Gemeente Amsterdam

POLITIE

OPENBAAR MINISTERIE

Uitwerking proef gerichte wapencontroles

Betreft	Uitwerking proef gerichte wapencontroles
Van	Afstemmingsoverleg gerichte wapencontroles (OM/Pol/Gem)
Aan	Driehoek Amsterdam
Datum	8 februari 2021

De Amsterdamse driehoek heeft besloten tot het uitwerken van een proef met gerichte wapencontroles in tijdelijk aangewezen veiligheidsrisicogebieden. De resultaten van deze proef kunnen gebruikt worden voor besluitvorming over het al dan niet duurzaam inzetten van dit middel.

In dit gezamenlijke stuk van de gemeente Amsterdam (OOV), de politie eenheid Amsterdam en het Arrondissementsparket Amsterdam, worden de belangrijkste onderdelen van de proef uiteengezet. Het gaat achtereenvolgens om **1**) het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden, **2**) de inzet van waarnemers, **3**) de uitvoering van de controles, **4**) de evaluatie en **5**) de communicatie over de proef.

Op basis van eerdere besprekingen van dit onderwerp in de driehoek en de gemeenteraad en de juridische kaders, gelden de volgende uitgangspunten.

Expliciete uitgangspunten

1. Om te voorkomen dat er gecontroleerd wordt op basis van etniciteit worden strenge waarborgen in de proef ingebouwd;
2. Het middel dient zuiver toegepast te worden. Gerichte (preventieve) wapencontroles zijn wettelijk gezien een controlemiddel en geen opsporingsmiddel en kunnen derhalve niet voor dat doel worden ingezet.

Onderliggende uitgangspunten

3. De inzet van gerichte wapencontroles maakt onderdeel uit van een bredere en integrale Amsterdamse wapenaanpak;
4. Draagvlak onder de Amsterdamse bevolking en de gemeenteraad is cruciaal voor een succesvolle inzet en voortzetting van gerichte wapencontroles;
5. Transparantie richting de raad en de burger is telkens het streven en noodzakelijk voor een open debat en goede besluitvorming.

I. Veiligheidsrisicogebieden

DEEL I VEREISTEN EN CRITERIA

1. Juridische context

Op basis van artikel 2.6 Apv (Amsterdam) juncto artikel 151b Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. Hierin is het volgende bepaald:

1.1. Er dient sprake te zijn van verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;

1.2. 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.

2. Onderbouwing veiligheidsrisicogebied

De burgemeester moet de aanwijzing onderbouwen en daarbij argumenten aandragen die aantonen dat sprake is van (dreigende) ordeverstoring door de aanwezigheid van wapens.[1] Deze motiveringsplicht valt uiteen in de volgende alternatieve mogelijkheden.

2.1. 'Feitelijke situatie'

- Er dient sprake te zijn van de aanwezigheid van wapens;
- De openbare orde dient te worden verstoord door deze wapens;

2.2. 'Gevreesde situatie'

- Er dient vrees te zijn voor het ontstaan van een of beide onderdelen van de 'feitelijke situatie'.

De onderbouwing van de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied kan worden aangevochten bij zowel de bestuursrechter (o.a. bewoners gebied) als de strafrechter (verdachten) en is aldus van cruciaal belang. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de burgemeester een bepaalde mate van vrijheid toekomt bij de vraag of de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied voldoende is onderbouwd, zo blijkt uit de jurisprudentie. Deze mate van vrijheid geldt ook voor de grootte van het gebied en de duur van de aanwijzing.

3. Vaststellen gebied(en)

Bij het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied wordt rekening gehouden met de volgende criteria:

3.1. het aantal wapenincidenten;

3.2. de aard van de incidenten;

3.3. eventuele wapenopbrengsten van vorige aanwijzingen;

3.4. het veiligheidsgevoel van de burgers;

3.5. het aantal slachtoffers van wapenincidenten;

3.6. maatschappelijke onrust;

[1] Kamerstukken II 2000/01, 26865, 7, p. 10

3.7. de kwetsbaarheid van de omgeving;
3.8. het risico op (verder) wapengeweld

Deze parameters geven ruimte aan verschillende methoden om tot de vereiste motivering van de aanwijzing van een gebied te komen. Bij het vooropstellen van het belang van een van de criteria ten opzichte van een andere kan tot een ander resultaat geredeneerd worden zonder dat het juridische kader wordt verlaten. Dit betekent dat in de proef op de navolgende wijzen tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied kan worden gekomen. Per mogelijkheid zullen ook de voor- en nadelen worden genoemd.

i. Bekijken in welke gebieden de te verwachten opbrengst het hoogst is op basis van eerdere controles

Er kan worden gekeken welke gebieden opvallen op basis van resultaten van eerdere wapencontroles tussen 2003 en 2014. Opvallend genoeg zijn de verschillen tussen de gebieden waar toen wapencontroles hebben plaatsgevonden erg klein: het aantal gevonden wapens per gecontroleerde persoon was behoorlijk consistent tussen de aangewezen gebieden, vooral in de gebieden waar veel is gecontroleerd. Daarnaast is er nooit sprake geweest van controles in een vergelijkingsgebied om te onderzoeken hoe effectief de controles in de aangewezen gebieden waren in vergelijking met andere gebieden. Het is om deze redenen af te raden de uitkomsten van deze eerdere controles als basis te nemen voor het aanwijzen van nieuwe veiligheidsrisicogebieden.

ii. Bekijken in welke gebieden het meeste wapenbezit te verwachten is op basis van politieregistraties

Het is lastig om op basis van politiecijfers in kaart te brengen in welke buurten veel sprake is van wapenbezit. Volgens de politie geven de cijfers over incidenten van (vuur)wapenbezit slechts een beperkt beeld van de situatie: er is sprake van een groot 'dark number' en de aantallen zeggen daardoor volgens de politie meer over de inspanning die is gepleegd om deze feiten op te sporen, dan over de omvang van de problematiek in een bepaald gebied. Bovendien kunnen wapens van locatie wijzigen. Wapens kunnen bijvoorbeeld vaker aangetroffen worden in het Centrum terwijl ze het overgrote gedeelte van de tijd gedragen of opgeslagen worden in andere delen van de stad. Daarentegen verschaffen deze gegevens wel op objectieve wijze inzicht in de incidenten, onderzoeken en meldingen in de stad.

iii. Het aanwijzen van gebieden waar het risico op *gebruik* van wapens het grootst is

Op basis van incidenten waarbij wapens werden gebruikt, enquêteresultaten over veiligheidsgevoelens van personen die in een bepaald gebied wonen en komen en zachte informatie kan beredeneerd worden op welke locaties wapens de meeste schade kunnen aanrichten. Door bijvoorbeeld te kijken naar hotspots van gewapende straatroven of mishandelingen kunnen locaties worden aangewezen waar het risico om hier slachtoffer van te worden het grootst is. Het risico zit niet alleen in daadwerkelijke incidenten, maar ook in de impact die deze incidenten hebben op de omgeving. Zo kan beredeneerd worden dat straatdealers bewapend plegen te dealen zodat binnen bekende dealerlocaties gevaren

ontstaan voor dealers en gebruikers. Anderzijds zou kunnen worden gesteld dat de impact van wapens relatief groot is in buurten waar de veiligheidsgevoelens structureel laag zijn. De kanttekening die bij deze methode geplaatst kan worden is dat de onderbouwing onder andere gestoeld zal zijn op niet verifieerbare inschattingen, subjectieve veiligheidsgevoelens en losse incidenten.

iv. Het aanwijzen van gebieden waar het risico op negatieve effecten van controles het laagst zijn

De inzet van preventieve controles kan mogelijk tot stigmatiserende effecten en (gevoelens van) etnisch profileren leiden. Met behulp van zachte informatie en ervaringsonderzoeken kan het vertrouwen in de overheid per gebied meegenomen worden bij de aanwijzing van een gebied zodat deze negatieve effecten kunnen worden teruggedrongen. De kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat deze wijze van het aanwijzen van gebieden niet direct gekoppeld is aan het doel om wapens van straat te halen.

v. Het aanwijzen van gebieden op basis van een mix van voorgaande uitgangspunten

Nu aan alle methoden bezwaren kleven lijkt het raadzaam goede onderdelen van elke methode te combineren zodat de rol van de kanttekeningen zoveel mogelijk beperkt kan worden. Op basis van enkele van de hierboven beschreven criteria zou er voor gekozen kunnen worden om gebieden aan te wijzen die voldoen aan een combinatie van de genoemde criteria.

DEEL II AANWIJZING VEILIGHEIDSRISICOGEBIEDEN

De driehoek heeft gekozen voor het aanwijzen van meerdere gebieden op basis van een combinatie van objectieve criteria. De gebieden zullen worden aangewezen voor de duur van een maand waarbij geldt dat sprake zal zijn van een maximum van vijf actiedagen per gebied. Dat is werkbaar en schept ruimte voor operationele afwegingen aan de kant van de politie. De gerichte wapencontroles zullen aselectief plaatsvinden waarbij 12-minners, gezinnen en 65-plussers uitgezonderd zijn.

Onderstaande gebieden zijn vastgesteld op basis van drie variabelen die gezamenlijk de juridische toets kunnen dragen. Door de combinatie van deze variabelen is deze werkwijze niet alleen inhoudelijk en cijfermatig verdedigbaar, maar ook minder gevoelig voor afwijkingen in de data die voortkomen uit onbetrouwbaarheid, representativiteit en de invloed van politie-inzet zelf. Het gaat om gebieden met:

1. Een relatief hoog aantal door de politie geregistreerde incidenten waarbij een wapen is gebruikt of sprake was van wapenbezit;
2. Een relatief hoge mate van ervaren onveiligheid;
3. Een relatief hoge mate van zelf gerapporteerd slachtofferschap van geweld.

De kengetallen worden geput uit het politiesysteem BVH en verschillende enquêtecijfers van de Veiligheidsmonitor. De analyse van deze cijfers leidt tot het aanwijzen van vijf buurtcombinaties in vijf stadsdelen. In deze buurtcombinaties is sprake van de hoogste gemiddelde score van de drie variabelen bij elkaar, alsmede een bovengemiddelde score op de drie variabelen afzonderlijk van elkaar. De aan te wijzen veiligheidsrisicogebieden op basis van de analyse zijn:

1. Bijlmer-Centrum (Zuidoost);
2. Burgwallen Nieuwe-Zijde (Centrum);
3. Geuzenveld (Nieuw-West);
4. Dapperbuurt (Oost);
5. Waterlandpleinbuurt (Noord).



II. Waarnemers

1. Raadsleden

Raadsleden zijn bij uitstek geschikt om te dienen als waarnemers van de proef gerichte wapencontroles. Zij zijn direct gekozen en vertegenwoordigen daarmee gezamenlijk de Amsterdamse burgers..

Raadsleden zijn degenen die uiteindelijk het debat zullen voeren over het middel van gerichte van wapencontroles. Zij bepalen daarmee ook voor een gedeelte het publieke debat. Ook vanuit dit oogpunt is het goed dat raadsleden uit eerste hand meekrijgen hoe de gerichte wapencontroles verlopen. Zij kunnen vrij observeren en zich een mening vormen over de controles, uiteraard zonder dat zij de controles op dat moment beïnvloeden. De door raadsleden opgedane bevindingen kunnen bij de evaluatie opgehaald en meegenomen worden.

2. Derden

Om de controles werkbaar te houden voor de politie dienen er goede afspraken gemaakt te worden met de waarnemers. In het kader van de openbare orde en een effectieve inzet van het middel ligt het niet in de rede om ook op directe wijze andere (belangen)groepen bij de proef te betrekken en hen te faciliteren. Vertrouwen in de politie is noodzakelijk voor een goede taakuitoefening. Demonstranten of opiniemakers dragen niet bij aan de effectiviteit van het middel. Bovendien moeten bemoeienissen of escalaties voorkomen worden, niet in de laatste plaats vanwege het aanzien van de politie en het draagvlak onder de bevolking.

Derden kunnen evenwel wel door raadsleden meegenomen worden. Bovendien staat het zoals altijd op straat eenieder vrij om van een afstand toe te zien op de taakuitoefening van de politie.

III. Uitvoering

1. Uitvoering controles

De uitvoering van gerichte controles ligt bij de politie. Dit gebeurt op aselectieve wijze, dus zonder aanziens des persoons.

Personen die een controle ondergaan, worden duidelijk verteld wat het doel en reden is van de controle aan de kleding en eventueel meegedragen tassen. Als daar reden toe is, worden de gecontroleerde personen gewezen op de mogelijkheid tot het doen van een klacht. In ieder geval ontvangt elke gecontroleerde persoon een informatiefolder met daarop in het kort beschreven wat de proef gerichte wapencontroles inhoudt en wat de mogelijkheden zijn bij klachten.

Hoewel de politie – onder andere met het oog op de capaciteitsproblemen – graag optrekt met veiligheidspartners biedt de wet geen grondslag voor de inzet van boa's bij gerichte wapencontroles. De uitvoering van de controles zal derhalve volledig bij de politie komen te liggen. De politie zal protocollen moeten opstellen voor de agent op straat.

2. Technische hulpmiddelen

Bij de Landelijke Eenheid is de vraag uitgezet of zij met Amsterdam willen nadenken om technische hulmiddelen in te zetten die complementair zouden kunnen zijn aan de klassieke fouillering. Op korte termijn zullen die mogelijkheden er niet te zijn. De huidige technieken nemen de noodzaak voor een fouillering niet weg. De uitvraag bij de Landelijke Eenheid blijft staan.

3. Acties

Op actiedagen kunnen controles zonder vooraankondiging worden uitgevoerd. Er zal sprake zijn van maximaal vijf actiedagen per veiligheidsrisicogebied. De regie op deze actiedagen ligt bij het Openbaar Ministerie in samenwerking met de politie.

IV. Evaluatie

1. Kwantitatieve data

Om de gerichte wapencontroles te evalueren kan worden gekeken naar twee aspecten. In de eerste plaats gaat het om de opbrengsten van de controles en de invloed van de controles op de veiligheidssituatie.

1.1. Voor de opbrengsten van de controles zal in kaart moeten worden gebracht hoeveel controles er zijn uitgevoerd en hoeveel wapens er zijn gevonden bij deze controles. Hierbij kunnen de bevindingen worden uitgesplitst per gebied, soort controle (personen of voertuigen) en soort wapen (vuurwapen, steekwapen etc.).

1.2. Voor de invloed die de wapencontroles hebben gehad op de veiligheid zal voor dezelfde variabelen die zijn gebruikt voor het aanwijzen van de gebieden - de wapenincidenten, het slachtofferschap geweld, en de onveiligheidsgevoelens - een vergelijking worden gemaakt tussen de gecontroleerde gebieden en de rest van de stad. Daarnaast zal de periode waarin deze controles plaatsvonden vergeleken worden met en een controleperiode, bij voorkeur dezelfde periode een jaar eerder. De verschillen tussen de gebruikte variabelen in het gebied waarin controles plaatsvonden ten opzichte van een eerdere periode kunnen worden vergeleken met de verschillen in andere gebieden. Hierbij zal worden gekeken naar het aantal en de aard van de incidenten waarbij een wapen werd gebruikt, het veiligheidsgevoel onder bewoners en het aantal bewoners dat aangeeft slachtoffer te zijn geworden van geweld.

2. Kwalitatieve data

Ook op kwalitatief vlak kunnen zowel de controles zelf als de effecten op de veiligheid worden geëvalueerd.

2.1. Het is wenselijk om door middel van interviews met betrokken agenten te achterhalen wat hen opviel bij de controles, waar zij tegenaan liepen en welke verschillen tussen gebieden hen eventueel opvielen.

2.2. Door het meenemen van kwalitatieve informatie over veiligheidsproblematiek in de stad kan iets worden gezegd over de invloed die deze controles hebben gehad op de veiligheidssituatie in zowel de geselecteerde gebieden als de rest van de stad.

3. Jurisprudentie

Een besluit tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied is een besluit in de zin van art 1:3 van de Awb, waartegen beroep open staat. De rechterlijke toets van het aanwijzingsbesluit is terughoudend maar bestaat wel degelijk. De rechter zal zich de vraag stellen of i) het besluit niet strijdig is met wettelijke voorschriften, ii) de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen

besluiten dat de gebiedsaanwijzing noodzakelijk was en of iii) bij de afweging de betrokken belangen correct gewogen zijn.

Wanneer uit de gerichte wapencontrole een strafzaak voortvloeit, dan zal de strafrechter ook het bestuurlijke traject met betrekking tot de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied en het door de officier van justitie afgegeven bevel tot preventief fouilleren toetsen.

Resultaten uit de jurisprudentie kunnen meegenomen worden bij algehele weging van het middel en kunnen mogelijk leiden tot verbeteringen.

4. Disclaimer

Ondanks alle inspanningen om tot een goed mogelijke weging het middel te komen zal een gedeelte van het effect van het middel niet meetbaar zijn. Enerzijds laat de preventieve werking van het middel zich logischerwijs moeilijk meten. Anderzijds moet ook worden vastgesteld dat ogenschijnlijke resultaten van het middel ook een andere verklaring kunnen kennen.

V. Communicatie

1. Juridische voorschriften besluit(en)

Op de beslissing tot gebiedsaanwijzing is naast genoemde bronregelgeving de algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dat betekent dat aan de volgende voorwaarden van bekendmaking moet worden voldaan.

1.1. Het besluit moet op schrift gesteld worden;
1.2. Het besluit moet worden gemotiveerd;
1.3. Het besluit moet het gebied nauwkeurig omschrijven;
1.4. Het besluit moet omschrijven wat de duur van de aanwijzing is;
1.5. Het besluit moet worden bekendgemaakt;
1.6. De gemeenteraad (en de (h)officier van justitie) dient door de burgemeester in kennis te worden gesteld van het besluit tot gebiedsaanwijzing.

2. Ruchtbaarheid geven aan gewijzigde omstandigheden in de stad

Naast de juridische voorschriften waaraan voldoen zal moeten worden in het kader van het recht dient ook aandacht geschonken te worden aan het bewustzijn van Amsterdamse burgers en bezoekers over de mogelijkheid tot gerichte wapencontroles en het doel ervan. Bewustzijn zal kunnen leiden tot meer begrip voor gerichte wapencontroles. Netwerkgroepen, bijvoorbeeld het Caribisch Netwerk, kunnen op voorhand geïnformeerd worden zodat zij een brugfunctie kunnen spelen bij de uitleg van het middel.

Bij het creëren van bewustzijn is een rol weggelegd voor de afdelingen persvoorlichting en communicatie van alle driehoekspartners. Zowel digitale informatiestromen als statische communicatiepunten, bijvoorbeeld reclamezuilen, kunnen benut worden.

3. Communicatie politie bij fouillering

In het belang van een succesvolle proef, het voorkomen van ongeregeldheden en het creëren van draagvlak onder de bevolking, dient de communicatie van de politie bij gerichte wapencontroles aan een aantal vereisten te voldoen.

3.1. De communicatie dient duidelijk te zijn;
3.2. De communicatie dient uniform te zijn en niet af te hangen van de agent in kwestie;
3.3. De communicatie dient de-escalerend van aard te zijn;
3.4. De communicatie dient te voldoen aan de voorwaarde van de driehoek dat gefouilleerde burgers worden gewezen op het klachtrecht;
3.5. De communicatie dient niet af te doen aan het gezag van de politie.

In dit kader stelt de politie een protocol op zodat voor elke agent duidelijk is hoe gecommuniceerd kan worden in algemene en meer specifieke situaties, bijvoorbeeld in het geval burgers vragen hebben. Elk gecontroleerd persoon krijgt een informatiefolder met uitleg mee.

4. Delen resultaten met de pers

De resultaten van de proef zullen moeten leiden tot besluitvorming over de toekomst van het middel van gerichte wapencontroles. Daartoe dient een debat gevoerd te worden in de raad en de in de driehoek, maar ook in de samenleving. Het betrekken van de pers is cruciaal voor het overbrengen van de juiste conclusie na de evaluatie van de proef.

Hier is wederom een rol weggelegd voor de afdelingen persvoorlichting en communicatie van de driehoekspartners. Samenwerking op dit vlak wordt voorbereid.