
Vergaderjaar 1998–1999

26 494

Aanpak illegaal wapenbezit en -geweld

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 april 1999

Hierbij bied ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Notitie inzake aanpak illegaal wapenbezit en -geweld aan, die op 16 april 1999 door het Kabinet werd geaccordeerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Inleiding

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. Het bevat waardevolle suggesties en vormt een goede aanzet voor de discussie over de aanpak van illegaal wapenbezit en -geweld.

Inmiddels heeft het onderwerp wapengeweld recentelijk ook aandacht gekregen als gevolg van een aantal ernstige 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. In deze notitie geven wij ons standpunt over de aanpak van illegaal wapenbezit weer aan de hand van de aanbevelingen uit het rapport van de driehoek van Rotterdam.

Het rapport van de driehoek van Rotterdam beschrijft de omvang van de vuurwapencriminaliteit binnen de politieregio Rotterdam-Rijnmond, het huidige bestuurlijk-juridisch en strafrechtelijk instrumentarium om op te treden tegen vuurwapengeweld en de werkwijze die daarbij gevolgd wordt.

Het Rotterdamse rapport bevat, samengevat, de volgende conclusies en aanbevelingen:

1. Uit analyses van het Regionaal Bureau Wapens en Munitie blijkt dat het wapenbezit in de regio Rotterdam-Rijnmond in de afgelopen vijf jaar niet significant is toegenomen. Wel lijkt er sprake van een toename in (de ernst van) het vuurwapengebruik.
2. De bestaande wettelijke mogelijkheden ten aanzien van de bestrijding van vuurwapencriminaliteit kunnen verder worden benut.
3. De informatiehuishouding ten aanzien van wapenbezit(ers) en de coördinatie van acties op centraal en decentraal niveau dient te worden geoptimaliseerd.
4. De aanpak van vuurwapengerelateerde zaken dient een hogere prioriteit te krijgen.
5. De (politieke) discussie over de uitbreiding van bevoegdheden tot (preventieve) fouillering en controle van vervoermiddelen dient te worden gestimuleerd.
6. Het verdient aanbeveling de strafmaat ten aanzien van wapenhandel te verhogen.

Mede namens de minister van BZK heeft de minister van Justitie het rapport voor advies toegezonden aan de Beraden van Korpsbeheerders, Hoofdcommissarissen en Hoofdofficieren. Tevens werd het advies van het College van Procureurs-Generaal gevraagd. Op 2 december 1998 hebben de Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad een gezamenlijk advies uitgebracht. De beraden ondersteunen de algemene aanbevelingen uit het Rotterdamse rapport op het gebied van de aanscherping van regelgeving en verhoging van de strafmaat. Ook het Hoofdofficierenberaad (advies van 28 januari 1999) en het College ondersteunen in grote lijnen de algemene aanbevelingen van het Rotterdamse rapport. De Beraden geven in hun advies onder meer het belang aan van de mogelijkheid om informatie over vuurwapenhandel op te nemen in het register zware criminaliteit (CID-register).

Hieronder wordt per conclusie/aanbeveling van het rapport ons standpunt uiteen gezet.

1. Aard en omvang van de problematiek

Over de aard en omvang van de problematiek zijn weinig gegevens beschikbaar. In het Rotterdamse rapport wordt op basis van analyses van het Regionaal Bureau Wapens en Munitie aangenomen dat het wapenbezit in de regio Rotterdam-Rijnmond in de afgelopen vijf jaar niet significant is toegenomen. Wel lijkt er sprake van een toename in (de ernst van) het vuurwapengebruik. Met name het gebruik van vuur- en daarop gelijkende wapens bij overvallen en straatroven zou de laatste jaren zijn toegenomen. Deze aanname van de Rotterdamse driehoek komt overeen met de landelijke gegevens die de CRI hierover heeft.

De aanwijzingen dat de ernst en intensiteit van het vuurwapengebruik zijn toegenomen alsmede de ernstige incidenten die zich recentelijk hebben voorgedaan zijn voor ons aanleiding tot het treffen van een aantal maatregelen om de aanpak van het illegaal wapenbezit te intensiveren zodat schietincidenten in de toekomst zoveel mogelijk worden voorkomen. In het navolgende wordt aangegeven om welke maatregelen het zal gaan.

Met betrekking tot gebieden met een bijzondere gevaarzetting moet op korte termijn meer inzicht in de aard en omvang van de problematiek worden verkregen.

Overigens is ons bekend dat de landelijke projectgroep «Aanpak illegale vuurwapens» haar eindrapport inzake de bestrijding van vuurwapencriminaliteit onlangs heeft aangeboden aan de Raad van Hoofddcommissarissen.

2. Intensiever gebruik van de bestaande wettelijke mogelijkheden

Zoals ook in het Rotterdamse rapport wordt beschreven, kent de bestaande wetgeving al de nodige mogelijkheden zowel preventief als repressief op te treden wegens illegaal wapenbezit.

Op basis van artikel 52, tweede lid, van de Wet wapens en munitie (WWM) zijn ambtenaren van politie bevoegd een persoon aan zijn kleding te onderzoeken, die wordt verdacht van het dragen of voorhanden hebben van een wapen en tegen wie ernstige bezwaren bestaan. Daar waar het een verdenking wegens het dragen van een wapen betreft, is het dreigende karakter van een dergelijk feit voor de Hoge Raad evenwel vrijwel steeds voldoende om het bestaan van ernstige bezwaren aan te nemen. De fouillering van een verdachte van illegaal wapenbezit kan ook worden gebaseerd op artikel 8, derde lid, van de Politiewet. Een op grond van artikel 52 van het Wetboek van strafvordering strafvorderlijk staande gehouden verdachte van verboden wapenbezit vormt gelet op de aard van het delict immers een zodanig gevaar dat een veiligheidsfouillering geïndiceerd zal zijn. Deze bevoegdheid tot fouilleren kan, behalve ten aanzien van personen die ervan verdacht worden een verboden vuurwapen of ander wapen uit categorie II of III dragen, ook worden ingezet bij een verdenking van het dragen van andere gevaarlijke voorwerpen. Immers, op grond van artikel 27, eerste lid, van de WWM is het ook verboden wapens van categorie IV te dragen, en gelet op categorie IV vallen daaronder «Voorwerpen waarvan, gelet op hun aard of de omstandigheden waaronder zij zijn aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij voor geen ander doel zijn bestemd dan om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen en die niet onder een van de andere categorieën vallen.» Het spreekt voor zich dat wij met instemming hebben kennis genomen van de door onder andere de gemeenten Rotterdam, Groningen en Amsterdam aangekondigde intensivering van de handhaving van deze bepaling.

Artikel 51 van de WWM regelt de bevoegdheid tot het doorzoeken van voertuigen (vervoermiddelen) door ambtenaren van politie. Zij kunnen daartoe niet alleen overgaan nadat wapens zijn gebruikt bij het plegen van een strafbaar feit, maar ook preventief, indien zij aanwijzingen hebben dat een dergelijk strafbaar feit zal worden gepleegd. In beginsel is de toepassing van de doorzoekingsbevoegdheid beperkt tot voertuigen jegens welke daartoe aanleiding bestaat, maar op last van de officier van justitie kan de bevoegdheid ook jegens elk voertuig worden gebruikt.

Op basis van artikel 50 WWM kan de politie onder dezelfde voorwaarden overgaan tot het doorzoeken en openen van verpakkingen, met inbegrip van reisbagage; ook deze bevoegdheid kan op last van de officier van justitie worden toegepast ten aanzien van een ieder.

Voorts kent de huiszoekingsbevoegdheid waarover de politie op grond van artikel 49 WWM beschikt aanzienlijk minder beperkingen dan de algemene huiszoekingsbevoegdheid op grond van het Wetboek van Strafvordering; zo is bijvoorbeeld niet de interventie van een rechter-commissaris of officier van justitie vereist.

Tenslotte kunnen de voor de WWM aangegeven toezichthouders – ook buiten enige strafrechtelijke verdenking om – gebruik maken van de bevoegdheid om op grond van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht bij de uitoefening van hun taak plaatsen (met uitzondering van een woning tegen de wil van de bewoner) te betreden. Op basis van deze bepaling kan hij met name controleren of en in hoeverre wapenhandelaren de voor hen geldende regelgeving en voorschriften respecteren.»

Het Kabinet onderschrijft dan ook ten volle de conclusie in het Rotterdamse rapport dat de bestaande wettelijke mogelijkheden ten aanzien van de bestrijding van vuurwapencriminaliteit intensiever kunnen worden benut.

Teneinde daarmee een voortvarende start te maken zullen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met de procureurs-generaal en de korpsbeheerders een politieregio selecteren waarbinnen gedurende enige tijd geïntensiveerde inzet van politie zal plaatsvinden in gebieden met bijzondere gevaarzetting. Daarbij zal optimaal gebruik worden gemaakt van alle preventieve en repressieve bevoegdheden die de wet thans biedt ter bestrijding van illegaal wapenbezit en -gebruik. De gang van zaken tijdens dit proefproject zal door onderzoekers zorgvuldig worden gevolgd. De na afloop uit te brengen rapportage dient inzicht te bieden in zowel de praktische en juridische knelpunten die zich hebben voorgedaan als in de werkwijzen waarmee positieve effecten zijn bereikt en waarvan het aanbeveling verdient deze in andere gebieden met bijzondere gevaarzetting op soortgelijke wijze toe te passen.

3. Optimaliseren informatiepositie en gecoördineerde aanpak

Teneinde op landelijk niveau een samenhangende aanpak voor de bestrijding van illegaal vuurwapenbezit en -gebruik tot stand te brengen is een goede informatiepositie van politie en justitie onontbeerlijk. Daartoe dient de informatie-uitwisseling tussen de politie-regio's en de CRI verder te worden geïntensiveerd, evenals de informatie-uitwisseling tussen politie, OM en bestuur op decentraal niveau. In het Beleidsplan Nederlandse Politie is aangekondigd dat informatie-uitwisseling tussen de regio's en de CRI in de volgende jaren verder zal worden gestandaardiseerd. Van de zijde van de CRI zijn hiertoe, in relatie met de landelijke

projectgroep «Aanpak illegale vuurwapens» reeds initiatieven ontplooid. Langs de weg van periodiek overleg met de Hoofddcommissarissen zullen de politieminsters er op aandringen dat de politie-regio's op deze initiatieven inhaken. Langs dezelfde weg zullen zij bevorderen dat ook op decentraal niveau de informatie-uitwisseling tussen politie, OM en bestuur wordt geoptimaliseerd.

Zoals ook al in het Beleidsplan Nederlandse Politie is betoogd zijn wij van mening dat met betrekking tot het terugdringen van illegaal wapenbezit sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid. Waar bijvoorbeeld de aanleiding voor een evenement of andere gelegenheid is gelegen in het particulier initiatief, dient de particuliere organisator de nodige inspanning te plegen teneinde de veiligheid voor deelnemer en bezoekers te waarborgen. De eigenaren van voor publiek toegankelijke (uitgaans)gelegenheden, organisatoren van sport- en muziekevenementen en andere «gevoelige locaties» en schooldirecties kunnen bijvoorbeeld primair verantwoordelijk worden gehouden voor hetgeen zich in hun etablissement of gelegenheid afspeelt. Op basis van huisreglementen die deze personen of instanties als rechthebbenden kunnen uitvaardigen, kan verboden worden gesteld de gelegenheid te betreden indien men op dat moment in het bezit is van een wapen. De rechthebbende kan hierop toezicht uitoefenen. Veel voorkomende voorbeelden hiervan zijn het fouilleren door stewards voordat voetbalsupporters worden toegelaten tot het stadion, de toegangsfouillering bij grote popconcerten, zoals Pinkpop, of het fouilleren door particuliere beveiligingsorganisaties bij houseparty's. Ook in (de grotere) discotheken wordt doorgaans controle uitgeoefend, vaak met behulp van detectiepoorten.

Bij het aantreffen van wapens kunnen deze door of namens de eigenaar van de gelegenheid in bewaring worden genomen wegens overtreding van het huisreglement. Wapens in de zin van de WWM dienen vervolgens te worden overgedragen aan de politie, die deze in beslag neemt. Tussen politie en horeca moeten hierover goede afspraken worden gemaakt. Ook in de nota «Geweld op straat» van februari 1998 wordt aangegeven dat op lokaal niveau convenanten kunnen worden afgesloten tussen bestuur, politie en horeca om het wapenbezit onder jongeren tijdens het uitgaan drastisch te beperken.

Bij het bovenstaande moet de kanttekening worden gemaakt dat hetgeen voor rekening van particulieren behoort te komen slechts betrekking kan hebben op personen of instanties die deze activiteit (i.c. fouilleren) tot hun natuurlijke taak kunnen rekening en hiervoor ook zijn opgeleid. Zo kunnen instanties particuliere beveiligingsorganisaties inschakelen om toezicht uit te oefenen op de toegang tot een pand. Het fouilleren van studenten en scholieren door docenten past niet in dit geheel. Voorts geldt dat het fouilleren een beperking inhoudt van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor zover het fouilleren gebeurt door of in opdracht van overheidsorganen betreft dit de verticale verhouding van de overheid ten opzichte van de burger. Hiervoor is een formeel wettelijke grondslag vereist.

Van gezamenlijk optreden door alle betrokkenen en van het combineren van private en publieke bevoegdheden en van preventieve en repressieve maatregelen is bij de bestrijding van illegaal wapenbezit derhalve het beste resultaat te verwachten. Van de lokale driehoek dient hierbij een initiërende en regisserende rol uit te gaan. Het onder 2 genoemde proefproject moet zo concreet mogelijke aanbevelingen opleveren over hoe die rol het beste kan worden vormgegeven. Daarnaast zullen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in hun regulier overleg met het College van Procureurs-Generaal en met de korpsbeheerders het belang van deze samenwerking benadrukken.

4. Meer prioriteit voor bestrijding vuurwapencriminaliteit

Het Kabinet is van mening dat vuurwapengerelateerde zaken bij de districten, de CID en de RRD een hoge prioriteit dienen te krijgen. In het afstemmingsoverleg met de korpsbeheerders zullen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het belang dat het Kabinet hieraan hecht benadrukken.

5. Preventieve foullering en controle van vervoermiddelen

Gelet op de onder 2 beschreven – op zichzelf ruime – mogelijkheden die de bestaande wetgeving al biedt en gelet op het feit dat deze mogelijkheden, blijkens het rapport van de Rotterdamse driehoek, tot op heden niet optimaal worden benut, acht het Kabinet het wenselijk dat daarmee eerst meer praktijkervaring wordt opgedaan alvorens tot uitbreiding van bevoegdheden te besluiten. Zolang niet bekend is of zich knelpunten voordoen bij de toepassing van de bestaande bevoegdheden en evenmin voldoende zicht bestaat op de aard en omvang van de problematiek, zou een dergelijke wetswijziging immers elke onderbouwing ontberen. Voorts zou daaraan niet de voor uitbreiding van bevoegdheden vereiste belangenafweging vooraf kunnen gaan, mede in het licht van de grondwettelijke en mensenrechtelijke bescherming tegen aantasting van de persoonlijke levenssfeer.

Wel is het Kabinet – zoals eerder aangegeven – van mening dat door middel van nader onderzoek de vereiste informatie beschikbaar dient te komen teneinde op basis daarvan te kunnen beoordelen of wetswijziging op dit punt noodzakelijk is. Door middel van nader onderzoek zal een inventarisatie worden gemaakt van de aard en omvang van de problematiek. Daarbij zal ook worden nagegaan of sprake is van een toename in aantal of ernst van schietincidenten en dreigingen met (vuur)wapens, onder meer in gebieden met een bijzondere gevaarstelling. Het onderzoek zal met de nodige voortvarendheid worden uitgevoerd. Bij het te verrichten onderzoek zal een belangrijke rol zijn weggelegd voor de CRI en voor de landelijke projectgroep «Aanpak illegaal vuurwapenbezit». Voorts wordt een expertmeeting georganiseerd, waarvoor deskundigen van gemeenten, openbaar ministerie, politie en uit de wetenschap worden uitgenodigd, teneinde op basis van de onderzoeksresultaten discussie te voeren over de eventuele noodzaak van uitbreiding van de bestaande foulleringsbevoegdheden.

Zodra het onder 1 aangekondigde onderzoek naar de aard en omvang van de problematiek en het onder 2 aangekondigde proefproject zijn afgerond en de expertmeeting heeft plaatsgevonden, zullen wij uw Kamer schriftelijk berichten over de resultaten daarvan. Voor zover de resultaten daartoe aanleiding geven, zullen wij tevens aangeven welke extra maatregelen op basis daarvan geïndiceerd zijn teneinde eventueel gebleken belemmeringen voor een optimale aanpak van het illegaal wapenbezit weg te nemen. Wij nemen ons voor de Kamer voor het einde van dit jaar over de voortgang te berichten.

6. Verhoging van de strafmaat

Gelet op de dreiging voor de rechtsorde die van het illegaal bezit van vuurwapens uitgaat, achten wij de huidige maximumstraf van 4 jaar voor illegale vuurwapenhandel, zeker in vergelijking tot het straffenarsenaal waarin bijvoorbeeld de Opiumwet voorziet, te laag. De handel in illegale vuurwapens is een vorm van zware criminaliteit, waarvoor 8 jaar een gepaste maximumstraf lijkt. Voorts heeft een verhoging van de strafmaat naar 8 jaar als bijkomend voordeel dat het CID-instrumentarium van de

politie automatisch kan worden gebruikt en dat ook het plegen van eventuele voorbereidingshandelingen strafbaar en derhalve onderwerp van opsporingsonderzoek zal kunnen zijn.

Een wijzigingsvoorstel voor de Wet wapens en munitie ter verhoging van de strafmaat voor verboden wapenbezit en -handel is gereed, besproken in en goedgekeurd door de ministerraad en naar de Raad van State om advies gezonden.

Samenvatting

Het Kabinet heeft met interesse kennis genomen van het rapport van het driehoeksoverleg van de politieregio Rotterdam-Rijnmond, getiteld «Aanpak van het vuurwapengeweld». Het bevat waardevolle suggesties en vormt een goede aanzet voor de discussie over de aanpak van illegaal wapenbezit.

Aanwijzingen dat de ernst en intensiteit van het vuurwapengebruik zijn toegenomen alsmede de ernstige incidenten die zich recentelijk hebben voorgedaan zijn aanleiding tot het treffen van een aantal maatregelen om de aanpak van het illegaal wapenbezit te intensiveren zodat schietincidenten in de toekomst zoveel mogelijk worden voorkomen.

In overleg met de Procureurs-Generaal en de Korpsbeheerders zal een politieregio worden geselecteerd waarbinnen gedurende enige tijd geïntensiveerde inzet van politie zal plaatsvinden in gebieden met bijzondere gevaarzetting. Daarbij zal optimaal gebruik worden gemaakt van alle preventieve en repressieve bevoegdheden die de wet thans biedt ter bestrijding van illegaal wapenbezit en -gebruik. De gang van zaken tijdens dit proefproject zal door onderzoekers zorgvuldig worden gevolgd. De na afloop uit te brengen rapportage dient inzicht te bieden in zowel de praktische en juridische knelpunten die zich hebben voorgedaan als in de werkwijzen waarmee positieve effecten zijn bereikt en waarvan het aanbeveling verdient deze in andere gebieden met bijzondere gevaarzetting op soortgelijke wijze toe te passen.

De informatie-uitwisseling tussen de politie-regio's en de CRI dient te worden geïntensiveerd, evenals de informatie-uitwisseling tussen politie, OM en bestuur op decentraal niveau. In het periodiek overleg met de Hoofddcommissarissen zullen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hier op aandringen.

Van de lokale driehoek wordt een initiërende en regisserende rol verwacht bij het vormgeven van gezamenlijk optreden door alle betrokkenen en van het combineren van private en publieke bevoegdheden en van preventieve en repressieve maatregelen is bij de bestrijding van illegaal wapenbezit. Het onder 2 genoemde proefproject moet zo concreet mogelijke aanbevelingen opleveren over hoe die rol het beste kan worden vormgegeven. Daarnaast zullen de politieministers in hun regulier overleg met het College van Procureurs-Generaal en met de Korpsbeheerders het belang van deze samenwerking benadrukken. In het afstemmingsoverleg met de Korpsbeheerders zullen zij benadrukken dat vuurwapengerelateerde zaken bij de districten, de CID en de RRD naar hun inzicht een hoge prioriteit dienen te krijgen.

Het belang van adequate fouillering wordt onderschreven. Onder meer vanwege de grond- en mensenrechtelijke aspecten dient evenwel de nodige voorzichtigheid te worden betracht bij het creëren van nieuwe instrumenten op het gebied van (preventief) fouilleren. Er moet meer inzicht worden verkregen in de problematiek met betrekking tot gebieden

met een bijzondere gevaarzetting. Door middel van nader onderzoek zal een inventarisatie worden gemaakt van de aard en omvang van de problematiek in deze gebieden. Daarbij zal ook worden nagegaan of sprake is van een toename in aantal of ernst van schietincidenten en dreigingen met (vuur)wapens. Het onderzoek zal met de nodige voortvarendheid worden uitgevoerd.

Ook moet meer inzicht ontstaan in de toegevoegde waarde die preventieve fouillering heeft ten opzichte van bestaande fouilleringsmogelijkheden. Daartoe wordt onder meer een expertmeeting georganiseerd, waarvoor deskundigen van gemeenten, openbaar ministerie, politie en uit de wetenschap zullen worden uitgenodigd. Ook het genoemde proefproject is van groot belang om inzicht te krijgen in de behoefte aan nieuwe fouilleringsmogelijkheden.

Gelet op de dreiging voor de rechtsorde die van het illegaal bezit van vuurwapens uitgaat, achten wij de huidige maximumstraf van 4 jaar voor illegale vuurwapenhandel, zeker in vergelijking tot het straffenarsenaal waarin bijvoorbeeld de Opiumwet voorziet, te laag. Een wijzigingsvoorstel voor de Wet wapens en munitie ter verhoging van de strafmaat naar een maximum van 8 jaar voor verboden wapenbezit en -handel is gereed en inmiddels door de minister van Justitie om advies naar de Raad van State gezonden. Deze verhoging van het strafmaximum heeft als bijkomend voordeel dat het CID-instrumentarium van de politie automatisch kan worden gebruikt en dat ook het plegen van eventuele voorbereidingshandelingen strafbaar en derhalve onderwerp van opsporingsonderzoek zal kunnen zijn.