

Vergaderjaar 2000–2001

27 605

Wijziging van de Wet wapens en munitie met betrekking tot onderzoek aan de kleding en het onderzoeken van vervoermiddelen en van de Gemeentewet met betrekking tot de aanwijzing van gebieden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Aanleiding tot en voorbereiding van het wetsvoorstel

In mei 1998 werd door het driehoeksoverleg van de politieregio Rotterdam-Rijnmond een rapport, getiteld «Aanpak van het vuurwapengeweld», aangeboden aan de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Het kabinet heeft met interesse kennis genomen van het Rotterdamse rapport dat waardevolle suggesties bleek te bevatten en een goede aanzet vormde voor de discussie over de aanpak van illegaal wapenbezit en wapengeweld. Het Rotterdamse rapport bevatte onder meer de aanbeveling om de (politieke) discussie te stimuleren over de uitbreiding van bevoegdheden tot (preventieve) fouillering en controle van vervoermiddelen. Op 2 december 1998 hebben het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen, op verzoek van de toenmalige ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een gezamenlijk advies uitgebracht. De beraden ondersteunden de algemene aanbevelingen uit het Rotterdamse rapport op het gebied van de aanscherping van regelgeving en verhoging van de strafmaat. Ook het College van procureurs-generaal en het toenmalige Hoofdofficierenberaad ondersteunden in grote lijnen de algemene aanbevelingen van het Rotterdamse rapport (advies van 28 januari 1999).

Sindsdien heeft het onderwerp wapengeweld ook aandacht gekregen als gevolg van een aantal ernstige en betreuenswaardige incidenten waarbij het gebruik van vuurwapens aan de orde was. Naar aanleiding daarvan is veelvuldig de vraag opgeworpen of de huidige aanpak van illegaal wapenbezit nog wel voldoet dan wel of deze moet worden geïntensiveerd.

Het kabinetsstandpunt ten aanzien van de aanpak van illegaal wapenbezit en vuurwapengeweld d.d. 22 april 1999 (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 494, nr. 1) bevatte onder meer het standpunt dat er meer prioriteit moet worden toegekend aan de bestrijding van vuurwapencriminaliteit. In het kabinetsstandpunt is verder onder meer aangegeven dat één of meer proefprojecten worden gestart, waarbij binnen een aangewezen gebied (met – bijzondere – gevaarstelling) alle huidige middelen om vuurwapengeweld tegen te gaan, gecoördineerd worden ingezet. Doel van deze proefprojecten was te bezien of door middel van een intensiever gebruik van het huidige (bestuurlijk-juridische en strafrechtelijke) instrumentarium

¹ De adviezen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

een impuls kon worden gegeven aan het voorkomen van vuurwapengeweld, of dat er behoefte bleek te bestaan aan ruimere bevoegdheden. In de brief van 6 oktober 1999 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 494, nr. 2) informeerden wij de leden van de Tweede Kamer onder meer over de stand van zaken met betrekking tot de proefprojecten. In de brief die wij op 23 december 1999 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 VI, nr. 50) aan de Kamer zonden, zijn de leden geïnformeerd over de actie van november 1999 in de Millinxbuurt te Rotterdam.

De strafrechter heeft onderdelen van de in Rotterdam gekozen aanpak onrechtmatig bevonden. In de vakliteratuur is deze zienswijze door diverse rechtsgeleerden ondersteund. De rechterlijke uitspraken zijn betrokken bij de hiervoor genoemde analyse van de proefprojecten. Gelet echter op de grote zorg die wij hebben ten aanzien van het wapengeweld in ons land hebben wij, vooruitlopend op de analyse en evaluatie van de proefprojecten, reeds bij brief van 27 januari jl. aan de Kamer (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 494, nr. 4) verklaard dat wij voornemens zijn additionele wetgeving te ontwikkelen. Deze strekt tot versterking van de bevoegdheden van de politie, opdat deze adequater zal zijn toegerust om gevaar en onveiligheid als gevolg van wapenbezit te voorkomen en de rechtsorde daadwerkelijk te kunnen handhaven. Het onderhavige wetsvoorstel is te beschouwen als de concrete uitwerking van dit voornemen, waarbij thans rekening is gehouden met de uitkomsten van het rapport «Opsporingsbevoegdheden in de WWM», welk een verslag bevat van de proefprojecten tot grensverkenning van de opsporingsbevoegdheden in de Wet wapens en munitie, hierna te noemen de wet. Bij brief van 5 juli 2000 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 494, nr. 5) hebben wij dit onderzoeksrapport aan de Tweede Kamer toegezonden met daarbij gevoegd een korte uiteenzetting van het door ons te voeren beleid en een aanduiding in grote lijnen van de wenselijke aanpassingen in de wettelijke regeling.

In het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) is onder meer opgenomen dat het rijk gemeenten faciliteert bij het ontwikkelen en uitvoeren van het lokale veiligheidsbeleid. In dit kader werd aangekondigd dat het rijk de mogelijkheden nagaat om nieuwe instrumenten aan te bieden met als oogmerk gemeenten beter in staat te stellen een adequaat antwoord te geven op de huidige veiligheidsvraagstukken. Het onderhavige wetsvoorstel is één van de resultaten van dit voornemen. Ook in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 is aangekondigd dat het kabinet voorstellen zal doen om de politie meer mogelijkheden te bieden ter bestrijding van het (verkrijgen van) wapenbezit.

Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan het College van procureurs-generaal, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Korpsbeheerdersberaad, het OM-Politieberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen.

Het College van procureurs-generaal gaf aan het voor de hand te vinden liggen dat, zoals ook wordt gedaan in het wetsvoorstel, de algemene fouilleringsbevoegdheid alleen beperkt mogelijk te maken en met bijzondere waarborgen te omkleden. Vanuit de behoefte aan het tegengaan van onwettig wapenbezit acht het College de in het wetsvoorstel gekozen oplossing begrijpelijk en verdedigbaar.

Het Korpsbeheerdersberaad, het OM-Politieberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen onderschrijven in hun gezamenlijke advies ons voornemen om additionele wetgeving te ontwikkelen die de bevoegdheden van de politie bij de aanpak van vuurwapengeweld versterkt. Met ons zijn de beraden van mening dat de huidige bepalingen van de Wet wapens en munitie ontoereikend zijn voor de bestrijding van de vuurwapen-

criminaliteit. De beraden wijzen er op dat een uitbreiding van bevoegdheden noopt tot het aanbrengen van extra waarborgen, welke zij in het onderhavige wetsvoorstel in ruime mate aanwezig achten. Gelet op de sterke maatschappelijke afkeuring van wapengeweld in combinatie met de op dit moment geringe mogelijkheden tot opsporing van wapenbezit, achten de beraden een beperking van de persoonlijke levenssfeer in dit geval gerechtvaardigd. Zij geven aan veel waarde te hechten aan adequate en tijdige informatievoorziening aan de burger over naderende acties. Met betrekking tot de politiepraktijk achten zij het van belang dat het politiepersoneel dat tijdens vuurwapenacties wordt ingezet nadrukkelijke instructies ontvangt zodat de bevoegdheden op een evenwichtige wijze kunnen worden toegepast. Wij ondersteunen de beraden in dit standpunt.

De VNG gaf reeds in haar actieprogramma met betrekking tot de aanpak van geweld op straat uit 1999 aan het noodzakelijk te achten dat de burgemeester de bevoegdheid krijgt om bepaalde veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waarin de politie meer mogelijkheden heeft om preventief op te treden. Hiernaar verwijzend steunt de VNG het wetsvoorstel. Wel stelt de VNG vast dat het voornemen zich beperkt tot het fouilleren op wapens. In situaties waar het voorstel betrekking op heeft is veelal een combinatie van factoren in het spel die ertoe leidt dat het meevoeren van wapens een ernstige bedreiging van de openbare orde vormt. Als factoren worden genoemd excessief drankgebruik, het gebruik van drugs en het onderdeel zijn van een groep. In het licht hiervan pleit de VNG er voor om een vergelijkbare bevoegdheid tot het fouilleren op drugs in het leven te roepen. Ook de leden van het Rotterdamse driehoeksoverleg hebben te kennen gegeven dat het wetsvoorstel een praktisch goed toepasbare uitbreiding biedt van de bevoegdheden tot fouillering en controle van vervoermiddelen. Zij zijn van mening dat de te onderscheiden bestuurlijke en strafrechtelijke verantwoordelijkheden voor de bestrijding van vuurwapenbezit en -gebruik op een nuttige wijze zijn vertaald in een goed werkbare combinatie van bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegdheden. De Rotterdamse driehoek is van mening dat met het wetsvoorstel – zeker in combinatie met de beleidsintensivering die eveneens is beschreven in onderhavige memorie van toelichting – beter dan voorheen kan worden voldaan aan de doelstelling om wapenbezit en -gebruik op een effectieve wijze aan te pakken.

In de navolgende paragrafen wordt bij bespreking van de bijzondere deelaspecten van dit wetsvoorstel zo nodig op de daarmee corresponderende onderdelen van de ontvangen adviezen ingegaan.

2. Gebleken knelpunten in de praktijk

De belangrijkste conclusie uit de vonnissen van de Arrondissementsrechtbank Rotterdam van januari 2000 over het optreden in de Millinxbuurt is dat de bepalingen in de wet zo moeten worden uitgelegd dat voor onderzoek aan de kleding ten minste een geïndividualiseerde verdenking noodzakelijk is. Gebleken knelpunt is dat, zoals door het openbaar ministerie is aangegeven, er weliswaar gegevens bekend waren over toegenomen wapenbezit en -gebruik in een beperkt gebied in een bepaald tijdvak, maar dat deze gegevens niet direct tot concrete personen herleidbaar waren.

De vonnissen van de Arrondissementsrechtbank Amsterdam over het optreden in een bepaalde buurt van Amsterdam-Zuidoost (de zogenaamde K-buurt, gelegen rondom winkelcentrum Kraaiennest) sluiten bij deze conclusie aan. Voorts was deze rechtbank van oordeel dat er onvoldoende concrete aanwijzingen waren om te spreken van een situatie waarin redelijkerwijs aanleiding bestond aan te nemen dat het in

verhoogde mate waarschijnlijk was dat bij controle wapens zouden worden aangetroffen. Dit zou, naar het oordeel van de rechtbank bij wijze van voorbeeld, anders kunnen zijn wanneer aan statistische gegevens tevens concrete gevallen van zeer recent vuurwapengebruik in het betrokken gebied kunnen worden toegevoegd die zich vooral voordoen op bijvoorbeeld een vaste koop- of uitgaansavond of tijdens bepaalde terugkerende (sport)evenementen.

Bij de parlementaire behandeling is ten aanzien van controleacties met betrekking tot vervoermiddelen destijds in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw het standpunt ingenomen dat er (een concrete) aanleiding voor een controle moet zijn.

Voorts werd in de memorie van toelichting gewezen op de behoefte een algemene actie te kunnen houden. In de praktijk is hiertoe, indien een actie werd gehouden, steeds de aanleiding geweest de constatering van daadwerkelijk wapengebruik of de aanwijzing dat zulk wapengebruik zal gaan plaatsvinden. Indertijd is bewust ervoor gekozen om de uitoefening van deze bevoegdheden ook tot deze situaties te beperken.

In de situatie van een onderzoeksactie tegen een ieder, leek het bovendien mogelijk en nodig in een procedurele waarborg te voorzien, door de actie afhankelijk te stellen van de toestemming van de officier van justitie.

3. Noodzaak van wijziging van de wettelijke regeling

Het wetsontwerp van de huidige Wet wapens en munitie is in 1977 uitgebracht. Het wetsvoorstel had een aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheden tot handhaving van de wapenwetgeving tot doel. De gedachte achter het ontwerp is duidelijk: «een bijdrage tot de bestrijding van het illegale vuurwapenbezit wil het wetsontwerp voornamelijk leveren door ruime en betrekkelijk ingrijpende bevoegdheden in het leven te roepen ten behoeve van toezicht op naleving van de wet.

Aanvankelijk waren met name de artikelen 51 en 52 van de wet ruim gereedigeerd. In de memorie van toelichting werden de in de bepalingen gegeven bevoegdheden verdedigd met de motivering «dat het verboden wapenbezit een maatschappelijk kwaad van een dergelijke omvang is, dat betrekkelijk vergaande controlebevoegdheden gerechtvaardigd zijn».

Verwezen werd verder naar de – ook toen al geconstateerde – verharding van de criminaliteit en de aanzienlijk grotere omvang van het illegaal wapenbezit.

Ongeoorloofd wapenbezit hangt in zoverre samen met wapengebruik, dat in veel gevallen wapens worden gebruikt, omdat zij gemakkelijk te verkrijgen of reeds voorhanden zijn. Het bezit is immers *conditio sine qua non* voor gebruik. Het bezit en het gebruik van wapens zijn vanouds nauw verbonden aan ernstig crimineel gedrag.

Daarnaast hebben we ook nog te maken met het verborgen karakter van wapenbezit. Indien de opsporingsorganen slechts de mogelijkheid hebben op te treden wanneer uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit, dan worden zij in feite beperkt in hun optreden tot situaties waarin het wapenbezit in de openbaarheid blijkt, of bij daadwerkelijk vuurwapengebruik.

Het is onomstreden dat wapengebruik de rechtsorde in hoge mate aantast. (Vuur)wapengeweld kan tot lichamelijk letsel of zelfs de dood leiden. Er is een brede maatschappelijke consensus dat het bezit en gebruik van (vuur)wapens met meer inzet moet worden teruggedrongen. De bestrijding van dergelijke strafbare feiten – en daarmee het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde – is primair een verantwoordelijkheid van de centrale overheid.

Uit de jurisprudentie (HR 14 januari 1975, NJ 1975, 207, noot Melai) kan worden opgemaakt dat de toepassing van dwangmiddelen in het Wetboek van Strafvordering (WvSv) wordt gebonden aan uiteenlopende voorwaarden. Uit de voorwaarden valt af te lezen welke beperkingen en vormen van controle de wetgever bij inbreuken op de rechten en vrijheden van (rechts)personen noodzakelijk oordeelde. In het arsenaal van die voorwaarden openbaren zich belangrijke grondbeginselen van ons rechtsstelsel. Afgezien van andere voorwaarden zijn de dwangmiddelen in het WvSv in de meeste gevallen gebonden aan de fundamentele eis dat er sprake is van een «verdachte», dat wil zeggen van iemand «te wiens aanzien uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit (art. 27 WvSv)». Volgens de ontwerpers van het wetboek heeft «redelijk» hier te betekenen: «niet enkel in de ogen van de opsporingsambtenaar, doch redelijk op zichzelf».

In nauw verband met de vereiste «feiten of omstandigheden» zal «redelijk» hier dan ook aldus moeten worden uitgelegd, dat van het hiervoor bedoelde vermoeden een zekere objectieve geldigheid wordt verlangd en – met het oog op de gegevens of verschijnselen, die dat vermoeden moeten rechtvaardigen – een daarbij passende vatbaarheid voor controle. Vanuit dat gezichtspunt ligt in een als «redelijk» te aanvaarden vermoeden onvermijdelijk een zekere sterkte van dat vermoeden opgesloten. Aan die sterkte worden voor de toelaatbaarheid van sommige dwangmiddelen in verband met hun ingrijpendheid strengere eisen gesteld.

De vraag of van een dergelijk redelijk vermoeden in een concreet geval sprake is, valt niet altijd voor iedereen met dezelfde overtuigingskracht met een van elke twijfel gezuiverd ja of nee te beantwoorden. In de eerste plaats niet omdat het gaat om een abstract criterium. Bovendien niet, omdat de vraag of sprake is van een redelijk vermoeden ten slotte mede afhangt van wisselende (steeds verschillende) vaak niet waarneembare feiten of omstandigheden, die – zowel voor de vraag in hoeverre die feiten vaststaan als voor de daaruit af te leiden conclusies – onder invloed van uiteenlopende waarderingsfactoren niet voor iedereen dezelfde waarde of betekenis hebben.

Men kan iemand zeer goed (op grond van bepaalde feiten of omstandigheden) van een strafbaar feit verdenken zonder hem tevoren te kennen of van hem te hebben gehoord. Indien de politie bekend wordt dat in een bepaald gebied of een bepaalde lokaliteit op grote schaal verdovende middelen worden gebruikt en verhandeld, kan worden aangenomen dat tegen ter plekke aanwezige personen een ernstige verdenking bestaat wat betreft het bezitten van verdovende middelen. Met andere woorden dat het waarschijnlijk is dat de aanwezige personen dergelijke stoffen in hun bezit hebben. Deze verdenking bestaat reeds op grond van het enkele feit dat de betrokken personen ter plaatse aanwezig zijn. Onder dezelfde omstandigheden zal in het geval van verboden wapenhandel onderscheidenlijk wapenbezit (bekendheid met op een bepaalde plaats geconcentreerde handel en bezit van wapens op grote schaal) vrijwel niemand aarzelen een onderzoek/algemene controle-actie gerechtvaardigd te oordelen.

Wij zien in het hiervoor overwogene en de in paragraaf 2 aangegeven ontwikkelingen en het uitgangspunt dat destijds aan de wet ten grondslag is gelegd aanleiding voor een andere standpuntbepaling.

Aan elke vorm van wapengeweld, gaat wapenbezit vooraf. Door het bezit te verminderen kan mogelijk ook het aantal malen dat de wapens worden gebruikt worden teruggebracht. Tegen de ernst van (de gevolgen van) het vuurwapengebruik kunnen thans alleen maatregelen worden genomen ten aanzien van vormen van vuurwapengeweld die een stelselmatig en voorspelbaar karakter hebben. Vooral de bestrijding van deze vormen van vuurwapengeweld, maakt het wenselijk dat incidentele controle mogelijkheden ten aanzien van personen en voertuigen worden

vergroot. De aard van het delict vuurwapenbezit brengt specifieke problemen voor de opsporing mee. Anders dan bij zeer uiterlijk waarneembare kenmerken, zal er niet gemakkelijk een concrete verdenking ten aanzien van wapenbezit bestaan. Gebrek aan uiterlijk waarneembare vormen van wapenbezit betekent eveneens dat er geen duidelijke aanknopingspunten zijn voor systematische opsporing, die niet afhankelijk is van de medewerking van de burger. Voor de daadwerkelijke opsporing van verboden wapens zal daarom reeds vrij snel een beroep moeten worden gedaan op de toepassing van ingrijpende dwangmiddelen als fouillering en doorzoeking van een vervoermiddel of een woning.

Bij het houden van de grote gecombineerde controleacties die door de politie in samenwerking met verschillende controlediensten (o.a. de Rijksverkeersinspectie, FIOD en Vreemdelingendienst) worden gehouden, is deze ten aanzien van de Wet wapens en munitie afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de bestuurders en inzittenden van de tot stilstand gebrachte auto's en overige vervoermiddelen.

Wij zijn van mening dat de huidige bepalingen van de Wet wapens en munitie niet voldoende toereikend zijn voor een goede handhaving van die wet en bestrijding van de vuurwapencriminaliteit.

4. Omvang wapengebruik

Uit het verslag van de proefprojecten in het rapport «Opsporingsbevoegdheden in de WWM» blijkt dat de beschikbare cijfers geen onduidelijk en betrouwbaar beeld laten zien van een toename van het vuurwapengeweld of van de ernst, intensiteit en de gevolgen van vuurwapengebruik over de gehele linie. De landelijke cijfers die worden verzameld bij de Centrale Recherche Informatiedienst, leveren geen gegevens op, waaruit voor een langere periode een betrouwbaar beeld kan worden afgeleid, omdat de gegevens niet op dezelfde manier zijn verzameld. Uit die regio's waar wel sprake is van een consistente en betrouwbare verzameling komt een verschillend beeld naar voren.

Op de vraag wat het landelijk beeld van de frequentie en de intensiteit van vuurwapenincidenten de laatste jaren is geweest kan dus geen eensluidend antwoord gegeven worden. Evenwel bestaat op basis van informatie van deskundigen de indruk dat de omvang, ernst en ontwikkeling van de vuurwapencriminaliteit toenemen, mede als gevolg van de gemakkelijker beschikbaarheid van handvuurwapens in sommige landen van Europa dan voorheen, in samenhang met de open grenzen binnen de Europese Unie. Uit analyses van de CRI, van het landelijk politieproject Aanpak van illegale vuurwapens en van het Regionaal Bureau Wapens en Munitie van de politie Rotterdam-Rijnmond blijkt dat een toename is te bespeuren in het aantal gewapende overvallen. In het bijzonder het gebruik van vuur en daarop gelijkende wapens bij overvallen en straatroven is de laatste jaren toegenomen. Bovendien blijkt uit onderzoek naar de omvang van geweld op straat dat in ruim 12 procent van de geweldsdelicten wapens worden gebruikt.

Er lijkt voorts sprake te zijn van een toename van de ernst van het vuurwapengebruik. Daarbij komt nog een steeds sterker wordende maatschappelijke afwijzing van wapenbezit en -gebruik, vooral in de gevallen dat burgers slachtoffer worden van wapengeweld dat zich toevallig in hun nabijheid afspeelde. Wij vinden hierin voldoende aanleiding om over te gaan tot een intensivering van de handhaving op dit terrein, die gecombineerd wordt met een uitbreiding van de bevoegdheden van politie en justitie.

5. Beleidsintensivering

Het is wenselijk dat een uitbreiding van bevoegdheden gepaard gaat met een intensivering van de handhaving, onder meer door het treffen van de volgende maatregelen:

- a. instellen van coördinerende regionale bureaus Wapens en Munitie bij alle politiekorpsen;
 - b. bevorderen van deskundigheid bij de politie en het openbaar ministerie (herinvoering van de wapenspecialisatie en coördinerende wapenofficieren van justitie);
 - c. verbeteren van de informatiepositie van de politie;
 - d. verbeteren en vernieuwen van registratie-, vuurwapenherkennings- en vergunningensystemen;
 - e. bij elk in beslag genomen of aangetroffen vuurwapen dient waar mogelijk standaard een huiszoeking en een vergelijkend hulsbodemonderzoek (drugfire) te worden uitgevoerd;
 - f. het uitbreiden van preventieve acties in de horeca en op scholen.
- Voor een uitvoerige bespreking van deze actiepunten wordt verwezen naar onze brieven van 22 april 1999 (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 494, nr. 1) en 6 oktober 1999 (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 494, nr. 2)

In het kader van de onder d genoemde actiepunten kan worden gemeld dat met de totstandkoming van een landelijk registratiesysteem – het Vuurwapen Data Systeem (VDS) – verbetering zal worden aangebracht in de wijze waarop vuurwapendelicten worden geregistreerd.

In het Beleidsplan Nederlandse Politie en in de landelijke politiebrief is voor dit onderwerp reeds de aandacht van de politie gevraagd; het is als een prioritair onderwerp gekenschetst en zal daarom in de verschillende regioplannen moeten worden uitgewerkt. Wij zullen hierop toezien. Datzelfde geldt voor het opnemen van de aanpak van vuurwapencriminaliteit in het Jaarplan van het openbaar ministerie en de bijbehorende beleidsprioriteiten, alsmede de jaarplannen van de parketten.

6. Toepassingsmogelijkheden en -criteria

Het voorstel strekt ertoe de uitoefening door de politie van de bevoegdheid vervoermiddelen te doorzoeken en de bevoegdheid personen aan hun kleding te onderzoeken, krachtens een bevel van de officier van justitie, niet langer te beperken tot de thans in de wet genoemde concrete aanleidingen, aanwijzingen en verdenkingen, maar deze ook tijdelijk en in een beperkt – conform artikel 151b van de Gemeentewet aangewezen – gebied te kunnen toepassen, indien uit feiten of omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een hoog aantal geweldsdelicten en frequent wapengebruik, blijkt van gevaar voor de veiligheid van personen, dan wel dit gevaar dreigt.

Dergelijke feiten en omstandigheden dienen voldoende concrete aanwijzingen op te leveren om, binnen de in de gebiedsaanwijzing en in het bevel van de officier gegeven termijnen, te kunnen spreken van een situatie waarin redelijkerwijs aanleiding bestaat aan te nemen dat in het aangewezen gebied het in verhoogde mate waarschijnlijk is dat bij controle wapens zullen worden aangetroffen. Dit zou, bij wijze van voorbeeld, het geval kunnen zijn wanneer naast statistische gegevens tevens concrete gevallen van zeer recent (vuur)wapengebruik in het betrokken gebied kunnen worden overgelegd.

Indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat gevaar dreigt voor de veiligheid van personen kan de burgemeester overgaan tot gebiedsaanwijzing en kan de officier van justitie een bevel tot inzet van de onderhavige bevoegdheden geven. De veiligheid van personen is in het geding op het

moment dat gevaar dreigt voor het leven of de gezondheid van personen in het gebied. Met andere woorden als personen in een bepaald gebied groot risico lopen dat zij als gevolg van wapengebruik lichamelijk letsel oplopen of het wapengebruik zelfs tot de dood zal leiden en de kans op het ontstaan van dergelijke situaties groot is in verhouding tot de kans in andere – veiligere – gebieden. Ook is de veiligheid van personen aan de orde bij veelvuldige bedreiging of afdreiging met gebruikmaking van wapens. De kans dat er gewonden vallen is immers ook dan aanwezig. De bescherming van de veiligheid van personen heeft zowel een strafrechtelijke als bestuurlijke component in de vorm van de (strafrechtelijke) handhaving van de rechtsorde en de handhaving van de openbare orde. De hierboven genoemde criteria spelen dan ook zowel een rol bij de gebiedsaanwijzing als bij de beslissing van de officier van justitie om een bevel te geven tot de inzet van de bevoegdheden.

Aan beide beslissingen dient een zorgvuldige afweging van het (objectieve/ subjectieve) veiligheidsbelang en het individuele belang van de burgers (privacy) ten grondslag te liggen.

Bovendien moet worden onderzocht of niet kan worden volstaan met de inzet van minder ingrijpende maatregelen (subsidiariteit).

Bij de belangenafweging komt een grote rol toe aan de informatie die beschikbaar is over het aantal en de aard van de geweldsdelicten die in het desbetreffende gebied plaatsvinden, de omstandigheden waaronder dit gebeurt en de onveiligheid(sgevoelens) die dit teweeg brengt. Veelal zal de informatie afkomstig (kunnen) zijn van de politie. Op basis van de informatie dient voorafgaand overleg plaats te vinden tussen de partners in de lokale gezagsdriehoek. Alleen bij het beschikken over een adequate informatiepositie en een goede samenwerking tussen bestuur en openbaar ministerie, kan – ten aanzien van zowel het besluit tot gebiedsaanwijzing als het bevel tot inzet van de bevoegdheden – sprake zijn van een zorgvuldige besluitvorming.

Bovendien moet in zowel het besluit tot de gebiedsaanwijzing als het bevel van de officier van justitie het bestaan of de dreiging van gevaar voor de veiligheid van personen, voldoende worden onderbouwd. Zo dient een duidelijke omschrijving te worden gegeven van de geweldsdelicten die in het desbetreffende gebied hebben plaatsgevonden, alsmede de tijdsspanne waarbinnen deze incidenten zijn voorgevallen.

De dreiging van gevaar voor de veiligheid van personen kan worden afgeleid uit de collectiviteit van voorgevallen feiten uit het recente verleden. Deze moeten objectief gezien betrekkelijk zwaar zijn. Niet voldoende voor het aannemen van een (dreigende) gevaarssituatie lijkt bijvoorbeeld het constateren van verschillende caféruziës en twee incidenten met windbuksen of alarmpistolen. Wel voldoende zou kunnen zijn een combinatie van serieuze aangiftes of meldingen vanafdreiging van winkeliers, een overval op winkels of een bank, berovingen bij geldautomaten e.d. in een winkelcentrum of een bepaalde straat. Van belang is eveneens dat het moet gaan om geografisch beperkte locaties. Het zal immers meestal gaan om tevoren goed af te grenzen straten of andere locaties, waarbij thans niet wordt voorzien dat een dergelijk bevel zich kan uitstrekken tot grote stadsdelen of wijken. De verruiming van de bevoegdheden ten opzichte van de huidige bepalingen zit voornamelijk in het afzien van een zeer concrete aanleiding: het net gepleegd zijn van een bankoverval of het plaatsvinden van een concreet schietincident. Het is niet nodig dat elke afzonderlijke bestuurder – elke afzonderlijke passagier of elke passant – aanleiding geeft om hem of het vervoermiddel aan onderzoek te onderwerpen.

Bij de keuze van de wijze waarop de bevoegdheden worden ingezet dient proportionaliteit te worden betracht. De bevoegdheden moeten worden ingezet op de minst inbreukmakende wijze, waarmee het gewenste resul-

taut kan worden bereikt. Indien kan worden volstaan met het gericht fouilleren van diverse personen, verdient dit de voorkeur boven het invoeren van een vorm van toegangscontrole, waarbij iedereen die het aangewezen gebied binnen wil wordt gecontroleerd. In het kader van het proportionaliteitsvraagstuk is tevens van belang dat de aanwijzing wordt beperkt tot een zo klein mogelijk gebied. Bovendien dient de gebiedsaanwijzing beperkt te zijn in de tijd waarin deze geldt. Om die reden is in het vierde lid van artikel 151b bepaald dat de maximale geldigheidsduur van de gebiedsaanwijzing in elk geval niet langer mag zijn dan de termijn die noodzakelijk is om de dreiging van gevaar voor de veiligheid van personen af te wenden. De inschatting die daarbij wordt gemaakt kan worden afgestemd op de ervaringen binnen dat gebied. Vonden de incidenten met name plaats op vaste tijdstippen of tijdens terugkerende evenementen of gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld een vaste koop- of uitgaansavond of tijdens bepaalde terugkerende (sport)evenementen, dan dienen de gebiedsaanwijzing en de inzet van de bevoegdheden beperkt te blijven tot deze momenten of gebeurtenissen. Indien de dreiging tussentijds – dus voor het verstrijken van de termijn van de aanwijzing – is geweken, dan dient de burgemeester de gebiedsaanwijzing in te trekken.

Zoals wij al aangaven in onze brief van 5 juli 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 26 494, nr. 5) kent het bestaan van omstandigheden die nopen tot een gebiedsaanwijzing doorgaans meerdere uiteenlopende oorzaken. Het ligt dan ook in de rede dat ten aanzien van een dergelijk gebied een beleid wordt gehanteerd dat breder is dan uitsluitend het inzetten van onderhavige bevoegdheden. Ook andere maatregelen kunnen van invloed zijn op de leefbaarheid en veiligheid in een dergelijk gebied.

7. De gebiedsaanwijzing

De onderhavige uitbreiding van de bevoegdheden is zowel ingegeven door het belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, als door het belang om gebieden veiliger te maken. Aangezien de verantwoordelijkheid voor de realisering van dit laatste belang ook bij het lokale bestuur ligt, is gekozen voor een samenwerkingsverband van strafrechtelijke bevoegdheden binnen een bestuurlijk kader: de gebiedsaanwijzing door de burgemeester. Vanwege de ingrijpendheid van de instrumenten – met name de fouillering –, zijn wij van mening dat een democratisch geëtitimeerd orgaan zeggenschap moet kunnen hebben over de toepassing van dergelijke bevoegdheden. De gemeenteraad is hiervoor het meest aangewezen orgaan. De raad moet er zich over kunnen uitspreken of de onderhavige bevoegdheden kunnen worden toegepast jegens de inwoners van de gemeente. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de burger verdient het de voorkeur dat het kunnen toepassen van de bevoegdheden expliciet wordt vastgelegd. De gemeentelijke verordening is hiervoor het geëigende kader. Er is dan ook voor gekozen om in het onderhavige wetsvoorstel de gemeenteraad in de gelegenheid te stellen om de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen in een gemeentelijke «autonome» verordening – de APV is daartoe meest aangewezen – te verlenen aan de burgemeester. De gemeenteraad kan daarbij afwegen of in de gemeente situaties kunnen voorkomen waarin het noodzakelijk is dat de burgemeester over een dergelijke bevoegdheid beschikt om de heersende problematiek in ernst en omvang te kunnen terugbrengen. Zoals hierboven in paragraaf 6 is aangegeven dient de gemeenteraad zich bij die keuze te laten leiden door eerdere ervaringen in het desbetreffende gebied. Zonder concreet aanwijsbare behoefte aan een fouilleringsbevoegdheid of een bevoegdheid om vervoermiddelen te controleren op wapenbezit, bestaat geen noodzaak om de bevoegdheid te verlenen.

Aangezien het met het onderhavige voorstel te dienen belang mede aansluit bij het belang van de openbare orde en de burgemeester is belast met de handhaving daarvan, is voorgeschreven dat de gemeenteraad de nieuwe bevoegdheid aan hem verleent. Dit sluit aan bij de bestaande bevoegdheidsverdeling uit de Gemeentewet.

Hiermee is gekozen voor een systematiek die nauw aansluit bij de binnentredingsbevoegdheid van de burgemeester (artikel 149a Gemeentewet) en bij de bestuurlijke ophouding (artikel 154a Gemeentewet): de gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om – in casu – gebieden aan te wijzen die een groot risico opleveren voor de veiligheid van personen. Ook de regeling met betrekking tot camera-toezicht op openbare plaatsen (brief van 15 juni 1999; Kamerstukken II, 1998–1999, 25 760, nr. 5) zal op vergelijkbare leest worden geschoeid. Bovendien wordt met de voorgestelde procedure gegarandeerd dat de burgemeester, na de bevoegdheidsverlening door de gemeenteraad, als eenhoofdig bestuursorgaan snel kan handelen indien de spoedeisendheid van de situatie daartoe noopt.

De burgemeester kan zich bij de aanwijzing van een gebied baseren op politie-informatie omtrent de omvang en ernst van de wapenproblematiek in het desbetreffende gebied. Hoewel voorafgaand overleg in de lokale gezagsdriehoek in het algemeen gebruikelijk is bij de uitoefening van openbare ordemaatregelen door de burgemeester, wordt in het wetsvoorstel voorgeschreven dat de gebiedsaanwijzing niet plaatsvindt dan na overleg met de officier van justitie in de lokale driehoek. De beslissing over de inzet van de onderhavige bevoegdheden noopt te meer tot voorafgaand overleg, omdat de nieuwe politiebevoegdheden mede zien op de opsporing van strafbare feiten. De regie en de verantwoordelijkheid voor de toepassing van die bevoegdheden berusten bij Justitie. Gelet op de verwevenheid in deze van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen is deze procedurele eis dan ook in artikel 151b vastgelegd.

8. Uitwerking bevoegdheden

Het voorstel strekt ertoe de uitoefening van de bevoegdheid vervoermiddelen te onderzoeken en de bevoegdheid personen aan hun kleding te onderzoeken, krachtens een bevel van de officier van justitie, niet langer te beperken tot de thans in de wet genoemde concrete aanleidingen, aanwijzingen en verdenkingen, maar deze ook tijdelijk en in een, door de burgemeester van de betrokken gemeente aangewezen gebied, te mogen toepassen. Wij gaan er daarbij vanuit dat gelet op het complementaire karakter van deze bevoegdheden deze in de regel tezamen zullen worden uitgeoefend.

Een dergelijke uitbreiding van politiebevoegdheden noopt tot het aanbrengen van extra waarborgen. Zoals gesteld is inzet van dit zware instrument uitsluitend mogelijk op uitdrukkelijk bevel van de officier van justitie. Het bevel kan slechts worden gegeven na schriftelijke machtiging, op vordering van de officier van justitie te verlenen door de rechter-commissaris. De machtiging van de rechter-commissaris kan echter in spoedeisende gevallen ook mondeling worden gegeven aan de officier van justitie. In een dergelijk geval dient de rechter-commissaris de machtiging binnen drie dagen alsnog op schrift te stellen.

De rechter-commissaris dient te beoordelen of er voldoende redenen zijn om dit zware opsporingsinstrument in te zetten. Hij kan zich daarbij door de officier van justitie en door de lokale driehoek laten adviseren en van nadere informatie laten voorzien. Voorgeschreven is dat de officier van justitie bij het voorbereiden van een dergelijke actie reeds, in het kader van de gebiedsaanwijzing ex artikel 151b van de Gemeentewet (zie ook hiervoor paragraaf 7), uitvoerig overleg pleegt met de bestuurlijke autoriteiten en dat dit ook in de driehoek is besproken. Een machtiging moet op

schrift worden gesteld en met redenen zijn omkleed. In de machtiging, en het daarop gebaseerde bevel van de officier van justitie, dient expliciet te worden omschreven in welke, naar (aangewezen) gebied en duur (maximaal zes uur) beperkte, nauw omschreven situatie(s), dit opsporingsinstrument mag worden ingezet. De rechter-commissaris kan in de machtiging eveneens beperkingen stellen aan de tijdspanne waarbinnen een bevel kan worden gegeven en aan de periode waarbinnen de acties kunnen worden uitgevoerd.

De vordering tot verlening van de machtiging moet gemotiveerd en voldoende geconcretiseerd zijn.

Op deze wijze wordt de afweging van de inzet van deze bevoegdheden gebracht op het niveau van functionarissen die reeds vertrouwd zijn met het nemen van de daaraan verbonden beslissingen. Wij zien daarin een belangrijke waarborg voor een verantwoorde inzet van deze nieuwe bevoegdheden.

De politieberaden en de Rotterdamse driehoek geven in hun advies met betrekking tot de machtiging door de rechter-commissaris aan dat niet volledig duidelijk is of het aanvangstijdstip van de controleactie aan de rechter-commissaris dient te worden voorgelegd. Verder bestaat onduidelijkheid of een machtiging meerdere bevelen van de officier van justitie kan omvatten. De beraden en de driehoek verzoeken op deze punten duidelijkheid te verschaffen.

In het wetsvoorstel is bepaald dat in het bevel van de officier van justitie het gebied is omschreven en de maximale geldigheidsduur ervan. Niet wordt voorgeschreven dat het aanvangstijdstip in het bevel wordt vastgelegd. Evenmin is voorgeschreven dat een machtiging van de rechter-commissaris slechts één bevel mag omvatten. In de praktijk is dan ook een werkwijze denkbaar waarbij – na aanwijzing van een gebied door de burgemeester – een inschatting wordt gemaakt van het aantal controleacties dat noodzakelijk is om de veiligheid in het gebied te verbeteren. De wet verzet zich er niet tegen dat de officier van justitie vervolgens een machtiging van de rechter-commissaris vordert die betrekking heeft op het uitvoeren van meerdere acties in een beperkte tijdspanne. De rechter-commissaris kan vervolgens in één besluit de officier van justitie machtigen tot uitvoering van de bevelen. Hij toetst daarbij uiteraard de noodzaak tot uitvoering van meerdere acties, alsmede de periode waarbinnen die zullen worden uitgevoerd. De officier van justitie bepaalt vervolgens – binnen de grenzen van de machtiging – op welke momenten de acties plaatsvinden, waarbij één actie conform de wettelijke voorwaarden niet langer dan zes uur mag duren.

9. Verhouding tot grondrechten en EVRM

Bij de afweging van het algemeen maatschappelijke veiligheidsbelang tegen het individuele belang van de burgers is bezien of door de uitbreiding van bevoegdheden geen onevenredige afbreuk zou worden gemaakt op bestaande grondrechten zoals opgenomen in de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

De vraag die beantwoord dient te worden, is of de beperking van de persoonlijke levenssfeer waartoe de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheden kan leiden, rechtmatig is. Immers, een dergelijke beperking bevat een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Voor de beantwoording van deze vraag is vooral van belang dat de beperking wordt getoetst aan de eisen die het tweede lid van artikel 8 EVRM stelt. Deze eisen houden in dat de beperking:

- a. moet zijn voorzien bij de wet,
- b. in het belang van één van de in het tweede lid genoemde doelen moet zijn, en
- c. noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

De eis dat de beperking moet zijn voorzien bij de wet, impliceert in de eerste plaats dat de beperking een wettelijke grondslag dient te hebben. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, scherpt deze eis in zoverre aan dat het om een grondslag in een wet in formele zin moet gaan. De eis dat de beperking moet zijn voorzien bij de wet, houdt voorts in dat de regeling voldoende toegankelijk moet zijn («accessibility») en dat de burger aan de hand daarvan moet kunnen voorzien welke gevolgen een bepaalde handelwijze zal hebben («foreseeability»; zie o.a. EHRM 26 april 1979, *Sunday Times Case*, A.30, par. 49).

Het betreft hier een voorstel tot aanpassing van een formele wet, waarbij van belang is dat van algemene bekendheid is dat wapenbezit en -gebruik verboden is, en dat terzake een intensief opsporings- en vervolgingsbeleid wordt gevoerd. Dit blijkt onder meer uit regelmatige inleveracties en het aanspreken van vooral jeugdigen op de gevaren van wapengebruik.

De beperking dient voorts in het belang te zijn van één van de in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemde doelen. Die doelen zijn: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economische welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid en de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Intensivering van de bestrijding van illegaal wapenbezit en geweld past binnen een aantal van de hiervoor genoemde doelen: openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid en veiligheid van andere burgers.

Bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, geniet de nationale wetgever een ruime beoordelingsvrijheid («margin of appreciation»; zie o.a. EHRM 7 december 1976, *Handyside Case*, A.24, par. 48). Deze beoordelingsvrijheid is echter niet onbeperkt. Zo dient, voor zover hier relevant, volgens de jurisprudentie met betrekking tot dit vereiste sprake te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need»), dient de beperking proportioneel te zijn in relatie tot het beoogde legitieme doel («proportionate to the legitimate aim pursued») en dienen de redenen die voor de beperking worden gegeven, relevant en voldoende te zijn («relevant and sufficient»; zie o.a. EHRM 25 maart 1985, *Barthold Case*, A.90, par. 55). Dit betekent dat niet alleen de wettelijke regeling, maar ook de feitelijke toepassing van de bevoegdheden in alle facetten zal moeten voldoen aan deze eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Te constateren valt een toenemende sterke maatschappelijke afkeuring van wapengeweld, vooral als daarbij onschuldige burgers slachtoffers worden. Daarbij komt nog dat de mogelijkheden die voor opsporing zonder toepassing van dwangmiddelen van wapenbezit feitelijk kunnen worden toegepast, beperkt zijn en het gevaar bij het aantreffen van wapens voor de opsporingsambtenaar plotseling en acuut kan zijn. Dan is het in het bijzonder voor bepaalde gebieden waarin een zo aanzienlijke hoeveelheid gewelddadigheden is geconstateerd dat sprake is van een gebied waarin zich ernstige inbreuken op de rechtsorde hebben voorgedaan, wenselijk dat gedurende een beperkte periode systematisch op de aanwezigheid van wapens kan worden gecontroleerd.

Bij het toekennen van ruimere bevoegdheden aan de politie bestaat tenslotte nog het risico van de willekeurige selectie. Dit risico kan tot een minimum worden beperkt door het aangewezen gebied waarbinnen de ruimere bevoegdheden mogen worden toegepast duidelijk te begrenzen en nauwkeurig te omschrijven en de toepassing van de ruimere bevoegd-

heden van meerdere toetsmomenten afhankelijk te maken en aan een ondubbelzinnige termijn (zes uur) te binden.

10. Relatie met verkennend onderzoek

De hiervoor geschetste ontwikkeling sluit aan bij het kader van de bepaling van artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot het verkennend onderzoek. Dergelijk onderzoek vindt eveneens zijn oorsprong in aanwijzingen die nog niet zijn aan te merken als een individuele verdenking van een strafbaar feit. Het betreft voorts hetzelfde doel: de voorbereiding van opsporing, met dien verstande dat het onderzoek en de concrete actie veelal in de tijd direct op elkaar zullen aansluiten. Niettemin zullen ook bij het voorbereiden van de toepassing van de nieuwe bevoegdheden veredeling van informatie en het raadplegen van meer bronnen dan de justitiële en politieke documentatie noodzakelijk zijn. Tenslotte is ook bij het verkennend onderzoek een grens getrokken bij de ernstiger feiten.

11. Evaluatie

Gelet op de reikwijdte en het gemengde karakter van het onderhavige voorstel zal drie jaar na de inwerkingtreding van de wet onderzoek worden uitgevoerd naar de werking en de effecten van de wettelijke bevoegdheden in de praktijk.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I Wet wapens en munitie

A. Openen verpakking goederen en reisbagage

De huidige bevoegdheid van artikel 50 is niet toegespitst op individuele personen, zoals in het Wetboek van Strafvordering, maar op de situatie dat er een concrete aanwijzing is van wapengebruik of de dreiging daartoe. De aanvullende eis dat er «redelijkerwijs» aanleiding moet zijn, betekent dat niet elke aanwijzing de bevoegdheid doet ontstaan, doch slechts zodanige aanwijzingen dat het belang van toepassing van de bevoegdheid zwaarder weegt dan het belang dat de burger zich vrijelijk en ongemoeid kan bewegen.

Naar ons oordeel verdient het uit het oogpunt van effectiviteit van de opsporing de voorkeur dat in het door de burgemeester aangewezen gebied, tevens toepassing kan worden gegeven aan de bevoegdheid vervat in artikel 50. De politie heeft voorts aangegeven dat men behoefte heeft aan versterking van de bevoegdheden, opdat men meer adequaat zal zijn toegerust om gevaar en onveiligheid als gevolg van wapenbezit te voorkomen en de rechtsorde te kunnen handhaven.

Het onderhavige voorstel strekt er dan ook toe de uitoefening van deze bevoegdheden, krachtens een bevel van de officier van justitie – na schriftelijke machtiging, op vordering van diezelfde officier van justitie te verlenen door de rechter-commissaris – niet langer tot bovengenoemde situaties te beperken, maar deze ook tijdelijk tegenover elk vervoermiddel te mogen toepassen indien gevaar dreigt voor de veiligheid van personen in – conform artikel 151b van de Gemeentewet – door de burgemeester aangewezen gebieden.

De uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden en de gebiedsaanwijzing zijn reeds uitvoerig besproken in paragraaf 6 en 7 van het algemeen gedeelte van de toelichting, en behoeven hier dan ook geen nadere toelichting.

B. Onderzoek van vervoermiddelen

Op grond van de huidige wet is, indien een dergelijke actie werd gehouden, steeds aanleiding de constatering van daadwerkelijk wapengebruik of de aanwijzing dat zulk wapengebruik zal gaan plaatsvinden. De politie heeft echter aangegeven dat deze geclausuleerde bevoegdheid in de praktijk tekortschiet en dat men behoefte heeft aan versterking van de bevoegdheden, opdat men meer adequaat zal zijn toegerust om gevaar en onveiligheid als gevolg van wapenbezit te voorkomen en de rechtsorde te kunnen handhaven. Het onderhavige voorstel strekt er dan ook toe de uitoefening van deze bevoegdheden, krachtens een bevel van de officier van justitie – na schriftelijke machtiging, op vordering van diezelfde officier van justitie te verlenen door de rechter-commissaris – niet langer tot bovengenoemde situaties te beperken, maar deze ook tijdelijk tegenover elk vervoermiddel te mogen toepassen indien gevaar dreigt voor de veiligheid van personen inconform artikel 151b van de Gemeentewet door de burgemeester aangewezen gebieden.

Zoals reeds eerder gesteld zijn de uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden en de gebiedsaanwijzing reeds uitvoerig besproken in paragraaf 6 en 7 van het algemeen gedeelte van de toelichting, en deze behoeven hier dan ook geen nadere toelichting.

Op grond van artikel 96b van het Wetboek van Strafvordering hebben alle opsporingsambtenaren reeds de bevoegdheid om ter inbeslagneming vervoermiddelen te doorzoeken in geval van:

- ontdekking op heterdaad van welk strafbaar feit dan ook, en
- concrete verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

Centraal staat hierbij het begrip vervoermiddel. Onder vervoermiddel valt elk middel bestemd voor personen- of goederenvervoer te land, te water of door de lucht. Van de onderzoekingsbevoegdheid voor de opsporingsambtenaar is het woongedeelte van het vervoermiddel uitgezonderd, zoals bijvoorbeeld in binnenvaartschepen of woonwagens. Voor dat gedeelte gelden de voorschriften ten aanzien van woningen. Bij het doorzoeken van het vervoermiddel ter inbeslagneming mag de opsporingsambtenaar ook de kofferbak en het dashboardkastje van een auto openen. Aan het doorzoeken van vervoermiddelen zijn enkele andere bevoegdheden gekoppeld om eerstgenoemde bevoegdheid werkelijk mogelijk te maken. De bevoegdheden die in het kader van artikel 96b van het Wetboek van Strafvordering aan de opsporingsambtenaren zijn gegeven, zijn de volgende:

- vorderen om het vervoermiddel tot stilstand te brengen (de wetgever zegt niet hoe, maar laat dat aan het inzicht van de opsporingsambtenaar over);
- het vervoermiddel naar een bepaalde plaats te brengen of te laten brengen (hij kan dat zelf doen, maar ook door iemand anders laten doen);
- zich de toegang tot het vervoermiddel te verschaffen ter doorzoeking (de manier waarop is aan het inzicht van de opsporingsambtenaar overgelaten, waarbij hij de redelijkheid in acht moet nemen).

Voor de opsporing in het kader van de Wet wapens en munitie zijn de bevoegdheden toegekend op grond van artikel 96b van het Wetboek van Strafvordering evenwel niet altijd toereikend. Het kan immers gaan om wapens waarvan het bezit geen feit oplevert waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, terwijl zoals reeds eerder uiteengezet het zonder toepassing van dwangmiddelen of vrijwillige medewerking van de burger onmogelijk is om wapenbezit voordat het overgaat in wapengebruik op

heterdaad te constateren. Om in deze lacune te voorzien is het vierde lid opgenomen.

C. Inbeslagname

Het ingevoegde artikel 51a betreft een redactionele wijziging, waarbij het huidige eerste lid van artikel 52 in dit artikel is ondergebracht. Als gevolg van deze aanpassing bevat artikel 52, afgezien van de bevoegdheid tot onderzoek van reisbagage in het vierde lid, nog slechts bepalingen met betrekking tot het onderzoek aan de kleding van personen.

D. Onderzoek aan de kleding

a. In het tweede lid van artikel 52 wordt, als spiegelbepaling van artikel 51, eerste lid, voor de politie de bevoegdheid gecreëerd om personen aan hun kleding te onderzoeken, krachtens een bevel van de officier van justitie, indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt of op grond van aanwijzingen dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd. De wet eist dat er aanleiding tot controle moet zijn. Dat betekent dat vervoermiddelen niet zonder meer tot stilstand mogen worden gebracht. Aanleiding is echter iets anders dan een verdenking. Indien een gewapende overval is gepleegd en de daders zijn gevluht in een auto van een bepaald type en kleur, dan kan dit voldoende aanleiding zijn om auto's die aan die omschrijving voldoen te onderzoeken, en voor de officier van justitie om te bevelen de bestuurders en passagiers van deze auto's aan hun kleding te (mogen) onderzoeken, zonder dat men kan zeggen dat de bestuurders en passagiers van dergelijke auto's verdacht zijn.

b. In het derde lid van artikel 52 wordt, als spiegelbepaling van artikel 51, tweede lid, voor de politie de bevoegdheid gecreëerd om personen aan hun kleding te onderzoeken, krachtens een bevel van de officier van justitie, indien politie en openbaar ministerie van oordeel zijn dat er aanleiding bestaat om in een bepaald gebied en op een bepaald moment een algemene controle-actie op de aanwezigheid van wapens in de kleding van personen te houden. De aanleiding heeft dan betrekking op de collectiviteit. Het is niet nodig dat iedere individuele persoon aanleiding geeft om hem aan controle te onderwerpen.

Er bestaat bij politie en openbaar ministerie behoefte om een algemene actie te kunnen houden. Aanleiding hiervoor vormt de constatering van daadwerkelijk wapengebruik of de aanwijzing dat zulk wapengebruik zal gaan plaatsvinden. De uitoefening van de in het derde lid van artikel 52 opgenomen bevoegdheid dient ook tot deze situaties te worden beperkt. Bovendien dient in de situatie van een onderzoeksactie jegens een ieder, in een procedurele waarborg te worden voorzien, door de actie afhankelijk te stellen van de toestemming van de officier van justitie.

Het gaat om een bevoegdheid die slechts kan worden uitgeoefend in bepaalde, nauw omschreven situaties. Immers slechts wanneer sprake is van daadwerkelijk wapengebruik of dreigend gebruik kan de bevoegdheid van het derde lid worden uitgeoefend. Een verdere beperking is daarin gelegen dat de aanwijzingen niet het wapenbezit, maar het (dreigend) wapengebruik moeten betreffen. Bij wapengebruik gaat het in de regel om ernstige inbreuken op de rechtsorde. Het vermoede wapenbezit is onvoldoende aanleiding tot de uitoefening van de in het derde lid opgenomen bevoegdheid. In dat geval zal slechts kunnen worden opgetreden op basis van de andere (voorgestelde) wapenwettelijke bepalingen en op basis van het Wetboek van Strafvordering.

c. Het begrip «ernstige bezwaren» in het tweede lid van artikel 52, van de Wet wapens en munitie, heeft dezelfde betekenis als in artikel 56, eerste

en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, zodat voor het bestaan van ernstige bezwaren ter zake van de in artikel 52, tweede lid, van de Wet wapens en munitie, genoemde strafbare feiten meer is vereist dan een enkel redelijk vermoeden van schuld aan die feiten (HR 18 februari 1997; NJ 1997, 441).

Of al dan niet sprake is van ernstige bezwaren is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De invulling van dit criterium is dus casuïstisch. Uit de jurisprudentie blijkt dat het bestaan van ernstige bezwaren op betrekkelijk lichte gronden mag worden aangenomen. Het onderhavige voorstel strekt ertoe de uitoefening van deze bevoegdheden, krachtens een bevel van de officier van justitie schriftelijke machtiging, op vordering van diezelfde officier van justitie te verlenen door de rechter-commissaris, niet langer te beperken tot personen tegen wie ernstige bezwaren bestaan, maar deze ook tijdelijk tegenover een ieder toe te mogen passen indien gevaar dreigt voor de veiligheid van personen in – conform artikel 151b van de Gemeentewet – door de burgemeester aangewezen gebieden.

Artikel II Gemeentewet

A. Artikel 151b

De in het eerste lid opgenomen bevoegdheid van de gemeenteraad om de burgemeester de bevoegdheid toe te delen om een gebied aan te wijzen, betreft een vorm van attributie. Het belang van een dergelijke constructie is erin gelegen dat de gemeenteraad zich aldus kan uitspreken over de wenselijkheid van de toepassing van onderhavige bevoegdheden binnen de eigen gemeente. De democratische legitimatie van de bevoegdheid wordt hierdoor vergroot. De burgemeester is op basis van de Gemeentewet verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad over het door hem gevoerde bestuur. Een gebiedsaanwijzing behoort daartoe. De burgemeester zal aanwijzingen ter zake van de raad ter harte nemen bij de volgende gebiedsaanwijzingen.

Voor het overige zijn de eerste twee leden van artikel 151b in de algemene toelichting reeds besproken. Zij behoeven op deze plaats geen verdere toelichting.

Een gebiedsaanwijzing door de burgemeester is een besluit van algemene strekking en valt daarmee onder het bereik van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het rechtsgevolg dat uit het besluit voortvloeit is erin gelegen dat door de gebiedsaanwijzing de mogelijkheid bestaat dat burgers in het desbetreffende gebied aan de kleding worden onderzocht. Hiermee wordt – zoals al eerder gesteld – hun grondrecht ingeperkt.

Het van toepassing zijn van de regels uit de Awb betekent onder meer dat een beslissing tot gebiedsaanwijzing, conform artikel 3:42 van de Awb, moet worden bekendgemaakt door kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud ervan in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.

Voorts dient de gebiedsaanwijzing te berusten op een deugdelijke en kenbare motivering. Dit motiveringsvereiste houdt in elk geval in dat de burgemeester aangeeft op basis van welke feiten en omstandigheden de gebiedsaanwijzing noodzakelijk wordt geacht. Tevens moet een nauwkeurige omschrijving worden gegeven van het gebied, wat in elk geval betekent dat het gebied duidelijk wordt afgebakend. Ook dient het besluit de geldigheidsduur van de gebiedsaanwijzing te bevatten (artikel 151b, vierde lid). De duur van de aanwijzing wordt afgestemd op de verwachting van de periode die nodig is om via intensivering van de probleem-

aanpak, het risico van wapenbezit en -gebruik terug te kunnen brengen naar een aanvaardbaar niveau. Zodra de van toepassing zijnde omstandigheid, genoemd in het eerste lid van artikel 151b, zich niet langer voordoet, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in.

Aangezien in de fase die voorafgaat aan de gebiedsaanwijzing door de burgemeester twee organen met name bij de besluitvorming betrokken zijn, de gemeenteraad en de officier van justitie, is in het vijfde lid bepaald dat de burgemeester beide organen in kennis stelt van de gebiedsaanwijzing.

Tegen een besluit tot gebiedsaanwijzing kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de (sector bestuursrecht van de) rechtbank. Alvorens in beroep te kunnen gaan dient de belanghebbende bezwaar te maken bij de burgemeester (artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

B. Geen mandaatverlening

De toevoeging van artikel 151b aan artikel 177 van de Gemeentewet is nodig om de opsomming van artikelen uit hoofdstuk XI van de Gemeentewet te completeren. Gelet op de ingrijpende karakter van de onderhavige voorstel is het gewenst om de bevoegdheid tot gebiedsaanwijzing die voortvloeit uit artikel 151b – evenals andere bevoegdheden uit het voornoemde hoofdstuk XI – onder te brengen onder het verbod om in de gemeente dienstdoende ambtenaren van politie te machtigen namens de burgemeester besluiten te nemen.

C. Geen delegatie

Ook in artikel 178 van de Gemeentewet vindt verwijzing plaats naar de openbare orde- en noodbevoegdheden uit hoofdstuk XI van de Gemeentewet. Aangezien op basis van artikel 151b een bevoegdheid aan de burgemeester kan worden verleend die vergelijkbaar is met bevoegdheden uit hoofdstuk XI, zijn besluiten die worden genomen op basis van artikel 151b, gelijkgeschakeld aan de reeds in artikel 178 opgesomde besluiten en om die reden toegevoegd aan artikel 178 van de Gemeentewet. Gezien de aard van de bevoegdheid behoort de uitoefening van de bevoegdheid voorbehouden te blijven aan de burgemeester.

De Minister van Justitie,
A.H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries