

Preventief fouilleren in Amsterdam

een evaluatie

Peter van de Wijngaart

6 januari 2022

Samenvatting

Een organisatie gericht op beeldvorming in plaats van het formuleren van goed beleid. Dat is het beeld wat te schetsen is op basis van op 23 december 2021 door de gemeente vrijgegeven documenten. Een burgemeester die haar besluit al genomen heeft voor afronding van de gesprekken met de raad maar ambtenaren die er wel nog voor willen zorgen dat dit op een later moment publicitair geen problemen oplevert voor de burgemeester. Het Afdelingshoofd Beleid & strategie van het Openbaar Ministerie die aangeeft preventief fouilleren vooral "voor de bühne" te vinden en als antwoord krijgt dat die discussie een "gepasseerd station" is.

De gemeente lijkt bij de aanwijzing van de gebieden waar preventief is gefouilleerd geen actuele proportionaliteitstoets te hebben gedaan. In een openbaar gemaakt document waarin de selectie wordt gemaakt van de vijf gebieden voor de pilot is enkel te lezen dat deze afwijken van het gemiddelde van de stad zonder dat verder wordt gekeken of er wel sprake is van proportionaliteit voor de inzet van preventief fouilleren. Het document maakt daarbij gebruik van verouderde cijfers uit 2018 en 2019. Uit ambtelijke mailwisselingen lijkt ook af te leiden dat de gemeente proportionaliteit helemaal niet relevant vond en wordt er zelfs gesproken over het "aselectief aanwijzen" van veiligheidsrisicogebieden.

Wat betreft de uitvoering kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de aselectieve werkwijze van de politie. Uit door de gemeente vrijgegeven documenten blijkt dat de politie helemaal geen zin had in een aselectieve werkwijze en de politie stelde zelfs expliciet voor om gericht jongeren te fouilleren. Uit de cijfers in de gemeentelijke evaluatie is ook af te leiden dat de politie selectief te werk is gegaan. Er zijn maar liefst twee keer zoveel mannen als vrouwen gefouilleerd en de ook jongeren lijken bovenmatig vaak gefouilleerd te zijn.

Dat de politie weigert of niet in staat is aan een randvoorwaarde als aselectief werken te voldoen maakt dat zorgen over etnische profileren niet zijn weggenomen. Dat uit de cijfers in de gemeentelijke evaluatie blijkt dat er op gender en leeftijd ook daadwerkelijk selectief lijkt te zijn gehandeld door de politie maakt het aannemelijk dat er bij de pilot ook sprake zal zijn geweest van ethisch profileren. Zowel de gemeente als de politie lijken een blinde vlek te hebben voor de onbewuste vooroordelen die alle mensen (dus ook agenten) hebben.

Inhoud

1	Inleiding	4
2	De Amsterdamse Methode	5
3	De Wet	13
4	Proportionaliteit	15
5	Etnisch profileren	22

1. Inleiding

1 september 2021 was het zover, preventief fouilleren was terug in Amsterdam. Na veel discussie en blijvende weerstand van de gemeenteraad besloot de burgemeester om het zware middel van preventief fouilleren voor het eerst sinds 2016 toch weer in te zetten.

Recent openbaar gemaakte documenten (23 december 2021) schetsen een beeld van een organisatie die meer bezig lijkt te zijn met beeldvorming dan met het formuleren van beleid. Er lijkt weinig inspanning te zijn geleverd om te kijken naar de proportionaliteit van een zwaar middel gericht op onverdachte burgers maar er wordt door de ambtenaren wel een strategie uitgezet om de burgemeester publicitair uit de wind te houden.

In deze evaluatie wordt onderzocht hoe de gemeente Amsterdam is omgegaan met de voorbereiding van de pilot voor preventief fouilleren. De inzet van een middel wat gericht is op burgers die nergens van verdacht worden behoord omgeven te zijn met waarborgen. In hoofdstuk 2 wordt daarom gekeken naar de door de gemeente zelf opgestelde criteria, De Amsterdamse Methode. De wettelijke criteria komen aan bod in hoofdstuk 3.

Een centraal criterium bij de inzet van preventief fouilleren is proportionaliteit. In hoofdstuk 4 wordt daarom apart ingegaan op de proportionaliteit van de inzet van preventief fouilleren in Amsterdam. Bij afwezigheid van een proportionaliteitstoets door de gemeente wordt er gekeken naar landelijke en lokale trends in criminaliteit en. Verder wordt er gekeken naar hoe consequent de gemeente is geweest bij het aanwijzen van gebieden en wordt er gekeken of het beleid voldeed aan het criterium van proportionaliteit.

Een zorg die bij preventief fouilleren altijd speelt is dat het middel vatbaar is voor etnisch profileren. In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van deze problematiek en wordt gekeken of voldaan is aan door de gemeente zelf geformuleerde voorwaarden om etnisch profileren te voorkomen.

2. De Amsterdamse Methode

Na veel discussie en blijvende weerstand van de gemeenteraad werd in september 2021 in Amsterdam een pilot met preventief fouilleren gehouden. In de lange aanloop naar de pilot werden door de burgemeester beperkte concessies gedaan om steun van de raad te krijgen. In een ambtelijke mailwisseling van 30 april 2021 is te lezen dat de burgemeester op dat moment haar besluit al had genomen om de pilot met preventief fouilleren door te laten gaan:

“Hoewel de BM bereid is (begrijp ik) om de proef ook zonder een meerderheid door te zetten, vind ik dat we nog een laatste handreiking moeten doen. De coalitiepartijen zullen weliswaar onvermurwbaar blijven, maar voor de beeldvorming is dit wel van belang. Ik zou graag zien dat publicitair het verhaal wordt dat ze werkelijk alles uit de kast heeft getrokken – in plaats van het verhaal dat ze de raad niet tegemoet wilde komen.”

Niet alleen tussen de burgemeester en de raad was er discussie over de inzet van preventief fouilleren. Ook binnen de driehoek was er verdeeldheid getuige een e-mail van het Afdelingshoofd Beleid & strategie van het Openbaar Ministerie.

Op de e-mail waarin het Afdelingshoofd Beleid & Strategie de zorgen uit wordt door een ambtenaar van de gemeente geantwoord:

“Ik kan je argumenten volgen. Maar ik vrees dat dit wel een gepasseerd station is”

Op 1 sep. 2020 om 10:04 heeft [redacted] @om.nl> het volgende geschreven:

Beste [redacted] en anderen,
Ik ben nog niet overtuigd van de toegevoegde waarde van de gerichte controles. Ik weet dat er eerder in de driehoek van 20 februari al een soort van akkoord op is gegeven, maar er is sindsdien wel het nodige gebeurd. Zo hebben we de BLM demonstratie gehad en is de discussie over politie-optreden er niet minder om geworden. Tegelijkertijd zijn er natuurlijk ook een aantal vreselijke incidenten geweest met wapens (waarvan één niet in onze stad maar in Scheveningen).
Ik vind dat we extra goede argumenten moeten hebben om dit te willen en die mis ik. Ik blijf het vooral voor de bühne vinden en het vraagt veel politie-capaciteit. Welk probleem willen we hiermee echt aanpakken. Wapenbezit onder zware jongens? Vergeet het maar, die lopen een blokje om. Aardappelschil - en keukenmessen of, erger, kap/Rambomessen? Die zijn overal, maar dan ook echt overal vrij verkrijgbaar. Dweilen met de kraan open dus. En confrontaties tussen jongeren voorkom je er niet mee, die spreken ergens af en dat zal niet in een veiligheidsrisicogebied zijn op het moment dat

1

daar wordt gecontroleerd. Zet dit alles af tegen de frustraties die deze acties oproepen en het gevaar op etnisch profileren/gevoel van discriminatie (terecht of niet).

Hoe gaat die evaluatie plaatsvinden? Door wie? En wanneer vinden we het een succes?

Ik zou sowieso Amnesty en Control Alt Delete actief betrekken: de grootste tegenstanders.

Dan is er nog een praktisch probleem: zo'n gerichte actie zal vooral zien op voorwerpen die verboden zijn onder het messenverbod in de APV, en juist dat ligt onder vuur. Wij hadden daar een paar maanden geleden een proefproces voor gepland maar dat is vanwege Corona niet doorgestaan. We zijn nu een nieuwe datum aan het plannen.

Een brief aan de raad is uiteraard aan de gemeente, maar ik vind dat duidelijker moet worden gemaakt dat de raad er niet over gaat maar de driehoek. Dat is ook wat de BM zei in het debat, dat ze het gaat voorstellen aan de driehoek (dat is dus nog geen besluit). maar door al details te noemen (waarnemers, 1 maand ipv 3), snap ik wel dat wordt gedacht dat het er sowieso komt

<https://www.ats.nl/artikelen/204117/hoe-preventief-fouilleren-toch-weer-voorzichtig-terugkeert-in-de-stad> Ik denk dat we onszelf moeten gunnen hier nog nader over te spreken.

Met vriendelijke groet,

mr. [redacted]

Afdelingshoofd Beleid & Strategie

Openbaar Ministerie

Arrondissementsparket Amsterdam

[redacted]

[redacted]@om.nl
www.om.nl

De Amsterdamse Methode (bron: Politie Eenheid Amsterdam)

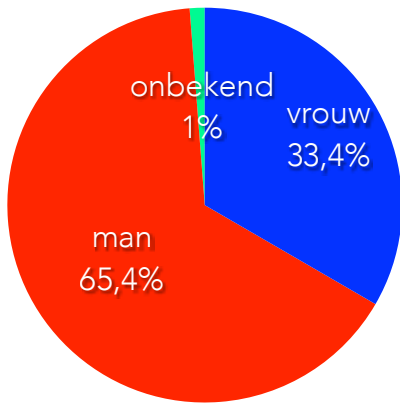
“De proef met wapencontroles vond plaats tussen 1 en 30 september 2021. De controles vonden plaats tijdens middag/avondshifts van de politie (van 13:30 tot 23:00, inclusief briefing en debriefing). Tijdens de controles waren meestal drie koppels (agenten), een coördinator en een veiligsteller aanwezig. Een koppel agenten bestond uit een mannelijke en een vrouwelijke agent. Bij samenstelling van de koppels heeft de politie Amsterdam ook zorg gedragen voor andere vormen van diversiteit. Tijdens één controledag in een wijk konden er meerdere locaties bezocht worden binnen de wijk. In bijlage 1 is te vinden op welke locaties binnen de wijken de controles plaatsvonden. Tijdens elke controledag/locatie werd een aselechte controlesystematiek toegepast waarbij elke zoveelste passant werd gecontroleerd. Wel kon de systematiek variëren per moment of locatie, bijvoorbeeld door verschil in drukte op de locaties. Kinderen jonger dan 12 jaar, gezinnen en personen ouder dan 65 jaar werden niet gecontroleerd.”

(onderstreping in de tekst is toegevoegd door de auteur)

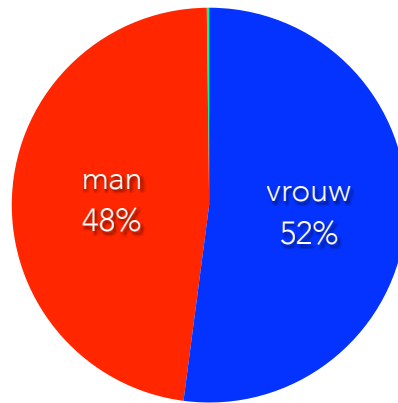
Aselechte controlesystematiek

In de methodiek wordt aangegeven dat “elke zoveelste passant” wordt gefouilleerd om te komen tot een aselechte aanwijzing van mensen die worden gefouilleerd. Dat de werkwijze van de politie aselechte behoorde te zijn was een belangrijk onderdeel van de pilot en mede de reden dat er burgerwaarnemers bij de pilot aanwezig zijn geweest.

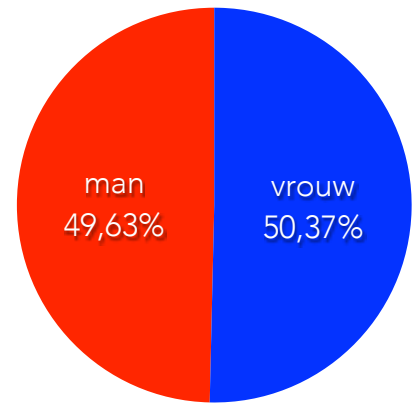
Om te beoordelen of er door de politie aselechte is gefouilleerd kijken we eerst naar het kenmerk gender. Naast leeftijd is dit het enige kenmerk wat door de politie is geregistreerd en op basis waarvan een beoordeling kan worden gegeven of er aselechte te werk is gegaan. Het kenmerk is door de politie geregistreerd door het bijhouden van turflijsten tijdens het fouilleren. Op basis van de informatie van de politie valt gelijk op dat er wel heel veel mannen zijn gefouilleerd, ongeveer twee keer zoveel als het aantal vrouwen. Aangezien het toetsen van aselechte één van de belangrijkste kenmerken was van de pilot is het bevreemdend dat er in de gemeentelijke evaluatie niet is gekeken waar deze zeer scheve verhouding door kan zijn veroorzaakt.



Gefouilleerde personen
(Bron: Gemeentelijke evaluatie pilot, turflijsten politie)



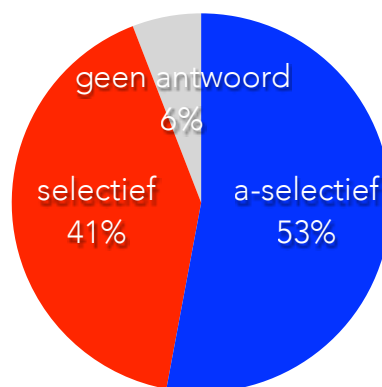
Het aselecte onderzoek van OIS in de gebieden waar preventief is gefouilleerd
(Bron: Gemeentelijke evaluatie pilot)



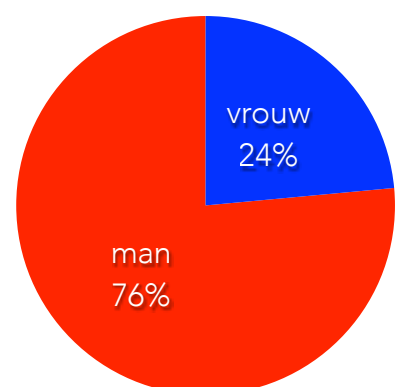
Bevolkingssamenstelling Amsterdam
(Bron: OIS)

Navraag bij de onderzoekers van de gemeentelijke evaluatie levert het antwoord op dat een mogelijke verklaring kan zijn dat er in Amsterdam meer mannen dan vrouwen op straat zijn. Deze verklaring van de onderzoekers is te toetsen (en te verwerpen) op basis van een onderzoek van OIS zelf onder bewoners/frequente bezoekers van de veiligheidsrisicogebieden. Dit onderzoek van OIS is onderdeel van dezelfde gemeentelijke evaluatie en werd aselect uitgevoerd onder bewoners/frequente bezoekers. De steekproef van OIS onder dezelfde doelgroepen als die werden gefouilleerd levert wél een geloofwaardige verdeling op van 48 procent mannen en 52 procent vrouwen.

Onder de personen die vragen van OIS hebben beantwoord waren 17 personen die aangaven zelf ook gefouilleerd te zijn. Deze 17 personen maken onderdeel uit van de grotere groep van 767 geënquêteerden. In de gehele gemeentelijke evaluatie wordt bij cijfers aangegeven wat de verdeling man en vrouw is. Het valt in de evaluatie op dat deze informatie niet is opgenomen over de groep van mensen die aangeven zelf te zijn gefouilleerd.



Oordeel van personen in het onderzoek van OIS die zelf gefouilleerd zijn
(Bron: Gemeentelijke evaluatie pilot)



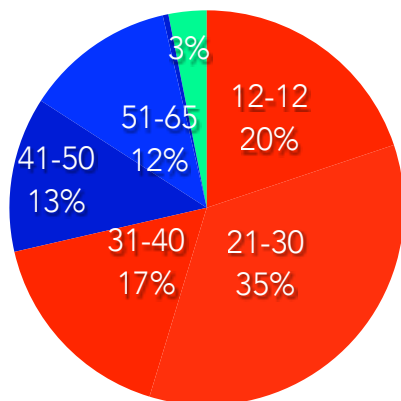
Personen in het onderzoek van OIS die aangaven zelf gefouilleerd te zijn
(Bron: OIS)

Navraag bij de onderzoekers van OIS leverde de informatie op dat van de 17 geïnterviewden er 13 man waren en maar 4 vrouw. Ook deze informatie is een signaal dat er tijdens de pilot door de politie niet aselectief is gewerkt.

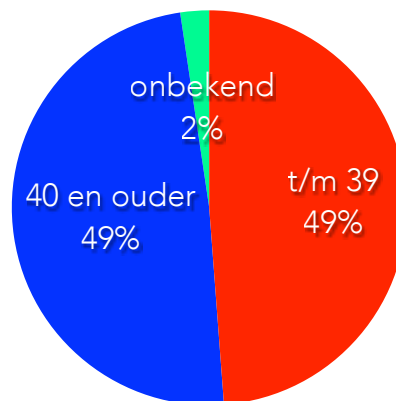
Voor de 17 personen uit het onderzoek van OIS die aangeven zelf te zijn geïnterviewd is uitgesplitst hoe zij het preventief fouilleren ervaren hebben. Van deze groep geeft 41 procent aan het idee te hebben dat er door de politie selectief te werk is gegaan. Deze zelfreportage is uiteraard gebaseerd op een subjectief gevoel maar dat gevoel wordt bevestigd door de daadwerkelijk scheve verhouding tussen het aantal gefouilleerde mannen en vrouwen.

Een ander aspect wat op turflijsten is bijgehouden door de politie is de leeftijd van de gefouilleerden. Ook bij de stratenquête door OIS over de pilot zijn mensen gevraagd naar hun leeftijd maar deze zijn helaas maar in een hele grove weergave opgenomen in de gemeentelijke evaluatie, enkel boven de 40 en onder de 40 jaar. De onderzoeksdata zijn in december opgevraagd bij de gemeente maar zijn helaas nog niet openbaar gemaakt.

Op basis van de grove verdeling in leeftijd die beschikbaar is in de OIS cijfers en de cijfers uit de turflijsten van de politie lijkt er overigens ook voor het kenmerk leeftijd een selectieve houding van de politie te zijn geweest. Indien door de gemeente meer gespecificeerde cijfers worden vrijgegeven is het interessant om nader te kijken naar de redenen van het relatief grote aantal personen onder de 40 wat is gefouilleerd.



Leeftijd gefouilleerden op basis van turflijsten van de politie
(Bron: Gemeentelijke evaluatie pilot)



Leeftijdsverdeling op basis van straatonderzoek van OIS
(Bron: Gemeentelijke evaluatie pilot)

Een verklaring van de scheve verdeling is mogelijk te vinden in de door de politie aangegeven voorkeur om iedereen tussen 12 en 25 standaard te fouilleren. Dit was volgens de werkmethode niet toegestaan maar mogelijk heeft de politie zich daar

niet aan gehouden. Onderstaand citaat is uit een ambtelijke mailwisseling van 8 januari 2021:

“De uitwerking heeft geen grote twistpunten opgeleverd behalve waar het gaat om de aselectiviteit van de te controleren personen. Kinderen, gezinnen en ouderen zijn eerder door de driehoek uitgesloten van controles. De politie (en in mindere mate het OM) stelde daarnaast voor iedereen tussen de 12 en 25 standaard te controleren. Dat dit mogelijk zou leiden tot het controleren van ‘the usual suspects’ werd niet bezwaarlijk bevonden. Uiteindelijk is deze focus niet in het stuk opgenomen. Indien politie deze focus toch wil gaan toepassen zou de HC dit in de driehoek moeten inbrengen. Indien dit niet gebeurt dient vast te staan dat de proef – afgezien van genoemde uitzonderingen – volledig aselectief zal plaatsvinden. U kunt om bevestiging van de aselectiviteit vragen.”

Ook uit de antwoorden van de burgerwaarnemers is af te leiden dat de methodiek van het fouilleren van “elke zoveelste passant” niet consequent werd uitgevoerd:

“Gepoogd werd elke vijfde persoon te benaderen. Lukte niet altijd ...”

“Hoewel op voorhand werd verteld dat 1 op 5 wordt gecontroleerd, blijkt in de praktijk dat dat wat willekeuriger verloopt.”

“... maar leek er niet per se geteld te worden ...”

“Door een capaciteitsprobleem waren bij de controle bij Muiderpoort drie politieduo's beschikbaar waarvan er twee man/vrouw waren van samenstelling en één man/man van samenstelling.”

“In theorie is het 1 op de 5, maar in de praktijk is dat moeilijk uit te voeren”

“Op station Bijlmer Arena waren er bovenaan de metrotrap ook spotters. Zij keken of burgers bij het zien van de politie onderaan de trap, zich alsnog omdraaiden. Hier heb ik ook gekeken. Enkele jongens werden door de spotters dan naar beneden geleid. Dit is natuurlijk geen willekeur. Vragen hierover gesteld; dan gaat het blijkbaar over in normaal politiewerk, want dat is verdacht gedrag. Ook bij al deze jongens werden geen wapens gevonden overigens.”

De werkwijze van de politie op Station Bijlmer Arena die beschreven wordt in het laatste citaat lijkt te wijzen op inzet van preventief fouilleren als opsporingsmiddel. In

de Uitwerking Gerichte Wapencontroles (openbaar gemaakt op 23 december 2021) wordt daarover het volgende geschreven:

“Het middel dient zuiver toegepast te worden. Gerichte (preventieve) wapencontroles zijn wettelijk gezien een controlemiddel en geen opsporingsmiddel en kunnen derhalve niet voor dat doel worden ingezet.”

De ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam schreven in 2011 het rapport “Waarborgen bij preventief fouilleren - Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie”. Twee citaten uit dit rapport:

“Uiteraard kan de speciale neus van politieambtenaren, de professionele intuïtie, nooit geheel uitgeschakeld worden. De ombudsmannen achten deze van grote waarde, echter met name bij de inzet van opsporingsbevoegdheden. Door professionele intuïtie actief te gebruiken bij preventief fouilleeracties ontstaat een vorm van selectie, die niet transparant is en daarmee ook niet controleerbaar.”

“De scheidslijn tussen bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke opsporing is bij preventief fouilleren flinterdun.”

De werkwijze op Station Bijlmer Arena lijkt de door de ombudsmannen beschreven flinterdunne scheidslijn tussen handhaving en opsporing te overschrijden. Dit betekent mogelijk dat er door het politieteam op Station Bijlmer Arena mogelijk niet alleen selectief maar ook onrechtmatig is gehandeld.

Kinderen jonger dan 12 jaar, gezinnen en personen ouder dan 65 jaar worden niet gecontroleerd

Vanwege de impact op personen worden er in De Amsterdamse Methode geen kinderen jonger dan 12 jaar, gezinnen en personen ouder dan 65 jaar gecontroleerd. De uitvoeringsmethode die is gekozen om hier uitvoering aan te geven is dat uitvoerende agenten op straat op basis van het uiterlijk van burgers leeftijden moeten schatten. Het is natuurlijk onmogelijk om op uiterlijk iemands exacte leeftijd te schatten. Dat agenten (net als ieder ander) niet in staat zijn om leeftijden exact te schatten is ook te lezen in de gemeentelijke evaluatie zelf. Uit de daarin opgenomen informatie van turflijsten van de politie blijkt dat er meerdere personen boven de 65 zijn gefouilleerd. Navraag daarover bij de gemeente leverde het volgende antwoord op:

“Het kan evenwel voorkomen dat toch een keer iemand wordt gefouilleerd die achteraf ouder dan 65 blijkt te zijn. Dat is dan weliswaar niet overeenkomstig de afspraken, maar daarmee niet onrechtmatig.”

Beoordeling van leeftijd op uiterlijk brengt inherent ook een groot risico op etnisch profileren met zich mee. De American Psychological Association schrijft in het onderzoek *The Essence of Innocence: Consequences of Dehumanizing Black Children* uit 2014 het volgende:

“We find converging evidence that Black boys are seen as older and less innocent and that they prompt a less essential conception of childhood than do their White same-age peers.”

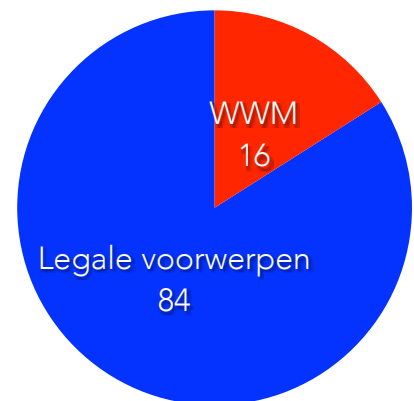
Naast de zorgelijke aspecten van een leeftijd selectie op uiterlijk valt deze methode van werken niet te combineren met aselectief werken. Het is niet mogelijk om én te selecteren op een uiterlijk kenmerk én aselectief te werk gaan.

De opbrengsten

Er zijn in totaal 100 voorwerpen tijdens de pilot met preventief fouilleren in beslag genomen. Van deze 100 voorwerpen waren er 84 legaal buiten de veiligheidsrisicogebieden (vaak niet meer dan een minuut lopen). De resterende 16 voorwerpen die in beslag zijn genomen waren verboden onder de WWM (Wet wapens en munitie).

Ook de 16 voorwerpen die vallen onder de WWM laten een genuanceerd beeld zien van de aanwezigheid van wapens in Amsterdam. Er werd geen enkel vuurwapen aangetroffen en van de 16 voorwerpen waren er 6 een pepperspray. De resterende 10 wapens waren 2 boksbeugels, 2 ploertendoders, 1 klapmes, 1 kleine stiletto, 1 taser, 1 uitschuifbare wapenstok en 1 vlindermes.

Voor het in beslag nemen van de 16 WWM-wapens waren er in totaal 15 controledagen van 13.30-23.00 uur met telkens een politieteam van ongeveer 8 mensen.



In beslag genomen voorwerpen
(Bron: Gemeentelijke evaluatie pilot)

Transparantie

Dit onderzoek gaat over preventief fouilleren en niet over transparantie bij de overheid. Gezien de grote weerstand bij zowel gemeente als politie om openheid te

geven over hoe zij te werk zijn gegaan bij preventief fouilleren komt het in deze paragraaf toch aan de orde.

Als start van dit onderzoek is er op 18 juli 2021 een Wob-verzoek gedaan bij de gemeente. Omdat er op dit Wob-verzoek bij de start van de pilot nog niet was gereageerd is er op 31 augustus 2021 een tweede Wob-verzoek gedaan. Beide verzoeken zijn op dit moment nog steeds in behandeling en de bezwaarcommissie heeft begin december aangegeven dat er door de gemeente fouten zijn gemaakt en dat er onmiddellijk moest worden gestart met het openbaar maken van documenten. Dat proces is inmiddels mondjesmaat op gang gekomen maar nog steeds is ruim 90 procent van de documenten uit de inventarisatielijst van de gemeente niet openbaar gemaakt.

Ook bij de politie zijn er verzoeken voor informatie ingediend. Een eerste verzoek op 5 oktober en een aanvullend verzoek op 20 oktober toen de politie in een telefoongesprek aangaf het eerste verzoek niet binnen de wettelijke termijnen te zullen behandelen. Op beide verzoeken is buiten een verdaging tot op heden geen enkele reactie ontvangen. Omdat de maximaal wettelijke termijn inmiddels voor beide verzoeken ruim is verstreken is de politie in gebreke gesteld en ook dat proces zal waarschijnlijk worden voortgezet in een bezwaarprocedure.

In de vrijgegeven documenten is te lezen dat de politie waarnemers een algemeen spreekverbod wilde opleggen wat verdergaand was dan hun taak als waarnemer. De onderstaande formulering is uit een concept wat ter sprake kwam in ambtelijke e-mails op 16 augustus 2021:

"Het publiceren van informatie van welke aard ook aangaande de politie en/of openbare orde- en veiligheidsinstanties is verboden, behoudens voorafgaande schriftelijke toestemming door of namens de politie.

Deze formulering ging de gemeente te ver maar effectief werd de geheimhoudingsverklaring niet veel veranderd. Mede in het kader van dit onderzoek hebben er uitgebreide gesprekken plaatsgevonden met de politie die resulteerden in de uitspraak dat geen informatie gedeeld mocht worden die herleid zou kunnen worden naar personen. Het is daarom niet mogelijk om in dit onderzoek uitspraken te delen van agenten met kritiek op preventief fouilleren en de vraagtekens die zij hebben bij de claims van de hoofdcommissaris en burgemeester over de aanwezigheid van wapens op straat. Zelfs detailbeschrijvingen van in beslag genomen voorwerpen zijn door de politie verboden omdat deze te herleiden zijn naar specifieke personen.

3. De Wet

Naast de gemeentelijke criteria van De Amsterdamse Methode is uiteraard ook de wet van toepassing. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar welke criteria de wet geeft voor rechtmatig preventief fouilleren en hoe De Amsterdamse Methode zich daartoe verhoudt.

Gemeentewet - Artikel 151b

1. De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In een veiligheidsrisicogebied kan de officier van justitie de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 50, derde lid, 51, derde lid, en 52, derde lid, van de Wet wapens en munitie toepassen.
2. De burgemeester gaat niet over tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied dan na overleg met de officier van justitie in het overleg, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de Politiewet 2012.
3. De aanwijzing als veiligheidsrisicogebied wordt gegeven voor een bepaalde duur die niet langer is en voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde.
4. De beslissing tot gebiedsaanwijzing wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van het gebied waarop deze van toepassing is alsmede de geldigheidsduur.
5. De burgemeester brengt de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad en van de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid.
6. Zodra de verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bedoeld in het eerste lid, is geweken, trekt de burgemeester de gebiedsaanwijzing in. Het vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

(Onderstreping toegevoegd door auteur van deze evaluatie)

De raad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen

Het is belangrijk om te beseffen dat de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden en daarmee de bevoegdheid om preventief te kunnen fouilleren door de raad is gegeven aan de burgemeester. Het is in die context zorgelijk dat de burgemeester de duurzame wens van een meerderheid van de raad om het middel niet actief in te zetten structureel negeert.

Verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan

Er bestaan uiteraard verschillende meningen over wanneer een bepaalde aanwezigheid van wapens de norm overschrijdt om te kunnen spreken van een verstoring van de openbare orde. Bij het aanwijzen van de gebieden voor preventief fouilleren is echter niet gekeken naar de hoeveelheid wapens in de aangewezen gebieden maar enkel naar de gemiddelden ten opzichte van andere buurten.

Niet langer dan strikt noodzakelijk

Bij het criterium dat preventief fouilleren niet langer dan strikt noodzakelijk wordt toegepast hoort dat de cijfers waar het besluit op wordt gebaseerd (enigszins) actueel zijn. Bij het besluit voor de pilot is gebruik gemaakt van verouderde cijfers uit de gecombineerde jaren 2018 en 2019. Van enige actualiteit van de gebruikte cijfers was geen sprake en daarmee was er voor de burgemeester geen basis om te beoordelen of ook in 2021 preventief fouilleren nog "strikt noodzakelijk" was.

Voor een gebied dat niet groter is dan strikt noodzakelijk

De gebieden die zijn aangewezen voor preventief fouilleren lijken met een bepaalde mate van willekeur gekozen te zijn waardoor er niet gesproken kan worden dat gebieden niet groter waren dan "strikt noodzakelijk".

De indruk dat de veiligheidsrisicogebieden willekeurig gekozen zijn werd bevestigd in recent vrijgegeven documenten. In de vrijgegeven documenten was het volgende te lezen in een ambtelijke e-mail:

"We gaan dus in die zin niet alleen aselectief controleren, maar ook aselectief aanwijzen" ... "Je gunt jezelf dus de ruimte om te experimenteren en te kijken wat er uitkomt"
(Bron: Openbaar gemaakte e-mail van 17 december 2020)

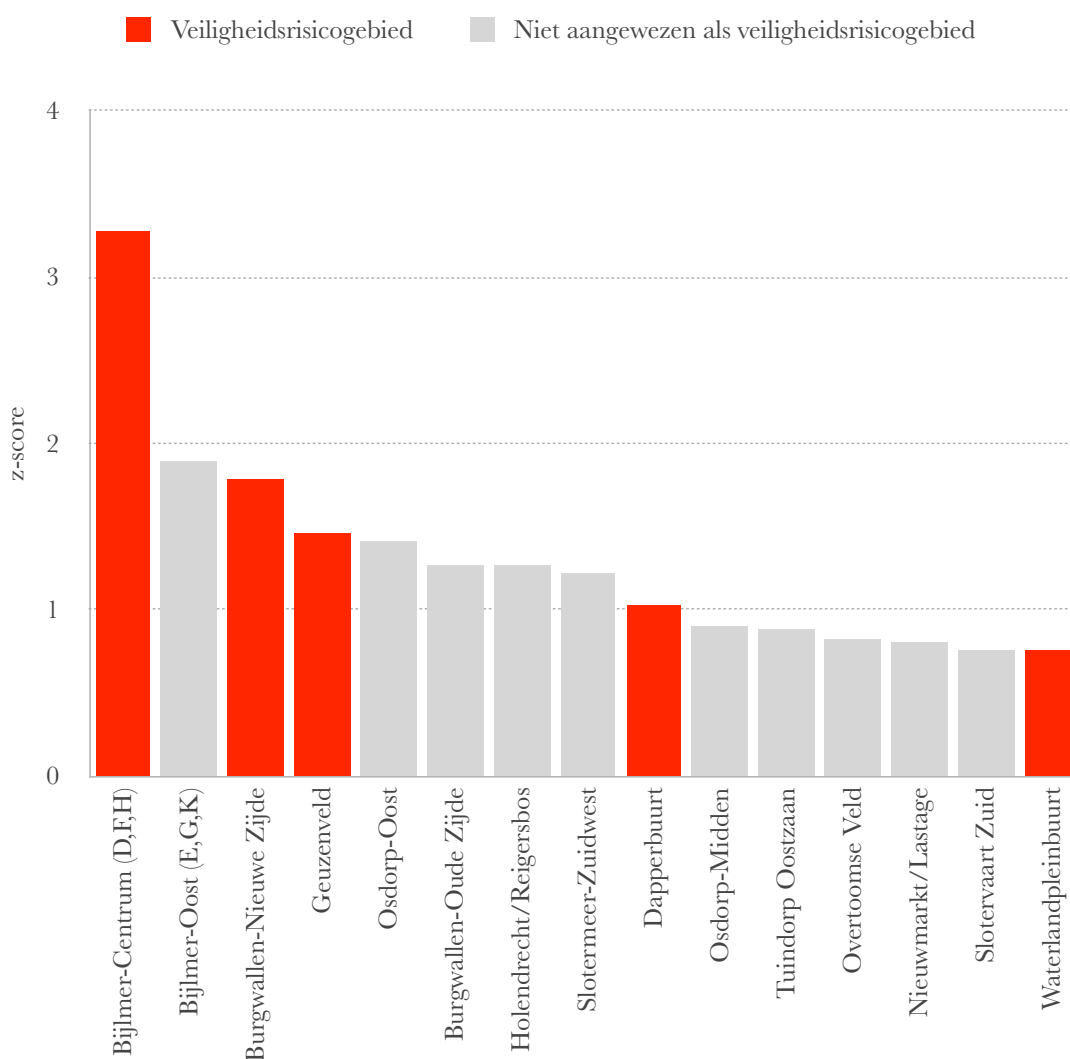
Het aselectief aanwijzen van gebieden valt op geen enkele manier te vereenzelvigen met de eis dat een gebied niet groter is dan strikt noodzakelijk.

4. Proportionaliteit

In het aanwijzingsbesluit van de veiligheidsrisicogebieden voor de pilot was het onduidelijk wat de onderbouwing was voor de proportionaliteit voor de inzet van preventief fouilleren. Het was wel duidelijk dat de methodiek om proportionaliteit te beoordelen die in 2010 werd geformuleerd na jarenlange ervaring met preventief fouilleren zou worden los gelaten. Wat er voor deze methodiek in de plaats zou komen bleef en blijft tot moment van publicatie van dit onderzoek onduidelijk.

Het door de politie toegepaste selectie criterium

Pas op 27 september 2021, toen de pilot al bijna was afgelopen, gaf de gemeente een door de hoofdcommissaris in de driehoek ingebrachte tabel vrij. Het eerste wat in de opvalt is dat niet is gekozen voor de vijf gebieden met de (volgens de politie) hoogste score voor onveiligheid.



Het is wonderlijk dat de hoofdcommissaris zelf een criterium bedenkt om gebieden te selecteren voor preventief fouilleren om daar vervolgens direct ook weer van af te wijken.

Het door de hoofdcommissaris voorgestelde kengetal is een gemiddelde van gemiddelden en zegt niets over de daadwerkelijke situatie in een buurt en of er mogelijk sprake is van een verstoring van de openbare orde. Het kengetal is opgebouwd uit een gemiddelde van geregistreerde wapenincidenten, zelfrapportage en gevoelscijfers. Op basis van dit gemiddelde is gebaseerd op verouderde cijfers aan de verschillende buurten in Amsterdam een cijfer toegekend wat aangeeft in hoeverre de buurt afwijkt van het gemiddelde voor de gehele stad.

Ongeacht hoeveel de criminaliteitscijfers dalen, altijd zal ruwweg de helft van de buurten in een stad een score hebben onder het gemiddelde en de andere helft een score boven het gemiddelde. Deze afwijking van het gemiddelde betekend natuurlijk niet dat er dan ook daadwerkelijk een verstoring van de openbare orde is. Omdat het kengetal niets anders zegt dan wat de afwijking is van het gemiddelde is het onbruikbaar om te bepalen of er sprake is van proportionaliteit.

Amsterdamse trends in criminaliteit

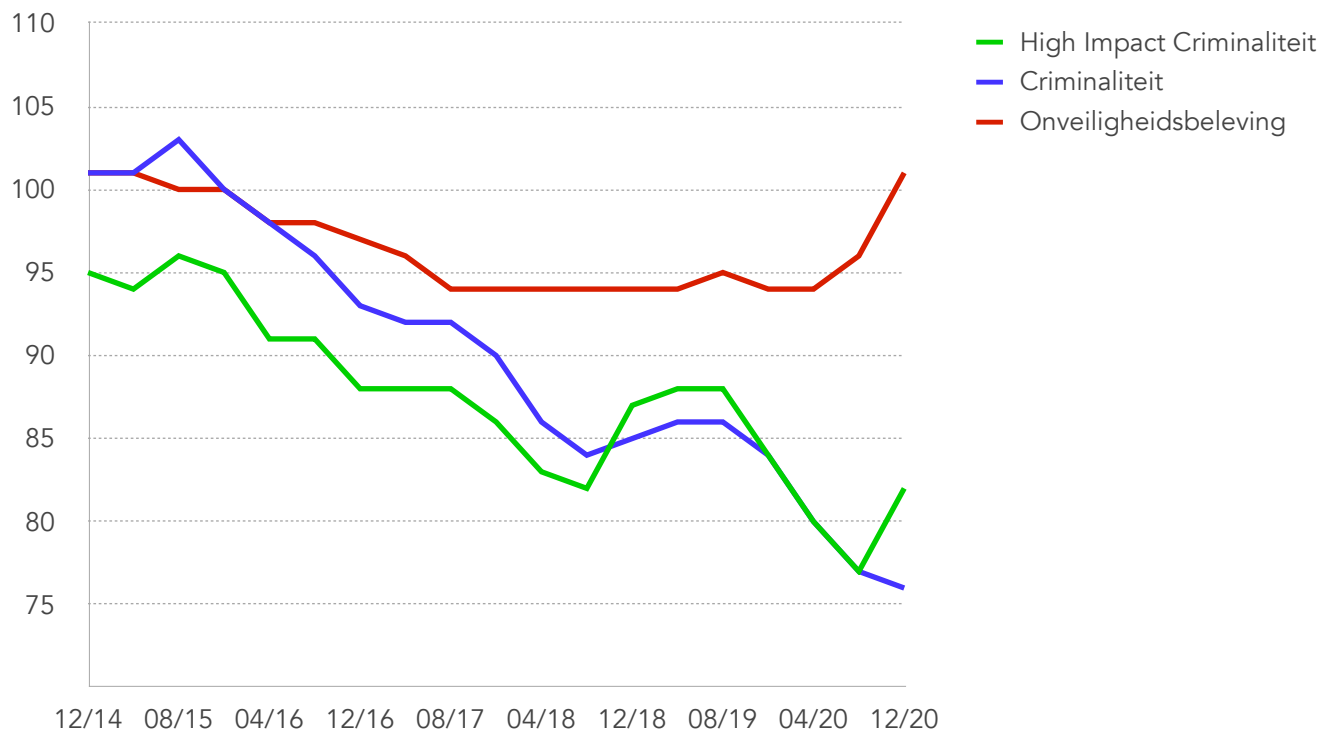
De wet is helder over wat het bepalende kenmerk is voor proportionaliteit van de inzet van preventief fouilleren, de aanwezigheid van wapens. Het zou natuurlijk goed zijn om een beeld te hebben van de trendontwikkeling van de aanwezigheid van wapens maar tot op heden heeft de politie geweigerd om informatie daarover vrij te geven. Openbare cijfers zijn maar mondjesmaat beschikbaar en ook in de tabel die door de driehoek is gebruikt is maar een cijfer voor één periode (van twee gecombineerde jaren) opgenomen waardoor geen trendontwikkeling geschetst kan worden.

Gelukkig is er de Veiligheidsindex Amsterdam waar veel informatie over de ontwikkeling van criminaliteit in de stad uit is af te leiden. Opvallend is dat uit de indexcijfers van de Veiligheidsindex Amsterdam blijkt dat de stad met name steeds veiliger wordt ook al vertaald zich dat nog niet een verbeterend veiligheidsgevoel. Een veelzeggend citaat over de Amsterdamse situatie staat op de website van de gemeente zelf. De openingszin van het onderdeel Openbare orde en veiligheid van de Veiligheidsindex van OIS is:

“Amsterdammers voelen zich onveiliger en ervaren meer overlast terwijl de criminaliteit juist daalt.”

De criminaliteit daalt dus maar mensen voelen zich onveiliger. Een onveiligheidsgevoel is een signaal waar je als overheid iets mee moet maar het

inzetten van extra (laat staan hele zware) handhavingsmiddelen ligt bij een dalende trend niet voor de hand. De keus van de burgemeester en de hoofdcommissaris om doorlopend te spreken over een verstoring van de openbare orde zal daarbij niet bijdragen aan het veiligheidsgevoel van de inwoners van de stad.

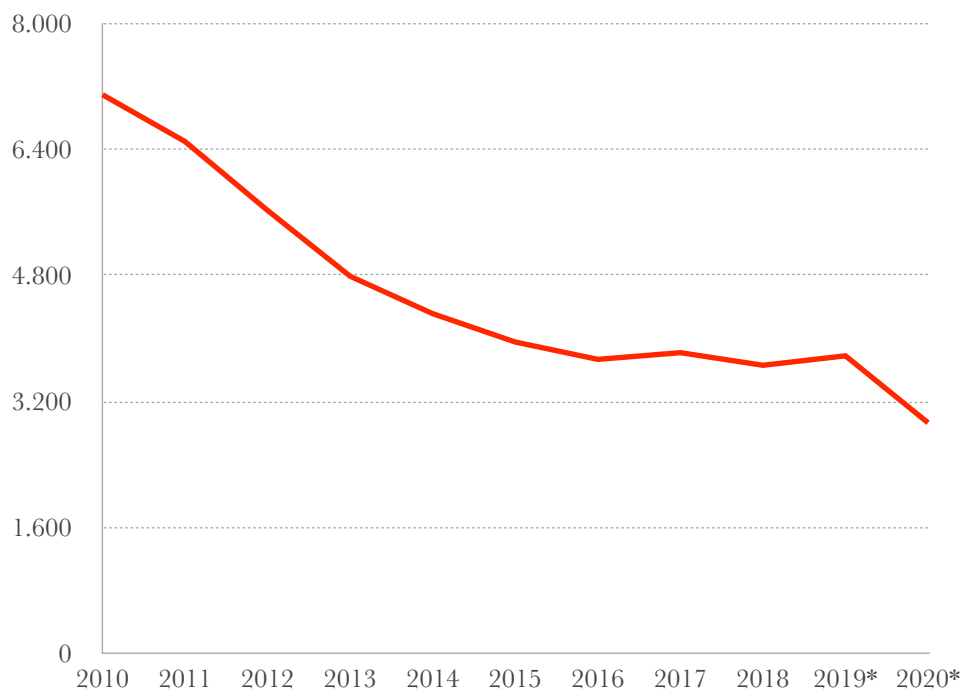


Veiligheidsindex Amsterdam,
Bron: OIS

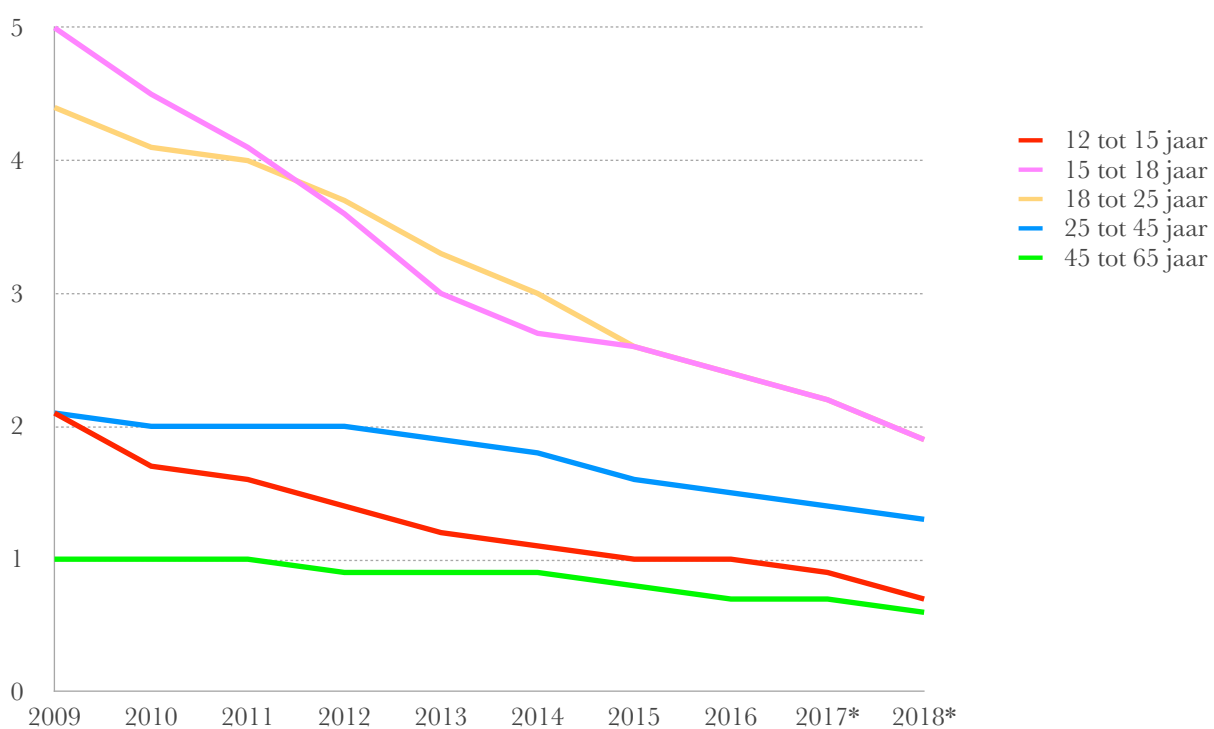
Landelijke trends in criminaliteit

De Amsterdamse trends passen in het bredere kader van landelijke trends die ook dalingen laten zien van criminaliteitscijfers.

Ter illustratie van de landelijke trends zijn hier twee grafieken opgenomen die een beeld geven van de trendontwikkeling van geweld tegen personen en van de algemene ontwikkeling van criminaliteit op basis van het percentage geregistreerde verdachten).



Incidenten openlijk geweld tegen personen
(bron: CBS, *voorlopige cijfers)



Percentage geregistreerde verdachten criminaliteit
per leeftijdsgroep (bron: Jeugdmonitor CBS, *voorlopige cijfers)

Toetsing proportionaliteit op basis van werkelijke incidenten

Het ligt voor de hand om de proportionaliteit van de inzet van preventief fouilleren

te beoordelen op basis van de werkelijke aantallen geregistreerde wapenincidenten. Zoals hiervoor al aangegeven heeft de politie tot op heden geweigerd cijfers openbaar te maken op basis waarvan een trend kan worden geschetst wat betreft wapenincidenten in Amsterdamse wijken. De enige cijfers die over wapenincidenten zijn vrij gegeven staan in de tabel die op 27 september 2021 openbaar is gemaakt door de gemeente. Het cijfer in deze tabel betreft het totaal aantal wapenincidenten per buurt in de gecombineerde jaren 2018 en 2019.

Omdat er veel onduidelijk is over de methode die de burgemeester gebruikt heeft om de proportionaliteit van preventief fouilleren te beoordelen wordt hieronder gebruik gemaakt van de methodiek die is beschreven in de "Notitie Evaluatie Preventief Fouilleren 2010". In deze notitie, die werd opgesteld na 8 jaar ervaring met preventief fouilleren, is het volgende te lezen:

"Gezien de impact van het instrument preventief fouilleren, is terughoudendheid geboden."

"In de eerste plaats moet het aantal geregistreerde wapenincidenten substantieel zijn voordat sprake is van een verstoring van de openbare orde. Anders gezegd: er moet sprake zijn van een gebied met enige massa qua wapenincidenten. Daarnaast dient er sprake te zijn van een bepaalde mate van concentratie van geregistreerde wapenincidenten, kortom er zal een redelijke "wapendichtheid" aanwezig moeten zijn."

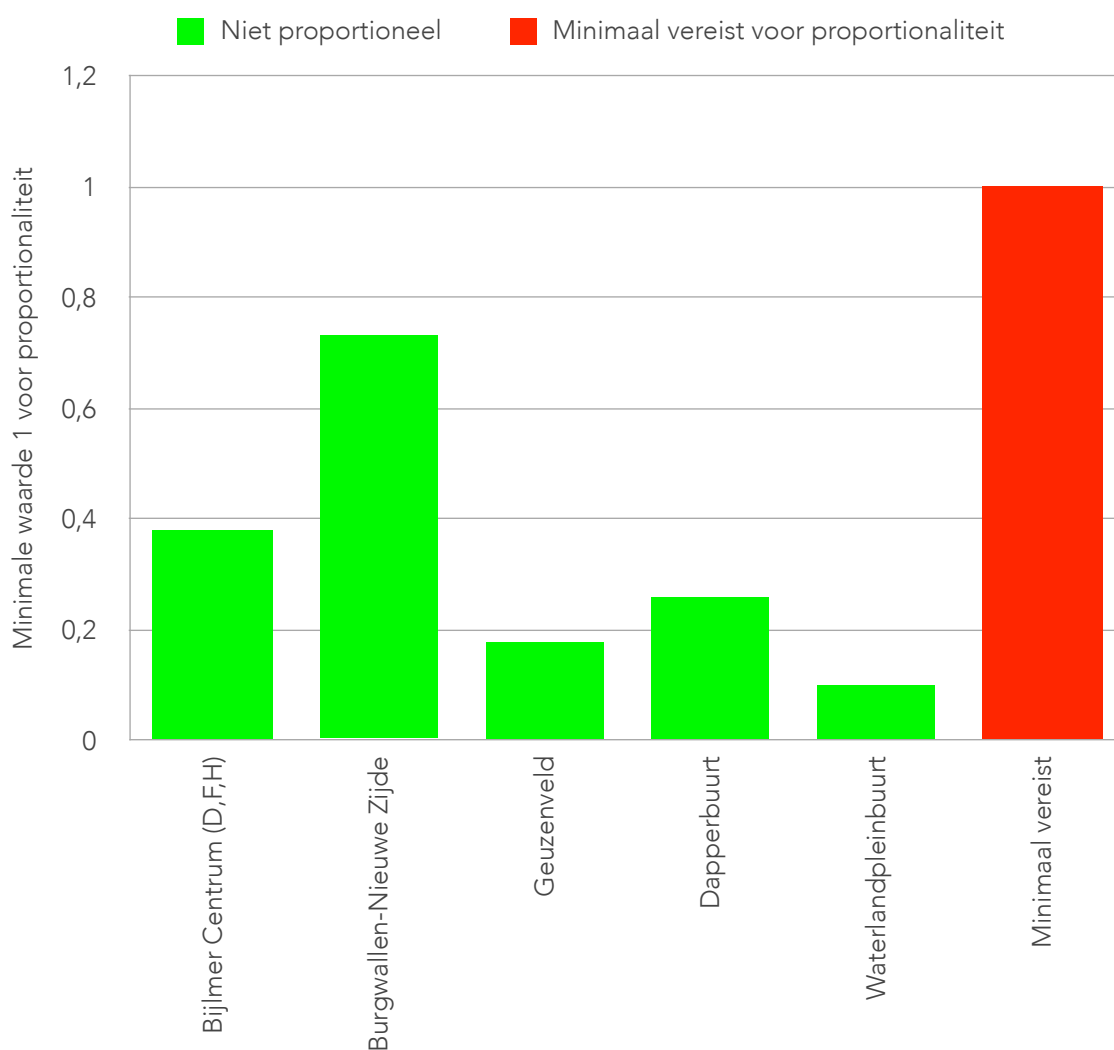
Op basis hiervan zijn in de genoemde notitie twee concrete criteria opgesteld waar een veiligheidsrisicogebied aan moet voldoen:

- Minimaal 200 geregistreerde wapenincidenten in het gebied (massa)
- Minimaal 1 incident per hectare (wapendichtheid)

Aan deze beide criteria moet in de methodiek worden voldaan om te voorkomen dat er heel kleine gebieden worden aangewezen (bijvoorbeeld een straat of een kleine buurt met maar enkele incidenten) of heel grote gebieden met een lage wapendichtheid.

Bij toepassingen van deze proportionaliteitscriteria verschijnt een beeld van een stad die in een decennium veel veiliger is geworden. Geen enkel van de gebieden van de pilot voldoet aan de proportionaliteitscriteria. Vaak blijven de voor de pilot aangewezen gebieden zelfs met een zeer grote marge onder de minimaal vereiste norm.

Het gebied Burgwallen-Nieuwe Zijde in het centrum blijft steken op 0,73 incidenten per hectare, ter vergelijking: in 2013 was het aantal incidenten in het toenmalige veiligheidsrisicogebied Centrum nog 2,53 incidenten per hectare (bron: Evaluatie wapencontroles 2012-2013). Het gebied Waterlandpleinbuurt blijft zelfs steken op maar 0,1 incident per hectare, maar liefst 90 procent onder het in 2010 vastgestelde proportionaliteitscriterium.

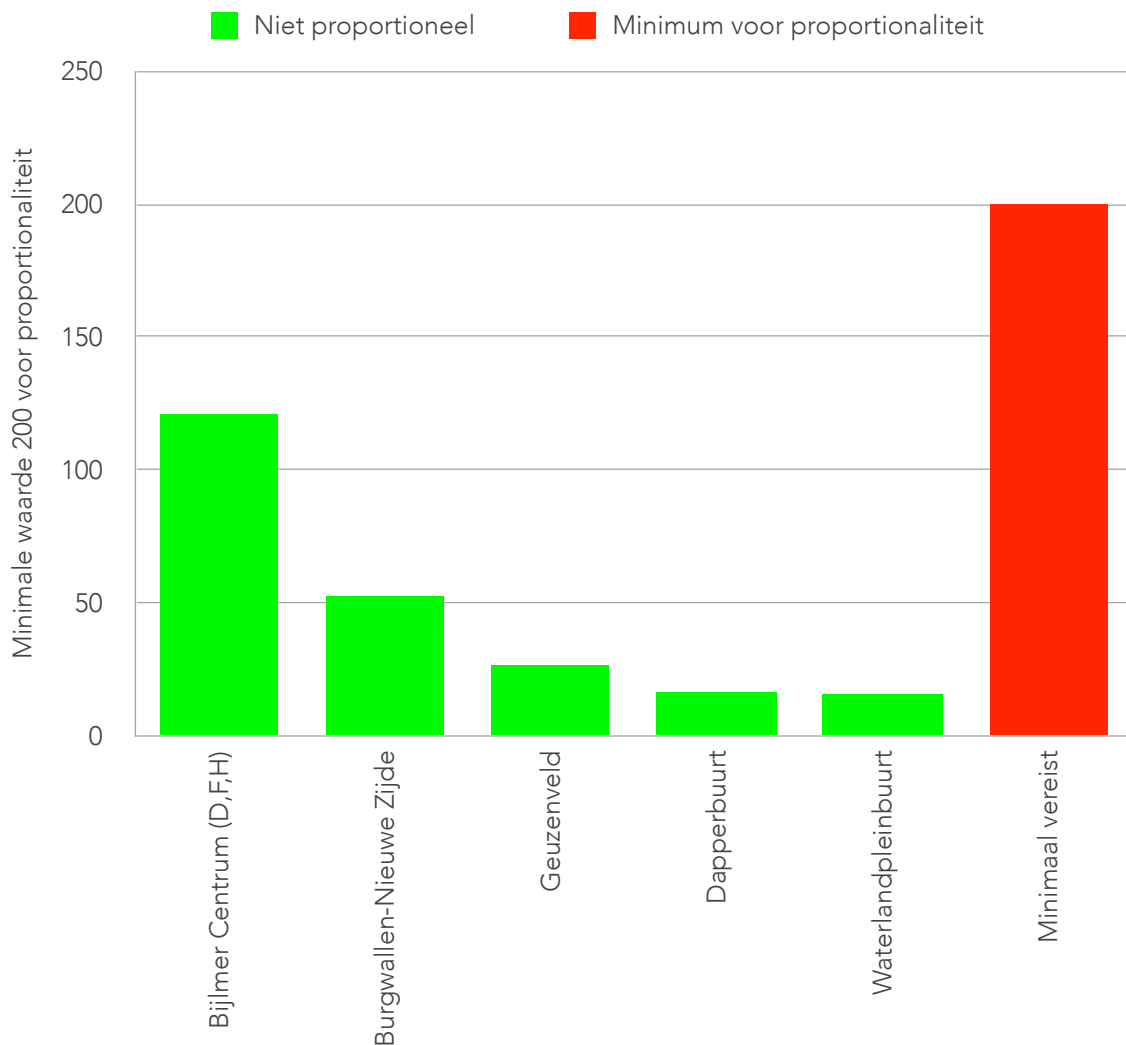


Incidenten per hectare

Bron cijfers: De door de driehoek gebruikte tabel voor de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden (openbaar gemaakt op 27 september 2021)

Ook aan het proportionaliteitscriterium dat een gebied minimaal 200 incidenten moet omvatten wordt door geen enkel van de gebieden voldaan. Uit de op 27 september door de gemeente openbaar gemaakte tabel is af te leiden dat het heel grote gebied Bijlmer Centrum (D,F,H) maar liefst 40 procent onder de minimale norm blijft. De Dapperbuurt en de Waterlandplein buurt blijven met elk maar 16

wapenincidenten per jaar maar liefst 92 procent onder de minimale norm voor aanwijzing.



Minimaal vereist aantal incidenten per gebied

Bron cijfers: De door de driehoek gebruikte tabel voor de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden (openbaar gemaakt op 27 september)

Dat elk van de aangewezen gebieden aan geen van beide criteria voldoet is opvallend. Omdat er kleine gebieden zijn aangewezen (met weinig "massa") zou je juist verwachten dat het aantal incidenten per hectare (de "wapendichtheid") hoger zou uitvallen maar toch is dat niet het geval. Blijkbaar is sinds 2010 het aantal wapenincidenten in Amsterdam zo sterk gedaald dat er nergens in Amsterdam nog gebieden zijn die in de buurt komen van de gestelde proportionaliteitsnormen.

5. Etnisch profileren

In het kader van preventief fouilleren in Amsterdam is veel gesproken over etnisch profileren en methoden om dit te voorkomen. Dat de vrees voor etnisch profileren door de politie gegrond is blijkt ondermeer uit onderzoek van Twynstra Gudde in opdracht van het Programma Politie & Wetenschap.

Boeven vangen: Een onderzoek naar proactief politieoptreden, Twynstra Gudde, In opdracht van: Programma Politie & Wetenschap, 2016

"Samenvattend kunnen we ten aanzien van het fenomeen etnisch profileren dan stellen dat:

- de zichtbare (andere) etnische achtergrond van burgers door politieagenten wordt gebruikt bij het genereren van verdenking ten opzichte van burgers*
- burgers mede op basis van hun zichtbare (andere) etnische achtergrond door politieagenten worden staande gehouden*
- het aandeel burgers met een zichtbaar (andere) etnische achtergrond in deze staandehoudingen is oververtegenwoordigd ten opzichte van het aandeel burgers van een etnische minderheidsgroepering in de populatie*
- deze oververtegenwoordiging niet in alle gevallen objectief en redelijk kan worden gerechtvaardigd en de mate waarin dit het geval is tussen werkgebieden uiteenloopt."*

Ter voorkoming van etnisch profileren is er voorafgaand aan de pilot besloten om een methodiek toe te passen die aselectief is en waarbij elke persoon ongeacht zichtbare kenmerken een gelijke kans heeft om gefouilleerd te worden. Gezien de kwantitatieve en kwalitatieve data die is gepresenteerd in de gemeentelijke evaluatie is het twijfelachtig of aan deze voorwaarde is voldaan.

Gebrek aan aselectiviteit

In het hoofdstuk over De Amsterdamse Methode werd al aangegeven dat te betwijfelen valt of het doel van aselectiviteit is bereikt. Er is weliswaar niet bijgehouden wat de etniciteit van de gefouilleerden was maar wel of de gefouilleerden man of vrouw waren. Uit deze cijfers blijkt dat er twee keer zoveel mannen dan vrouwen zijn gefouilleerd terwijl bij een aselect straatonderzoek van OIS onder dezelfde doelgroep er wel sprake is van een evenredige verdeling tussen mannen en vrouwen. Daarnaast zijn er op basis van de cijfers ook signalen dat er

door de politie op leeftijd is geselecteerd.

Omdat er niet is voldaan aan het criterium van aselectiviteit is automatisch ook niet voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor het voorkomen van etnisch profileren.

Leeftijdsbeoordeling op uiterlijk

In hoofdstuk 2 werd al genoemd dat een leeftijdsbeoordeling op uiterlijk om verschillende redenen problematisch is. Het volgende citaat werd ook al opgenomen in hoofdstuk 2 maar is belangrijk genoeg om hier nog een keer te plaatsen:

“We find converging evidence that Black boys are seen as older and less innocent and that they prompt a less essential conception of childhood than do their White same-age peers.”

Het citaat komt uit het onderzoek *The Essence of Innocence: Consequences of Dehumanizing Black Children* uit 2014 van de American Psychological Association schrijft. Na het verschijnen van dit onderzoek zijn er meer publicaties verschenen over dat zwarte jongeren ouder worden geschat dan hun witte leeftijdsgenoten. In het onderzoek *Girlhood Interrupted: The Erasure of Black Girls' Childhood* van het Center on Poverty and Inequality van Georgetown Law is het volgende te lezen.

“In addition to being perceived as more adult-like, Black girls are also often mistakenly perceived to be biologically older than they are.”

Zowel de gemeente als de politie lijken een blinde vlek te hebben voor de consequenties van het op uiterlijk beoordelen van leeftijd. Er lijkt geen besef te zijn van de onbewuste vooroordelen die alle mensen (dus ook agenten) hebben.

Is er etnisch geprofileerd?

De etniciteit van de gefouilleerden is niet geregistreerd tijdens de pilot met preventief fouilleren. De concrete vraag of er etnisch is geprofileerd tijdens het preventief fouilleren is daarom niet in directe zin te beantwoorden. Een vraag die wel goed valt te beantwoorden is of er een betrouwbare methodiek is toegepast om aselectief te werken om daarmee te garanderen dat er geen sprake is van etnisch profileren.

Gezien de beschikbare data in de gemeentelijke evaluatie over een scheve verdeling

tussen de aantallen gefouilleerde mannen en vrouwen en een scheve verdeling in leeftijd is het aannemelijk dat er geen consequente toepassing is geweest van de methodiek om aselectief te werken. Deze conclusie wordt versterkt door uitspraken van de waarnemers waaruit blijkt dat de agenten op straat moeite hadden om de aselecte methodiek consequent toe te passen.

Het gebrek aan aselectiviteit en de beoordeling op uiterlijk bij de leeftijdscontrole maakt dat redelijkerwijs niet gesteld kan worden dat in De Amsterdamse Methode is voldaan aan de voorwaarden om etnisch profileren tegen te gaan.

Contactinformatie:

Peter van de Wijngaart

peter@wijngaart.com