

Vergaderjaar 2013–2014

33 112

Wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 2012 (verruiming fouilleerbevoegdheden)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 29 oktober 2013

De memorie van antwoord geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord van de regering. Naar het oordeel van deze leden zijn een aantal vragen van meer technische aard afdoende beantwoord, maar blijft een belangrijk probleem liggen. Zij hebben daarover een aantal vragen. De leden van de **PvdA**- en **D66**-fractie sluiten zich bij een enkele vraag en opmerking van de VVD-fractie aan.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en wensen een vraag te stellen aan de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord van de regering. Naar aanleiding daarvan hebben de leden nog een vraag.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en zien hierin aanleiding om een vraag voor te leggen aan de regering.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

Grondige revisie van de openbare orde-wetgeving

Het complex van wetgeving dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de overheid op het terrein van de openbare orde heeft zich in de loop der jaren door allerlei gelegenheidstoevoegingen ontwikkeld tot een onoverzichtelijk en ondoorzichtig geheel. Zoals de leden van de **VVD**-fractie in het voorlopig verslag hebben aangegeven dienen, juist op een zo gevoelig terrein als de handhaving van de openbare orde, de reikwijdte en grenzen van het overheidsoptreden glashelder te zijn. Niet alleen om eenduidig en slagvaardig optreden mogelijk te maken, maar juist ook om de rechten van burgers te doen respecteren. Die helderheid is momenteel ver te zoeken; vele voorbeelden getuigen hiervan uit praktijk en jurisprudentie, welke laatstelijk nog eens in kaart gebracht zijn door de reeds in het voorlopig verslag genoemde commissie-Bandell. Het heeft deze leden daarom verbaasd dat de minister van Veiligheid en Justitie wederom geen aanleiding ziet voor een grondige revisie van de openbare orde-wetgeving. De regering motiveert dat met de vermeende onmogelijkheid de uitoefening van openbare orde-bevoegdheden eenduidig te clausuleren in verband met grondrechten in de Grondwet en in het EVRM. Bovendien wijst de minister op (deel-)wetgeving die in voorbereiding is, waaronder onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie kunnen het eerstgenoemde argument in het geheel niet volgen. Wetstechnisch kan het toch niet moeilijk zijn om ook een complexe wet zo te formuleren dat de toepasselijkheid van grondwettelijke normen wordt veilig gesteld? Het tweede argument contra algemene revisie van deze wetgeving, nieuwe wetgeving die in aantocht is, verkeert direct in een argument vóór een herziening; juist de bedoelde voornemens en voorstellen vormen het zoveelste gesleutel met gelegenhedswetgeving. De leden van de VVD-fractie dringen er bij de regering op aan, stappen te nemen om het complex van de openbare orde-wetgeving te onderwerpen aan een grondige herziening.

Afbakening tussen handhaving openbare orde en strafvordering

Ook om andere redenen zijn de leden van de **VVD**-fractie en mede die van de **PvdA**- en **D66**-fractie niet overtuigd door de antwoorden van de regering op vragen over de verhouding resp. de afbakening tussen handhaving van de openbare orde en strafvordering. De uitspraak² dat de burgemeester hier primair verantwoordelijk is en de door de minister genoemde «waarborgen» in antwoord op eerdere vragen van de D66- en PvdA-fracties, sluiten niet uit dat er bij dit wetsvoorstel in artikel 174b Gemeentewet onder omstandigheden sprake kan zijn van een uitbreiding van het arsenaal van strafprocesrechtelijke dwangmiddelen.

De leden van deze fracties wijzen op de memorie van antwoord³ waar wordt gesteld dat preventief fouilleren nuttig kan zijn zonder dat er een verband behoeft te bestaan met een eerdere of dreigende **WWM**-overtreding. De bedoelde nuttigheid bestaat kennelijk hierin, dat onder omstandigheden de beperkingen aan de opsporingsbevoegdheden als knellend worden ervaren, bijvoorbeeld bij afwezigheid van concrete verdachten⁴ en dat de aanwijzing door de burgemeester voor de strafvordering soelaas kan bieden. Immers, de aanwijzing is niet gebonden aan voorafgaande fysieke feitelijkheden: op goede inlichtingen

² *Kamerstukken I 2013/14, 33 112, C, blz. 2–3.*

³ *Kamerstukken I 2013/14, 33 112, C, blz. 4.*

⁴ *Kamerstukken I 2013/14, 33 112, C, blz. 1.*

gegronde vermoedens van wapenbezit kunnen voldoende zijn voor de aanwijzing van het gebied waar de Officier van Justitie fouillering kan gelasten.

Ten overvloede: naar mededeling van de minister⁵ heeft de inbeslagname van een aangetroffen wapen een strafvorderlijk karakter.

Deze leden vragen de regering scherp aan te geven hoe zal worden voorkomen dat het voorgestelde artikel 174b Gemeentewet verkapt wordt ingezet als strafprocesrechtelijk dwangmiddel.

De hier aan het woord zijnde leden wijzen erop, dat indertijd bij de behandeling van de Voetbalwet en al eerder bij het wetsvoorstel huiselijk geweld, door de leden van de VVD-fractie is gevraagd om een visie op de samenloop met en de samenhang tussen strafvorderlijke en openbare orde-bevoegdheden.

Deze is door toenmalig minister Ter Horst ook toegezegd.

Reikwijdte voorgestelde bevoegdheden

In de memorie van antwoord wordt door de minister gesteld: «Het ligt niet voor de hand dat de openbare orde *feitelijk* wordt verstoord door louter de *mogelijke* aanwezigheid van wapens». ⁶ Deze stelling heeft de leden van de VVD-fractie bevreemd. Immers, het *wezen van preventief* fouilleren, betreft per definitie ook de *mogelijkheid* van aanwezige wapens en dat gaat niet alleen over zekerheid over de feitelijke aanwezigheid daarvan.

Het niet opnemen van het woord «mogelijkheid» in de wetstekst kan bij strenge uitleg van de bepaling zelfs leiden tot niet-toepasbaarheid van de aanwijzing van een gebied en verlaagt dus juist niet de drempel daarvoor. Anders gezegd: de burgemeester zou eerst zeker moeten weten dat er in een bepaald gebied burgers ongeoorloofd met wapens rondlopen eer hij dat gebied mag aanwijzen.

De bevoegdheid van de burgemeester tot aanwijzing van een gebied waar preventief mag worden gefouilleerd, lijkt met deze formulering in het wetsvoorstel onnodig te worden beperkt en deels zelfs illusoir gemaakt.

Daarnaast wordt in de memorie van antwoord gesteld dat iemand niet ongestraft kan weigeren zich te laten fouilleren, dit met verwijzing naar de artikelen 180 (wederspanning) resp. 184 (niet voldoen aan een vordering) van het Wetboek van Strafrecht.⁷

Naar het oordeel van de leden van de fracties van de **VVD** en **PvdA** kan echter van wederspanning geen sprake zijn als een persoon het aangewezen gebied wenst te verlaten, aangezien er geen plicht is om in dat gebied te blijven tijdens de fouilleringsactiviteiten, ook kan er geen sprake zijn van geweld als iemand zegt dat hij zijn gang wenst te gaan. Bovendien rust er geen verplichting op de justitiabele, die *niet verdachte* is om zich te onderwerpen aan fouillering. Artikel 184 Sr geeft aan een ambtenaar de bevoegdheid tot een bevel uitsluitend «krachtens wettelijk voorschrift gedaan». Een «gewone» bevoegdheid van een ambtenaar is niet zo'n wettelijk voorschrift op grond waarvan een politiebevel (hier dus een bevel tot onderwerping aan een fouillering) zonder meer kan worden gegeven.

Het wetsvoorstel lijkt de gebiedsaanwijzing van de burgemeester als wettelijk voorschrift ten tonele te voeren, een redenering die naar het inzicht van de leden van deze fracties geen stand houdt.

Ter vergelijking wijzen deze leden erop dat de bevoegdheid van de ambtenaar om een persoon naar zijn naam en adres te vragen en zich te

⁵ Kamerstukken I 2013/14, 33 112, C, blz. 4.

⁶ Kamerstukken I 2012/13, 33 112, C, blz. 3.

⁷ *Idem*.

legitimeren niet met zich brengt dat de betrokkene daartoe verplicht is. Vandaar dat de invoering van de wettelijke regeling inzake legitimatieplicht nodig was. Ook bij de preventieve fouillering is, als inbreuk op een klassiek grondrecht, een wet in formele zin nodig. Deelt de regering deze mening?

Rapport Nationale Ombudsman: preventief fouilleren langs de A2 bij Geldermalsen en op camping «Maaszicht»⁸

In het antwoord van de minister van 17 juni 2013 op de schriftelijke vragen van de leden van de Tweede Kamer De Wit en Kooiman⁹, heeft de minister in zijn antwoord op vraag 4 aangegeven dat hij gelet op de aanbeveling van de Nationale Ombudsman nog richting de Ombudsman zal reageren en dat hij de Tweede Kamer een afschrift van zijn reactie zal sturen. De leden van de **SP**-fractie vernemen graag van de minister of hij deze reactie al heeft verstuurd. Indien dat het geval is, dan zouden de leden van de SP-fractie graag een afschrift van die reactie ontvangen.

Concretisering gebruik

De leden van de **D66**-fractie hebben in het voorlopig verslag gevraagd naar de aantallen gemeenten die met de in de APV opgenomen bevoegdheid al dan niet tot preventief fouilleren zijn overgegaan. De minister heeft daarvan in de memorie van antwoord¹⁰ een overzicht gegeven, waarvoor dank. Daaruit blijkt dat 9 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en 4 gemeenten met minder dan 100.000 inwoners preventieve fouilleeracties houden, maar ook dat 10 gemeenten, deels met meer en deels met minder dan 100.000 inwoners, daarmee tijdelijk zijn gestopt. De vraag is of de regering kan toelichten om welke reden, of redenen, de 10 gemeenten die tijdelijk zijn gestopt daartoe hebben besloten.

Lokale democratische controle

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben nog een vraag over de democratische controle op de toepassing van deze fouilleringsbevoegdheden. De burgemeester gaat over het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied waarbinnen deze bevoegdheden kunnen worden aangewend, de officier van justitie gaat over de daadwerkelijke toepassing van deze fouilleringsbevoegdheden. Het enkele feit dat burgemeester en officier van justitie hierover onder het mogelijke toezicht van de gemeenteraad gezamenlijk overeenstemming moeten bereiken, zou voldoende waarborg bieden tegen oneigenlijk gebruik.

De realiteit leert echter dat in veel gevallen de democratische controle van de gemeenteraad op de burgemeester in dit soort gevallen tekortschiet en de burgemeester een kennisachterstand ondervindt ten opzichte van de officier van justitie, zeker bij de kleinere gemeenten. Is de regering van mening dat de huidige democratische controle volstaat voor het kunnen waarborgen dat de uitgebreide fouilleringsbevoegdheden niet oneigenlijk worden gebruikt?

⁸ Rapport van de Nationale Ombudsman van 13 april 2013, Rapportnummer 2013/038, <http://www.nationaleombudsman-nieuws.nl/nieuws/2013/actie-preventief-fouilleren-a2-en-camping-was-0>.

⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2012/13, nr. 2593.

¹⁰ *Kamerstukken I* 2013/14, 33 112, C, blz. 8.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren