de politieambtenaren, derden of de persoon zelf. De mogelijkheid om dan tot fouillering aan de kleding over te gaan of voorwerpen te onderzoeken is met de ons voorgestelde verruiming mogelijk gemaakt. Daar waar het gaat om

personen die wel verdachte zijn, is de fouilleerbevoegdheid eveneens toepasbaar, namelijk in die gevallen dat er nog geen aanleiding bestaat om de veiligheidsfouillering toe te passen en evenmin sprake is van een geval waarbij wordt voldaan aan de situationele vereisten om betrokkenen te boeien, maar er ondertussen wel voldoende objectieve feiten en omstandigheden zijn die fouillering aan de kleding of onderzoek naar meegebrachte voorwerpen rechtvaardigen. Overigens is de politieambtenaar bij de uitoefening van deze bevoegdheid gebonden aan de vereisten in het eerste en zevende lid van het voorgestane artikel 7 Politiewet 201x.

De opmerking van de Nederlandse Orde van Advocaten inzake het aanleggen van handboeien onderschrijven wij geheel. Het boeien van personen die dienen te worden vervoerd is slechts in bepaalde gevallen mogelijk. Deze zijn omschreven in artikel 22 van de Ambtsinstructie. Pas indien aan de in dat artikel gestelde vereisten is voldaan kunnen handboeien worden aangelegd. Terecht ook is de opmerking van de Orde dat het van belang is voor de veiligheid van de politieambtenaar en de vervoerde burgers om voor het transport en de insluiting gevaarlijke voorwerpen te ontdekken. Juist daarin ligt ook een belangrijke meerwaarde van de door ons voorgestelde verruiming van deze fouilleermogelijkheid. Immers, daar waar het gaat om aangehouden personen die dienen te worden overgebracht naar het politiebureau en voor zichzelf een gevaar vormen voor de veiligheid, bestaat dan de mogelijkheid om hen te fouilleren aan hun kleding of hun tassen te doorzoeken, uiteraard indien daartoe objectieve feiten en omstandigheden aanleiding geven. Het aanleggen van boeien in die gevallen – hetgeen vanwege het gevaars-element op grond van artikel 22, tweede lid, van de Ambtsinstructie, mogelijk zou zijn – kan dan in bepaalde gevallen achterwege blijven. In die zin zal de verruimde fouilleervorm ook tot minder gebruik van handboeien kunnen leiden.

Het standpunt van de NVvR dat de noodzaak van deze fouilleervorm onvoldoende is aangetoond delen wij niet. Het is in het belang van de veiligheid van zowel de politieambtenaar als de te vervoeren persoon c.q. derden dat de door ons voorgestane vorm van fouillering wordt geïntroduceerd. Het middel dient er ook toe om de politieprofessional in veiliger omstandigheden diens werk te laten doen en geweld tegen de politie te voorkomen. Dit past ook binnen een van de doelstellingen van dit wetsvoorstel en het regeerakkoord. De afgelopen jaren is in het kader van de aanpak «Veilige Publieke Taak» fors geïnvesteerd in maatregelen die ertoe leiden dat geweld tegen hulpverleners – onder wie ook de politie – een halt toe wordt geroepen. In dat verband heeft het kabinet al initiatieven genomen om te komen tot strafverzwaring. Maar uiteraard dient ook in preventieve zin ervoor te worden gezorgd dat politieambtenaren bij de uitoefening van hun wettelijke taak zo min mogelijk in risicovolle omstandigheden terecht kunnen komen c.q. daaraan worden blootgesteld. De risico's op geweld tegen de politie in een situatie waarbij een verdachte of andere personen dienen te worden overgebracht naar het politiebureau dienen te worden ingedamd. De door ons voorgestelde vervoersfouillering voorziet daarin.

Het feit dat voorgestelde verruiming niet als apart wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 of als nota van wijziging bij de Politiewet 201x wordt ingediend houdt verband met het feit dat het wetsvoorstel inzake de Politiewet 201x (de «bestelwet») geen onderdelen dient te bevatten rondom nieuwe taken en bevoegdheden. Om dezelfde reden is bijvoorbeeld ook een wijziging in verband met taken van de Koninklijke marechaussee buiten de «bestelwet» gebleven. Evenmin achten wij een

wijziging van de Politiewet 1993 opportuun nu die wet naar verwachting in 2012 zal komen te vervallen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de NVvR en de Rvdr over de term «aanhoudingsfouillering» hebben wij besloten deze te vervangen door de term «vervoersfouillering».

Wat betreft de suggestie van de Rvdr om criteria op te nemen zij verwezen naar hetgeen is omschreven in artikel 7, eerste en zevende lid, van de Politiewet 201x. We verwijzen in dezen naar hetgeen wij hiervoor hebben opgemerkt ten aanzien van het advies van de Nationale ombudsman. De noodzaak van een goede uitleg aan en zo mogelijk instemming van een persoon die in het kader van de hulpverlening vrijwillig meegaat met de politie en wordt onderworpen aan de vervoersfouillering, onderschrijven wij. Dit past bij een zorgvuldige bejegening. Dit is overigens nu ook al de praktijk bij preventief fouilleren.

6. Insluitingsfouillering

Het Kbb/RKC en het College van P-G's onderschrijven de voorstellen. Het College vraagt daarbij, net als bij het vorige punt, ook hier af waarom ervoor gekozen is om de wijzigingen vorm te geven door een aanpassing van de alsdan vastgestelde Politiewet 201x. De NVvR meent dat de noodzaak voor de insluitingsfouillering onvoldoende is aangetoond. De Rvdr meent dat het onderzoek in het lichaam een zeer ingrijpende bevoegdheid is. Volgens de Raad bieden de in het voorgestelde zesde lid van artikel 7 Politiewet 201x vermelde functionarissen («het hoofd van het territoriaal onderdeel, bedoeld in artikel 13, eerste lid, of zijn plaatsvervanger») onvoldoende waarborgen voor een deugdelijke belangenafweging.

Wat betreft de opmerkingen van het College verwijzen wij naar onze opmerkingen hiervoor. Naar aanleiding van opmerkingen van de NVvR hebben wij de betreffende paragraaf in hoofdstuk 4 verder aangevuld. Wat betreft de opmerking van de Rvdr wijzen wij erop dat de keuze voor de betreffende politiefunctionarissen die het onderzoek in het lichaam mogen gelasten, voortkomt uit een «vertaling» naar de politiepraktijk van artikel 31 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). In dat artikel ligt de bevoegdheid in beginsel bij de directeur van de inrichting of zijn plaatsvervanger (zie de definitie van het begrip «directeur» in artikel 1 Pbw), en in geval van onverwijlde spoed bij een ambtenaar of medewerker van de inrichting. Het onderzoek zelf wordt overigens alleen verricht door een arts of, in diens opdracht, een verpleegkundige. De arts heeft een eigen verantwoordelijkheid en kan dus ook weigeren.

7. Gericht preventief fouilleren

Het Kbb/RKC geeft aan dat de politie graag meer duidelijkheid wil over de mogelijkheden en onmogelijkheden van gerichte fouillering, zonder dat sprake is van ongeoorloofde selectie en strijdigheid met het beginsel van non-discriminatie. De beraden zijn het er overigens mee eens dat dit niet hoeft te geschieden via verankering in de wet.

De Nationale ombudsman gaat in zijn reactie op het wetsvoorstel in op de eerste uitkomsten van zijn (toen nog lopende) onderzoek (zie ook paragraaf 3.4). Hij geeft aan dat één van de uitkomsten is dat, naarmate het veiligheidsrisico concreter wordt, het aselechte karakter van preventief fouilleren steeds meer aan betekenis lijkt in te boeten. Hij is van mening dat hoe concreter het veiligheidsrisico wordt, hoe concreter de politie-informatie dient te zijn met betrekking tot het profiel van mogelijke

geweldsplegers of wapenbezitters. Hij vraagt zich af wat dit betekent voor het doel van preventief fouilleren en voor eventuele criteria voor selectie.

Wij wijzen op paragraaf 5.5 waarin wij ingaan op bepaalde vormen van toegestane selectie. De «waarschuwing» die de Nationale ombudsman geeft, is terecht. Inderdaad kan het aselecte karakter van preventief fouilleren onder druk komen te staan naarmate het veiligheidsrisico concreter wordt. Het is evenwel niet zo dat preventief fouilleren nimmer met vormen van selectie gepaard kan gaan. Aan de hand van daderprofielen en modus operandi kan de politie informatiegestuurd te werk gaan bij het uiteindelijk fouilleren op straat. Daarnaast kan de politie ook letten op relevante gedragskenmerken. Uiteraard is ook van betekenis welke fouilleermethode wordt toegepast. Bij een dynamische controle met kleine fouilleerteams in de wijken zal sneller de vraag opkomen of kan worden vastgehouden aan het aselecte karakter van preventief fouilleren, dan bij een statische controle waarbij een straat wordt afgesloten en alle personen aldaar worden gefouilleerd.

8. Rechtsbescherming

De Rvdr stelt dat (preventief) fouilleren een beperking van fundamentele rechten vormt, met name het recht op bewegingsvrijheid, het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op persoonlijke levenssfeer. De Raad meent daarom dat, ook ter versterking van de rechtsstaat, met het oog op de rechtsbescherming een voorafgaande rechterlijke tussenkomst geboden is. De Raad constateert dat ook de huidige regeling daar niet in voorziet. Daarnaast wijst de Rvdr op de lopende zaak bij het EHRM in Straatsburg en op het onderzoek van de Nationale ombudsman. De Raad adviseert om het arrest en het onderzoek af te wachten en, voorts, om eerst te voorzien in een rechterlijke toets vooraf in plaats van nu al over te gaan tot verruiming van fouilleerbevoegdheden. Het NJCM toont zich bezorgd over de rechtsbescherming rondom de vervoers- en insluitingsfouillering en de verruimde vormen van preventief fouilleren. Het comité bepleit een vorm van compensatie met bijvoorbeeld extra – laagdrempelige – rechtswaarborgen zoals bijvoorbeeld individuele rechtsbescherming in de vorm van een mondeling bezwaar en/of een rechterlijke voorziening.

Wij constateren dat de huidige wettelijke regeling van preventief fouilleren in de Nederlandse rechtspraak is aanvaard en dat zij ook voldoende mogelijkheden bevat in het kader van de rechtsbescherming, in die zin dat door belanghebbenden, zoals bewoners van het gebied, bezwaar en beroep kan worden ingesteld tegen het besluit van de burgemeester tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Ook bestaan er mogelijkheden om bij de strafrechter een oordeel uit te lokken over de rechtmatigheid van de uiteindelijke fouillering. De Hoge Raad heeft in de zaak Colon geoordeeld dat de betrokkene terecht mocht worden aangehouden toen hij niet meewerkte aan de fouillering. Zoals eerder aangegeven achten wij de huidige systematiek passen binnen de grenzen van het EVRM. Het advies om het arrest in de Colon-zaak af te wachten volgen wij niet. Er zijn geen aanwijzingen dat het arrest op korte termijn kan worden tegemoet gezien en het is nog maar de vraag of het arrest relevant zal zijn voor het onderhavige wetsvoorstel. Gezien de wenselijkheid van de voorgestelde verruiming achten wij het niet opportuun de uitkomsten van de Colon-zaak af te wachten. De conclusies uit het inmiddels afgeronde onderzoek van de Nationale ombudsman en de ombudsmannen van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam zijn in deze memorie van toelichting verwerkt. Het betreft hun conclusies dat de officier van justitie iedere fouilleeractie expliciet moet toetsen aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, ook in de spoedeisende

situaties waarin het wetsvoorstel voorziet, het benoemen van het doel van elke fouilleeractie, het voorafgaand aan de actie bepalen of met het oog op dat doel selectiecriteria noodzakelijk zijn, en het oordeel van de ombudsmannen dat zij de professionele intuïtie van politieambtenaren onvoldoende achten als basis voor een objectieve en aselechte toepassing van de fouilleerbevoegdheden.¹

Wat betreft de opmerkingen van het NJCM merken wij op dat tegen de gebiedsaanwijzing door de burgemeester bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, inclusief de mogelijkheid om de bestuursrechter om een voorlopige voorziening te vragen. Daarnaast kan een klacht worden ingediend bij de politie en kan ook de Nationale ombudsman worden gevraagd zich uit te laten over de behoorlijkheid van het politieoptreden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onder A (artikel 151b Gemeentewet)

Eerste lid: De aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied door de burgemeester «activeert» de in de Wet wapens en munitie geregelde bevoegdheid van de officier van justitie en de hulpofficier van justitie om opdracht te geven voor een concrete fouilleeractie van maximaal twaalf uur. De hulpofficier van justitie (een politieambtenaar) is alleen bevoegd als dat het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht. Uiteraard moet het gaan om een spoedeisende situatie. Verder hangt het mede af van de afspraken die daarover gemaakt zijn binnen het Openbaar Ministerie en in het driehoeksoverleg. Als binnen de gemeente maar één officier van justitie is aangewezen voor het behandelen van verzoeken van de politie om toestemming te geven voor een concrete fouilleeractie, dan zal de situatie zich eerder voordoen dan wanneer elke dienstdoende officier van justitie hiertoe bevoegd is. Uiteraard kan de officier bijvoorbeeld ook telefonisch «optreden». Het gaat erom dat het instrument preventief fouilleren snel en flexibel kan worden ingezet, ook binnen een al aangewezen veiligheidsrisicogebied. Voor de snelle inzet van het instrument buiten een al aangewezen veiligheidsrisicogebied dient het voorgestelde artikel 174b.

In het vierde lid is geschrapt dat de burgemeester het veiligheidsrisicogebied in geval van spoed ook mondeling kan aanwijzen.² Voor een onvoorzienbare, spoedeisende situatie dient het voorgestelde artikel 174b, dat voorziet in de mogelijkheid van een mondelinge gebiedsaanwijzing.

De schriftelijke aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied is overigens een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dient als zodanig te berusten op een deugdelijke motivering, die in beginsel moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit (zie de artikelen 3:46 en 3:47 Awb). Tegen een schriftelijke gebiedsaanwijzing staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden.

Artikel I, onder B (artikel 174b Gemeentewet)

Dit artikel is bedoeld om een snelle en flexibele inzet van het instrument preventief fouilleren mogelijk te maken buiten een al op grond van artikel 151b aangewezen veiligheidsrisicogebied. Als extra eis ten opzichte van artikel 151b geldt dat het moet gaan om een onvoorzienbare én spoedeisende situatie, zoals bijvoorbeeld een plotselinge vechtpartij, of een escalerende sfeer in de buurt van een café of discotheek. In andere gevallen kan artikel 151b worden toegepast (mits uiteraard aan de andere vereisten is voldaan).

¹ *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie.* Nationale Ombudsman, rapport 2011/252, www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2011/252, p. 39–46.

² «Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot gebiedsaanwijzing niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking daarvan.»

De burgemeester kan het gebied mondeling aanwijzen, na overleg met de betrokken officier van justitie of, als het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht, met de hulpofficier van justitie. In dat laatste geval stelt de hulpofficier zo snel mogelijk alsnog de officier op de hoogte. De gebiedsaanwijzing geldt voor maximaal twaalf uur. In geval van een mondelinge gebiedsaanwijzing moet de burgemeester de aanwijzing zo spoedig mogelijk op schrift stellen en bekendmaken, mede vanwege de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Tevens stelt hij de gemeenteraad zo snel mogelijk op de hoogte.

Artikel 174b kent een lichter regime dan artikel 151b. Dit verschil wordt gerechtvaardigd door de aard van de gevallen (onvoorzienbaar en spoedeisend) en de korte duur van de gebiedsaanwijzing. Mede in verband met het vereiste van proportionaliteit, zoals dat voortvloeit uit artikel 8 EVRM en de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens *terzake*,¹ verklaart het vijfde lid van artikel 174b echter wel het derde en zesde lid van artikel 151b van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat ook voor artikel 174b geldt dat de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde, en dat de burgemeester de aanwijzing intrekt zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan is geweken. De burgemeester brengt de intrekking zo spoedig mogelijk ter kennis van de gemeenteraad en de officier van justitie.

Artikel I, onder C (artikel 177 Gemeentewet)

Deze wijziging voegt artikel 174b toe aan de bepalingen ten aanzien waarvan de burgemeester *niet* bevoegd is om een politieambtenaar te machtigen om in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten.

Artikel II, onder A (artikelen 50 en 51 Wet wapens en munitie)

Derde lid: Verwezen wordt naar de twee «soorten» veiligheidsrisicogebieden van de artikelen 151b en 174b.

De mogelijke vervanging van de officier van justitie door een hulpofficier van justitie (vierde lid nieuw) is deels al toegelicht bij de wijziging van artikel 151b, eerste lid. De hulpofficier is als zodanig verantwoordelijk verschuldigd aan de officier. In het vierde lid is vastgelegd dat de hulpofficier zo snel mogelijk alsnog de officier op de hoogte stelt van een door de hulpofficier gegeven bevel voor een fouilleeractie, al was het maar omdat als er tijdens de uitoefening van de bevoegdheid tot fouilleren strafbare feiten worden geconstateerd, het openbaar ministerie de uitgeoefende bevoegdheid dient te verantwoorden tegenover de strafrechter.

Zesde lid (nieuw): Door het voorafgaand op schrift stellen van het bevel wordt de (hulp)officier van justitie gedwongen zich vooraf meer rekenschap te geven van de afweging van belangen, wat ook aansluit bij de voorstellen die de ombudsmannen doen.² Bovendien voorkomt een voorafgaande opschriftstelling misverstanden bij de uitvoering, bijvoorbeeld over de exacte omvang van het gebied (welke straten, of delen van straten) en de duur van de actie. Alleen als voorafgaande opschriftstelling vanwege de spoed niet mogelijk is, kan het bevel mondeling worden gegeven. In dat geval moet het bevel wel zo snel mogelijk alsnog op schrift worden gesteld. Wel verdient opmerking dat het voorgestelde artikel 174b Gemeentewet slechts een grondslag biedt voor de inzet van het instrument preventief fouilleren als de situatie zowel onvoorzienbaar

¹ Zie de in paragraaf 6.2 besproken uitspraak van 12 januari 2010, met name rechtsoverweging 80.

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. 43–45.

als spoedeisend is. In een dergelijke situatie kan de burgemeester het gebied mondeling aanwijzen (artikel 174b, derde lid). Zo'n situatie zal doorgaans niet toelaten dat het bevel van de (hulp)officier van justitie wél eerst op schrift wordt gezet.

Artikel II, onder B (artikel 52 Wet wapens en munitie)

Deze wijzigingen zijn inhoudelijk gelijk aan die in de artikelen 50 en 51.

Door de vernummering van het vierde lid tot zesde lid wijzigt de grondslag voor de huidige ministeriële regeling. Daarin zal die nieuwe grondslag te zijner tijd worden vermeld met toepassing van aanwijzing 227, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel III, onder A (artikel 7 Politiewet 201x)

In het derde lid (veiligheidsfouillering) is toegevoegd dat niet alleen de kleding mag worden onderzocht, maar ook de voorwerpen die de persoon bij zich heeft.

Het vierde lid gaat net als het derde lid over onderzoek *aan de kleding* en onderzoek van de voorwerpen die de persoon bij zich heeft, maar geeft de politie een standaardbevoegdheid om een te vervoeren of in te sluiten persoon te fouilleren op gevaarlijke voorwerpen (vervoers- en insluitingsfouillering). Meestal zal het gaan om een verdachte, maar de bepaling laat ook ruimte voor het fouilleren van bijvoorbeeld een agressieve drugsverslaafde die ten behoeve van de hulpverlening tijdelijk wordt ondergebracht bij de politie. De mogelijkheid om het vierde lid toe te passen, zal er naar verwachting toe leiden dat aan toepassing van het derde lid minder behoefte bestaat.

Het vijfde lid geeft een bevoegdheid om degene die in een politiecel wordt of is ingesloten, te onderzoeken *aan zijn lichaam*. Dit lid strekt mede ter vervanging van het huidige vierde lid (veiligheidsonderzoek aan het lichaam). Zoveel mogelijk is het regime van artikel 29 van de Penitentiaire beginselenwet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 13, tweede lid, van de Politiewet 201x, waar in het vijfde lid naar wordt verwezen, luidt: «De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef, over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg).»

Het zesde lid geeft een bevoegdheid tot onderzoek *in het lichaam*, ook hier beperkt tot degene die in een politiecel wordt of is ingesloten en ook hier zoveel mogelijk met overeenkomstige toepassing van het regime van (in dit geval artikel 31 van) de Penitentiaire beginselenwet. Het onderzoek in het lichaam wordt verricht door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige.

Het spreekt vanzelf dat (ook) de uitoefening van de bevoegdheid tot vervoers- of insluitingsfouillering in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd dient te zijn. Om dat wettelijk vast te leggen dient de wijziging van het zevende lid (nieuw).

Artikel III, onder B (artikel 9 Politiewet 201x)

De wijziging van het vierde lid is nodig omdat de voorgestelde wijzigingen van artikel 7 ertoe leiden dat ook de Politiewet 201x zélf regels stelt «omtrent maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen met het oog op hun insluiting kunnen worden onderworpen». Te zijner tijd zal de Ambtsinstructie aan deze wetswijziging worden aangepast.

Artikel IV (inwerkingtreding)

Hoewel het in de bedoeling ligt deze wet als één geheel in werking te laten treden, is de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding opgehouden. De ervaring leert dat het nuttig is om de mogelijkheid achter de hand te houden om een enkele aanpassing van inwerkingtreding uit te zonderen.

Deze memorie van toelichting wordt uitgebracht mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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