

pro facto

Samenvatting

Evaluatie preventief fouilleren

Groningen, 26 april 2022

www.pro-facto.nl



Colofon

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

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

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

Begeleidingscommissie:

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

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

© 2022 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

Aanleiding

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

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

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

¹ Stb. 2002, 420.

² Stb. 2014, 191.

³ *Kamerstukken II 2020-2021*, 28 684, nr. 631.

Onderzoeksvraag en -thema's

Vraagstelling

De volgende vraagstelling stond in het onderzoek centraal:

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

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

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

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

Onderzoeksaanpak

Documentenstudie en jurisprudentieonderzoek

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

Algemene oriënterende interviews

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

Digitale enquête en deskresearch

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

⁴ Uitgaande van 352 gemeenten in 2021.

Registratieonderzoek

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

Casestudy's

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

Meelopen en observaties fouilleeracties en straat enquêtes

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

Expertmeetings

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

Beleidsreconstructie

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

⁵ Het gaat voornamelijk om gemeenten in de regio Rotterdam en drie gemeenten elders (Amsterdam, Leeuwarden en Zaanstad).

⁶ Daarnaast heeft voor de gemeente Den Haag een interview plaatsgevonden met de politie.

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

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

Toepassing preventief fouilleren

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

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

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

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

Overwegingen en ervaringen

Overwegingen en ervaringen

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

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

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

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

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

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

Uitvoeringspraktijk

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

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

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

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

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

Werking en doelbereiking

Effectiviteit en werking

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

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

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

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

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

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

Aanpassing of verruiming van het instrument

Bevoegdheidsverdeling

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

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

Verruiming naar vuurwerk

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

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

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

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

Verruiming naar drugs

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

Persoonsgerichte en groepsgerichte aanpak

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

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

pro facto