Gemeente Amsterdam + Logo Pol en OM

Uitwerking proef gerichte wapencontroles

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

Inleiding

De Amsterdamse driehoek heeft besloten tot het houden van een proef met gerichte wapencontroles in tijdelijk aangewezen veiligheidsrisicogebieden. De resultaten zullen leiden tot besluitvorming over het al dan niet duurzaam inzetten van dit middel.

In dit gezamenlijke stuk van de gemeente Amsterdam (OOV), de 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.

Bij de uitwerking van de onderdelen is telkens rekening gehouden met de opdracht van de driehoek, de juridische kaders en de door burgemeester gedane toezeggingen aan de gemeenteraad. Daarnaast dienen de waarborgen zoals vervat in de raadsbrieven van 1 april en 2 september 2020 te gelden als vertrekpunt voor de uitwerking van de proef gerichte wapencontroles. Tot slot is getracht de uitwerking zo veel mogelijk in overeenstemming te laten zijn met onderstaande uitgangspunten die de plaats en het belang van de proef bepalen.

Expliciete uitgangspunten

1. Etnisch profileren is uit den boze en dient te allen tijde te worden vermeden. Om te voorkomen dat er gecontroleerd wordt op basis van etniciteit worden 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 dient onderdeel uit te maken van een bredere en integrale wapenaanpak en daarmee samen te hangen;
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. Aanwijzen overlastgebieden

1. Juridische context

Op basis van artikel 2.6 Apv (Amsterdam) heeft de burgemeester de bevoegdheid om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. De bepaling dient in samenhang met artikel 151b Gemeentewet te worden gelezen. Voor het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied kunnen uit genoemde regelgeving de volgende kaders worden gedestilleerd.

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 burgemeester kan wegen, gebouwen en daaraan grenzende erven aanwijzen als veiligheidsrisicogebied.

1.3. 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.

1.4. De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van het gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur.

1.5. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in.

2. Onderbouwing overlastgebied

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'

2.1.1. Er dient sprake te zijn van de aanwezigheid van wapens;

2.1.2. De openbare orde dient te worden verstoord door deze wapens;

2.2. 'Gevreesde situatie'

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

De onderbouwing van de aanwijzing van een overlastgebied 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 overlastgebied 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.

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

3. Grootte gebied

De grootte van het aan te wijzen gebied mag niet de grenzen van het 'noodzakelijke' overschrijden. De eisen van onderbouwing gelden voor het gehele gebied. Bij discrepanties tussen delen van een aan te wijzen gebied kan gekozen worden voor meerdere kleine gebieden. Dit past bij het streven van de driehoek om kleine(re) gebieden aan te wijzen.

4. Duur aanwijzing

De gebiedsaanwijzing geschiedt voor een bepaalde duur. Een gebied kan niet permanent worden aangewezen. De duur mag niet langer zijn dan strikt noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Voorts geldt als een van de vastgestelde voorwaarden van de proef met gerichte wapencontroles dat de aanwijzing van een gebied geschiedt voor een periode van maximaal een maand.

5. Vaststellen gebied(en)

Bij het vaststellen van de specifieke gebieden wordt rekening gehouden met de volgende criteria:

- **5.1.** het aantal wapenincidenten;
- **5.2.** de aard van de incidenten;
- **5.3.** eventuele wapenopbrengsten van vorige aanwijzingen;
- **5.4.** het veiligheidsgevoel van de burgers;
- **5.5.** het aantal slachtoffers van wapenincidenten;
- **5.6.** maatschappelijke onrust;
- **5.7.** de kwetsbaarheid van de omgeving;
- **5.8.** het risico op (verder) wapengeweld.

Deze parameters geven ruimte aan verschillende manieren om tot de vereiste motivering 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 leidt tot de volgende mogelijkheden.

i. Het aanwijzen van gebieden waar 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. Het aanwijzen van gebieden waar het meeste wapenbezit te verwachten is

Het is erg 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 worden in andere delen van de stad.

Op basis van politieregistraties van zowel bezit als gebruik van (vuur)wapens zou deze methode leiden tot het aanwijzen van (delen van) stadsdelen Nieuw-West, Zuidoost en Centrum. Op basis van zachte informatie zou er ook voor gekozen kunnen worden om bekende hangplekken, jeugdoverlastlocaties en dealeroverlastgebieden aan te wijzen

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 of 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 bijvoorbeeld beredeneerd worden dat gebieden rondom middelbare scholen beschouwd kunnen worden als locaties waar zowel het risico op bezit en (niet gemelde) incidenten groot is, alsmede dat de impact hiervan op jongeren bij die scholen groots is. Een ander voorbeeld is het gegeven 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 voornamelijk onder andere gestoeld zal zijn op niet verifieerbare inschattingen, subjectieve veiligheidsgevoelens en losse incidenten.

Op basis van politieregistraties van (vuur)wapenincidenten zou deze methode leiden tot het aanwijzen van (delen van) stadsdelen Zuidoost, Nieuw-West, Centrum en Noord. Indien de focus wordt gelegd op veiligheidsgevoelens, maatschappelijke onrust en kwetsbaarheid van buurten kunnen de volgende gebieden worde aangewezen: 1) Indische buurt Oost, 2) Waterlandpleinbuurt, 3) Buikslotermeer, 4) Slotermeer-Zuidwest, 5) Geuzenveld, 6) Osdorp Oost, 7) Osdorp Midden, 8) De Punt, 9) Overtoomse Veld, 10) Bijlmer Centrum 11) Bijlmer Oost en 12) Holendrecht/Reigerbos. Voorts komen op basis van zachte informatie, met name

puttend uit interviews met professionals die in de stadsdelen actief, middelbare scholen naar voren als hotspots voor bezit en gebruik van wapens, met name messen.

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.

Op basis van een onderzoek (2019) naar de ervaringen van burgers met de politie kan worden gesteld dat vooral in Zuidoost, en in mindere mate in West, er een verhoogd risico is dat gerichte wapencontroles kunnen leiden tot een minder positieve kijk op de interactie tussen burger en politie, met name met betrekking tot (gepercipieerd) etnisch profileren.

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 de 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. Zo zou er gekozen kunnen worden voor het aanwijzen van gebieden waar sprake is van een combinatie van:

- Een hoge onveiligheidsbeleving onder de bevolking;
- Aanwezigheid van risicogroepen als middelbare scholieren, straatdealers, of overlastgevende jongeren;
- Een relatief hoog aantal incidenten waarbij wapens worden gebruikt;
- Een relatief hoog aantal mensen dat aangeeft slachtoffer te zijn geweest van geweld.

Vervolgens zou nog kunnen worden bekeken of het wenselijk is om bepaalde van deze gebieden uit te sluiten op basis van risico's met betrekking tot gepercipieerd etnisch profileren of maatschappelijke onrust.

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. De bevoegdheid om overlastgebieden aan te wijzen begint nota bene bij de gemeenteraad.

Raadsleden zijn voorts 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. Eventueel kan waarneming (door derden) ook via camera's plaatsvinden. 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 betrekken en 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. Wel gaat de bijzondere aandacht voor deze controles uit naar personen in de leeftijdscategorie 12-25 jaar.[2] Deze personen zullen altijd gecontroleerd worden.

Personen die een controle ondergaan, worden duidelijk verteld wat het doel en reden is van de controle aan kleding en eventueel meegedragen tassen. Als daar reden toe is[3], worden de gecontroleerde personen gewezen op de mogelijkheid tot het doen van een klacht.

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. Ook zal voor zover dat nodig blijkt ingezet moeten worden op onderwijs en training.

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.

3. Acties

De inzet van het middel zal onder regie moeten komen staan van de politieorganisatie en niet louter een bevoegdheid van de agent in het gebied in kwestie moeten zijn. Op actiedagen kunnen controles zonder vooraankondiging worden uitgevoerd. De regie op deze actiedagen ligt bij de het Openbaar Ministerie in samenwerking met de politie.

[2] Let op discussiepunt, toevoeging van politie.
[3] Idem

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 allereest voor een aantal variabelen 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 bijvoorbeeld het aantal geweldsincidenten waarbij wapens werden gebruikt dat plaatsvond 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 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 mogelijk leiden tot verbeteringen.

4. Disclaimer

Ondanks alle inspanningen om tot een goed mogelijke weging van 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 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.

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 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.