

# Munitie in het criminele milieu: van probleem naar aanpak

MARSHA S. DE VRIES\*

## SAMENVATTING

De illegale handel in munitie in Nederland lijkt een kleinschalig probleem, maar vormt een buitengewoon aantrekkelijke criminele activiteit voor kwaadwillende verlofhouders door hoge winstmarges en een beperkt risico op ontdekking; zij hebben vrij spel bij het wegsluizen van munitie vanuit het legale naar het illegale milieu. De huidige wet- en regelgeving ten aanzien van aanschaf, bezit, transport en gebruik van munitie en in het bijzonder de wijze waarop de wetten en regels in Nederland worden gehandhaafd bieden *geen* sluitend systeem dat voorkomt dat munitie in verkeerde handen valt.

**Kernwoorden:** Munitie, scriptperspectief; controle context; grensoverschrijdende criminaliteit; schietsport

## 1. VAN THE INSTRUMENT OF DELIVERY NAAR THE ACTUAL AGENT OF HARM

Vuurwapencriminaliteit is een thema dat tot de jaren negentig van de vorige eeuw relatief weinig aandacht kreeg van de Nederlandse politie. De aandacht voor het onderwerp nam toe toen in de loop van de jaren negentig bleek dat ondanks een toename van het aantal schietincidenten, het aantal in beslag genomen vuurwapens terugliep (Dienst Nationale Recherche, 2006). Er kwam op verschillende niveaus binnen de Nederlandse politie, zowel regionaal als bovenregionaal, aandacht voor zowel de illegale vuurwapenhandel, de aanbodzijde van de illegale vuurwapenmarkt, als ook voor het bezit en gebruik van vuurwapens, de vraagzijde van de illegale vuurwapenmarkt. Toch blijkt de huidige Nederlandse aanpak haar beperkingen te kennen. Zo is ten aanzien van de aanpak van de illegale vuurwapenhandel gebleken dat er in de praktijk van de opsporing onvoldoende prioriteit wordt toegekend aan het probleem. Onderzoek naar de herkomst van in beslag genomen illegale vuurwapens en hun leveranciers blijft veelal achterwege; vuurwapens worden slechts gezien als 'bijvangst'. Daarnaast wordt de aanpak bemoeilijkt door het ontbreken van een gemeenschappelijke vuurwapenwetgeving binnen de Europese Unie, het verder afbrokkelen van de internationale controlecontext als gevolg van de verdergaande Europese eenwording en het gesloten karakter van de illegale vuurwapenhandel (De Vries, 2010).

Ook de aanpak van de vraagzijde van de illegale vuurwapenmarkt, dat wil zeggen het bezit en gebruik van illegale vuurwapens, kent haar beperkingen. Jaarlijks worden er in Nederland tussen de vijftienhonderd en tweeduizend scherpshietende vuurwapens in beslag genomen, overwegend pistolen, kogelgeweren en revolvers. Recentelijk nam het aantal in beslag genomen vuurwapens af (Dienst Nationale Recherche, 2008). Wanneer we kijken naar specifieke maatregelen als preventief fouilleren en inleveracties dan lijken deze weinig op te leveren. Tijdens preventief fouilleeracties worden

\* Universitair docent, Universiteit Twente, m.s.devries@utwente.nl

steeds minder illegale vuurwapens in beslag genomen; in 2003 werden bij dergelijke acties 56 vuurwapens in beslag genomen, in 2006 waren dit er nog 16. Ook bedroeg in 2006 het aantal vuurwapens dat tijdens inleveracties vrijwillig werd afgestaan slechts 55 stuks (Van der Zee & Ham, 2006). We hebben het hier over een fractie van het totale aantal illegale vuurwapens dat in Nederland in omloop is. De meest recente schatting daarvan betreft het jaar 2000; toen werd het aantal illegale vuurwapenbezitters op 85.000 geschat en het aantal illegale scherpschietende vuurwapens in hun bezit op 125.000 (Spapens & Bruinsma, 2005). Tot zover het bezit van illegale vuurwapens. Het gebruik van illegale vuurwapens in Nederland kent een schommelend verloop en lijkt enigszins te dalen. Ruim een kwart van de slachtoffers die in 2009 door moord of doodslag om het leven kwamen werd omgebracht met een vuurwapen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011).

De nadruk in de door de Nederlandse politie gehanteerde aanpak ten aanzien van de illegale vuurwapenmarkt heeft zich tot op heden toegespitst op de handel in en het bezit en gebruik van het vuurwapen zelf, terwijl er voor de aard en herkomst van de munitie die door criminelen wordt gebruikt minder belangstelling lijkt te bestaan. Een slechte zaak, zo blijkt uit buitenlandse vuurwapenliteratuur. Zo constateren zowel Bourne en Berkol (2006) als Anders (2006a) dat het van aantoonbaar groter belang is om de illegale handel in munitie te bestrijden dan om de illegale handel in vuurwapens aan te pakken; een regelmatige aanvoer van munitie is cruciaal voor het voortbestaan van conflicten en gewapende criminele activiteiten en een tekort aan kogels kan leiden tot een afname of zelfs beëindiging van het gebruik van vuurwapens. Tita *et al.* (2006) voegen daar nog aan toe dat, afgezien van de angst die vuurwapens inboezemen, het voor zich spreekt dat vuurwapens zonder munitie minder gevaarlijk zijn dan geladen wapens. Het vuurwapenbeleid zou volgens hen een voorbeeld moeten nemen aan het volksgezondheidsbeleid dat ten aanzien van verdovende middelen wordt gevoerd (2006, p.308): *“Unlike the public health view on drug policy, which recognizes the importance of limiting access to both the agent of harm (the narcotic) and the instrument of delivery (for example, syringe), gun policy has focused primarily on limiting access to the instrument of delivery, firearms, while eschewing efforts to limit access to ammunition, the actual agent of harm”*.

In de aanpak van vuurwapencriminaliteit verdient de aanpak van de illegale handel in munitie een meer centrale plaats, temeer omdat uit eerder onderzoek (onder andere Bourne & Berkol, 2006; Anders, 2006a; Tita *et al.*, 2006) is gebleken dat zelfs in gebieden waar veel vuurwapengeweld plaatsvindt, vuurwapens eenvoudiger te verkrijgen zijn dan munitie. Deze bevinding suggereert dat het intensiveren van de inspanningen om te voorkomen dat criminelen toegang krijgen tot munitie meer succesvol is in het bestrijden van vuurwapengeweld dan het verder beperken van de toegang tot vuurwapens, aldus Tita *et al.*

## 2. METHODEN

Dit artikel is gebaseerd op een recentelijk afgerond onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Programma Politie & Wetenschap van de Nederlandse politieacademie (De Vries, 2010). Centraal in dit onderzoek stond de vraag: *“Op welke wijze komt munitie in handen van criminelen en hoe kan worden voorkomen dan wel bestreden dat munitie in het criminele milieu terecht komt?”*. Deze vraag, die ook als leidraad zal dienen in dit artikel, werd beantwoord met behulp van twee verschillende onderzoeksmethoden, namelijk een analyse van informatie uit geautomatiseerde systemen en interviews.

Allereerst werd informatie uit de Landelijke Verzameling Kogels en Hulzen van het Nederlands Forensisch Instituut geanalyseerd om zicht te krijgen op de aard en omvang van de munitie die wordt aangetroffen in het Nederlandse criminele milieu. De informatie betrof de periode 1999-2008. Verder werden er tien interviews gehouden met in totaal vijftien deskundigen binnen en buiten de politie die op enigerlei wijze kunnen bijdragen aan het beeld van de illegale handel in munitie in relatie tot het Nederlandse criminele milieu. De interviews vonden plaats in de periode september 2009 t/m januari 2010. De deskundigen binnen de politie waarmee werd gesproken zijn docenten van de vuurwaponopleidingen van de Politieacademie, de voorzitter van de expertgroep vuurwapens van het Landelijk Platform Vuurwapens en vuurwapenexperts van de regiokorpsen Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond. Er is voor deze drie korpsen gekozen aangezien hier relatief veel vuurwapens en munitie in beslag worden genomen als gevolg waarvan de informatiepositie van deze korpsen als meest optimaal wordt verondersteld. De deskundigen buiten de politie waarmee werd gesproken waren in de eerste plaats een medewerker van het Nederlands Forensisch Instituut die zicht heeft op de munitietypen en kalibers die worden aangetroffen bij schietincidenten. Daarnaast werden een legale wapenhandelaar en tevens bestuurslid van de Nederlandse Vereniging voor de Wapenhandel (NVW), een sportschutter, een herlader van munitie en drie bestuursleden van de Nederlandse Vereniging ter Bestudering van Munitie en Ballistiek (NVBMB) bevroegd. Met hen werd onder meer gesproken over de mate waarin en de wijze waarop munitie kan wegvloeien, bijvoorbeeld als gevolg van diefstal, vanuit de legale wapenhandel en de schietsportsector.

### **3. CRIMINALITEITSCRIPT**

De wijze waarop munitie in het criminele milieu terecht komt, kan worden bestudeerd vanuit een *scriptperspectief*. Het concept script is ontleend aan de cognitieve wetenschappen en werd geïntroduceerd binnen de criminologie door Cornish in 1994. Een scriptperspectief maakt het mogelijk om kennis over de procedurele aspecten en procedurele vereisten van criminaliteit te verwerven, ordenen en analyseren, kennis die vervolgens gebruikt kan worden om gerichte preventieve maatregelen te ontwikkelen (zie onder andere Cornish, 1994; Morselli & Roy, 2006; De Vries, 2010). Bij een dergelijk perspectief wordt er gekeken naar de stappen (of *scènes*) die door een individu of groep worden doorlopen om een bepaald crimineel doel te bereiken. Iedere scene bestaat uit verschillende aspecten. Een criminaliteitsscript is geen lineair proces, de afzonderlijke scènes kunnen zich in verschillende volgorde voltrekken. Het criminaliteitsscript zoals dat in dit onderzoek is toegepast bestaat uit vijf scènes die zijn weergegeven in tabel 1.

TABEL 1. CRIMINALITEITSSCRIPT ILLEGALE HANDEL IN MUNITIE

Scène	Productie	Verwerving	Transport & opslag	Verkoop & overdracht	Bezit & gebruik
Aspecten	Aard van de productie (legaal, illegaal) Productie-locatie Controle-context	Binnenlandse stromen Grensoverschrijdende stromen Controle-context	Aard van het transport (regulier, clandestien) Transport-routes Vervoersmiddelen Controle-context	Aard van de afzetmarkt (kopers) Beschikbaarheid munitie Prijs munitie Locatie van verkoop Locatie van overdracht Controle-context	Typen incidenten Locatie Controle-context

Bron: De Vries, 2010

#### 4. MUNITIE IN HET CRIMINELE MILIEU

##### *Productie*

Verreweg de meeste munitie die wordt aangetroffen in het Nederlandse criminele milieu is legaal geproduceerd. Nederland kent sinds enkele jaren geen munitiefabrikanten meer. De munitie die in ons land wordt verschoten is dus afkomstig uit fabrieken in andere, naar blijkt overwegend West-Europese, landen. De productielocatie van munitie die in het Nederlandse criminele milieu wordt aangetroffen is over het algemeen moeilijk te achterhalen. Sommige fabrieken produceren alle componenten van munitie, terwijl in andere fabrieken slechts een deel van de componenten wordt geproduceerd. De munitie wordt dan later, op een andere locatie, samengesteld. Ook zijn er fabrieken bekend die alleen maar munitie samenstellen uit componenten die elders zijn geproduceerd. Daarnaast gebeurt het dat munitie op verzoek van een koper, dat kan ook een fabrikant zijn, wordt geproduceerd. Hoewel patronen na productie worden voorzien van bodemstempels, zeggen deze stempels dus niet alles over de locatie waar (de verschillende componenten van) de betreffende patronen zijn vervaardigd. En, voegt Anders (2006b) daar nog aan toe, zelfs wanneer kan worden vastgesteld wie de fabrikant is, dan nog is het vaak onmogelijk te achterhalen wie de eerste en de daaropvolgende legale eigenaren van de munitie zijn geweest. Dit is mede het gevolg van het feit dat partijen munitie met gelijke bodemstempels veelal worden opgesplitst en worden verkocht aan verschillende afnemers. De laatste legale bezitter van de munitie en het moment waarop de munitie in het criminele milieu terecht komt blijven zo dus onbekend.

In theorie zouden munitiefabrikanten naast hun legale productielijnen ook illegaal patronen kunnen fabriceren of zouden zij legaal geproduceerde munitie kunnen wegschuiven via illegale kanalen. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de munitie die in het Nederlandse criminele circuit aanwezig is via dergelijke lijnen werd verkregen. Ook lijkt er in ons land geen sprake te zijn van grootschalige illegale productie van munitie.

Munitiedeskundigen zijn het erover eens dat het op grote schaal illegaal produceren van munitie in ons land niet rendabel zou zijn gezien de beperkte afzetmarkt.

### **Verwerving**

Illegale munitiestromen worden veelal verondersteld via dezelfde wegen te verlopen als de illegale stromen van vuurwapens. Tot op zekere hoogte zal dit ook het geval zijn, aldus Bourne en Berkol (2006), maar toch benadrukken zij een aantal belangrijke verschillen tussen beide typen goederen, verschillen die gevolgen hebben voor beleidsmakers. Zo wijzen zij erop dat vuurwapens meerdere malen gebruikt kunnen worden, terwijl dit voor munitie niet het geval is. Dit maakt, ten tijde van een intensief geweld in het criminele milieu of een gewapend conflict, een continue toestroom van munitie noodzakelijk.

In de literatuur worden verschillende manieren onderscheiden waarop munitie in het illegale circuit terecht kan komen (onder andere Bourne & Berkol, 2006; Dreyfus, 2006). Dit kan in de eerste plaats via de *binnenlandse markt* (Bourne & Berkol, 2006, p.102): *“Recipients of illicit ammunition in situations of conflict and crime obtain it in numerous ways, many of which do not involve international trafficking, including a range of local processes of theft, capture, and purchases from illicit markets within states”*. Munitie kan worden gestolen vanuit opslagplaatsen van politie en defensie, waarbij corrupt personeel van de betreffende instanties een cruciale rol kan vervullen. Daarnaast kan munitie worden gestolen van legale wapenhandelaren (aangeduid als erkenninghouders) en particulieren die legaal dan wel illegaal in het bezit zijn van een of meerdere vuurwapens. Ook kunnen legale wapenhandelaren en particulieren (bijvoorbeeld sportschutters, jagers en munitieverzamelaars, de zogenaamde verloffhouders) munitie bewust dan wel onbewust als gevolg van misleiding leveren aan personen in het criminele milieu. Tenslotte kunnen de hulzen van afgeschoten munitie worden herladen en opnieuw worden gebruikt ten behoeve van criminele doeleinden en zou munitie ook illegaal geproduceerd kunnen worden.

Niet alleen via binnenlandse kanalen, maar ook via *grensoverschrijdende stromen* kan munitie in het Nederlandse criminele milieu terecht komen. Bourne en Berkol (2006) beschrijven verschillende methoden waarop de grensoverschrijdende handel in munitie gestalte kan krijgen. De meest gebruikte methode wordt wel aangeduid als de *ant-trade* (mierhandel). Dit betreft grensoverschrijdende smokkel van relatief kleine partijen munitie, over het algemeen ten behoeve van de markten in buurlanden. Dit type munitiesmokkel heeft dus een overwegend regionaal karakter. Het merendeel van de munitie wordt door smokkelaars legaal via de detailhandel verkregen dan wel gestolen uit munitiedepots van de overheid of uit voorraden van munitiefabrikanten waarna zij de grens over wordt gesmokkeld naar illegale afnemers. Ook wordt munitie die door particulieren legaal wordt verkregen in het ene land, verder gesmokkeld naar andere landen. Hoewel iedere transactie kleinschalig van aard is, kan het totaal aantal transacties via een bepaalde route naar een bepaald bestemmingsland wel degelijk omvangrijk zijn. Volgens Bourne en Berkol is de *ant-trade* de meest voorkomende vorm van smokkel en men zou deze methode vaker aantreffen bij de smokkel van munitie dan bij de smokkel van vuurwapens. De werkwijzen die bij de *ant-trade* worden gehanteerd zijn vergelijkbaar met die van de kleinschalige grensoverschrijdende smokkel van vuurwapens en andere illegale handelswaar, waarbij poreuze grenzen en het verhullen van de handelswaar noodzakelijke voorwaarden zijn.

In tabel 2 wordt weergegeven hoe waarschijnlijk het is dat de verschillende kanalen in de praktijk worden gebruikt om munitie naar het Nederlandse criminele milieu te sluisen en in welke mate dat vermoedelijk gebeurt.

**TABEL 2. VERWERVING VAN MUNITIE DOOR CRIMINELEN**

<b>Binnenlandse stromen</b>	
<i>Overheid als bron</i>	
Diefstal uit voorraden leger en politie (ook: corruptie)	Zeker, maar incidenteel en kleine hoeveelheden
<i>Sector als bron</i>	
Diefstal van legale wapenhandelaren of schietverenigingen	Waarschijnlijk, maar incidenteel
Illegale verkoop door wapenhandelaren of schietverenigingen	Onwaarschijnlijk
Aanschaf via legale wapenhandelaren of schietverenigingen door gebruik te maken van zwakke of ontbrekende controles	Waarschijnlijk, op relatief grote schaal, maar geen indicatie voor bewuste medewerking sector
<i>Particulieren als bron</i>	
Illegale verkoop door particulieren	Waarschijnlijk, op relatief grote schaal
Diefstal van particulieren bij inbraken	Zeker, maar op kleine schaal
Illegaal gebruik door particulieren	Zeker, maar incidenteel
Herladen van patronen	Zeker, maar op kleine schaal en afhankelijk van regio
<b>Grensoverschrijdende stromen</b>	
<i>Ant-trade</i>	Waarschijnlijk, maar op kleine schaal, veelal in combinatie met vuurwapens

*Bron: De Vries, 2010 (zie ook Dreyfus, 2006, p.174).*

Overheidsdiensten kunnen op verschillende manieren als bron van munitie voor het criminele milieu fungeren. In de eerste plaats kan munitie worden gestolen van defensie. Deze diefstal kan zowel munitieopslagplaatsen als individuele militairen treffen. In de praktijk lijkt het erop dat er in Nederland geen grootschalige diefstal van defensiemunitie plaatsvindt. In het criminele milieu wordt zelden munitie aangetroffen die afkomstig is van defensie wat het gevolg is van het feit dat bij defensie over het algemeen grotere kalibers worden gebruikt dan door criminelen. Naast defensie kan ook de politie als bron van munitie voor criminelen fungeren maar, evenals defensie, lijkt ook de politie in de praktijk geen belangrijke leverancier van munitie aan criminelen te zijn. Diefstallen van grote hoeveelheden vuurwapens en munitie zijn in Nederland niet bekend. Incidenteel gebeurt het dat bij schietincidenten politiemunitie wordt aangetroffen. Vermoedelijk is deze munitie meegenomen door individuele politiemedewerkers en dit lijkt niet in grote hoeveelheden of structureel te gebeuren.

Verder kan munitie via de legale sector (wapenhandelaren, schietverenigingen) weglekken naar het criminele milieu. Legale wapenhandelaren in Nederland zijn over het algemeen goed beveiligd en het gebeurt zelden dat er bij hen inbraken plaatsvinden. Wanneer er een inbraak plaatsvindt, zoals in 2009 bij een wapenwinkel en schietvereniging in Amsterdam, dan zijn vuurwapens over het algemeen de beoogde buit en in mindere mate munitie. De gemiddelde wapenhandelaar blijkt ook geen grote hoeveelheden munitie op voorraad te hebben. Een andere mogelijkheid waarop munitie

via wapenhandelaren en schietverenigingen in handen van criminelen kan komen is via de illegale verkoop van munitie. In theorie zouden wapenhandelaren hun boeken kunnen vervalsen en via die weg munitie en vuurwapens naar het criminele milieu kunnen laten vloeien. Toch is het niet waarschijnlijk dat dit in Nederland daadwerkelijk gebeurt. Wapenhandelaren houden registers bij van de inkoop en verkoop van wapens en munitie. Deze registers moeten maandelijks worden ingeleverd bij de politie. In hoeverre de politie hier in de praktijk op controleert valt of staat met de capaciteit van de politie. In de praktijk zijn deze controles in de meeste regio's marginaal. Ook kunnen zwakke of ontbrekende controles op de aanschaf van munitie tot gevolg hebben dat munitie via legale wapenhandelaren of schietverenigingen in het criminele milieu terecht komt. In de praktijk kun je in Nederland alleen munitie aanschaffen wanneer je in het bezit bent van een verlof of jachtakte. Er zal dus altijd een verlof- of aktehouder (sportschutter, jager, verzamelaar) als tussenpersoon moeten fungeren, wil munitie in criminele handen terecht kunnen komen, *tenzij* de verlof- of aktehouder die de munitie aanschaf natuurlijk zelf van plan is de munitie voor criminele doeleinden te gebruiken, wat in de praktijk niet vaak lijkt te gebeuren. Het wegvloeien van munitie via kwaadwillende particulieren naar het criminele milieu in Nederland is een reëel gevaar, zoals uit het navolgende zal blijken. Van bewuste betrokkenheid hierbij van legale wapenhandelaren of schietverenigingen lijkt echter geen sprake.

Om in Nederland voor een verlof (sportschutters, munitieverzamelaars) of jachtakte (jagers) in aanmerking te komen moet aan verschillende eisen zijn voldaan (artikel 26 Wet wapens en munitie). Deze zijn neergelegd in de Wet wapens en munitie voor sportschutters en munitieverzamelaars en in de Flora- en faunawet voor jagers. Zo moet de betreffende persoon minimaal 18 jaar oud zijn, dient hij een verklaring omtrent het gedrag te overleggen en moet hij lid zijn van een bij de KNSA aangesloten schietvereniging (sportschutters) of van een bij de European Cartridge Research Association (ECRA) aangesloten vereniging, zoals de NVBMB (munitieverzamelaars). Voorafgaand aan de aanvraag moet iemand een jaar aspirant-lid zijn geweest van de voornoemde verenigingen. Voor sportschutters, verzamelaars en jagers gelden verder nog specifieke, aanvullende eisen en voor alle aanvragers geldt dat er geen vermoeden van misbruik mag bestaan. Particulieren mogen vervolgens, op vertoon van hun verlof of akte, in principe een onbeperkt aantal patronen aanschaffen bij een wapenhandelaar. Ook bij schietverenigingen kan munitie worden aangeschaft. De aankoop van munitie wordt door de wapenhandelaar geregistreerd, maar er vindt geen controle van particulieren plaats op basis van deze registraties. De registraties dienen ter controle van de wapenhandelaar, niet van de sportschutter of jager die de munitie heeft aangeschaft. Wanneer een sportschutter of jager dus bij verschillende handelaren munitie aanschaf, dan wordt dit niet bekend. Ook de hoeveelheid munitie die door particulieren op de schietbaan of elders wordt verschoten wordt niet geregistreerd. Particulieren mogen maximaal 2.000 patronen vervoeren en maximaal 10.000 patronen thuis opslaan, terwijl er voor particulieren geen valide reden lijkt te bestaan om dergelijke hoeveelheden patronen op voorraad te hebben. Een respondent, werkzaam bij de Politieacademie, merkt hierover op: *“Een fanatieke sportschutter krijgt met moeite 3.000 patronen verschoten binnen twee maanden”*. De opslag van vuurwapens en munitie door particulieren wordt gecontroleerd door de afdeling Bijzondere Wetten van de regiokorpsen. Deze controles vinden plaats op basis van artikel 45 van de Wet wapens en munitie met inachtneming van de formele kaders van de Algemene Wet Bestuursrecht en niet op basis van het Wetboek van Strafrecht. Dit betekent dat de betreffende afdeling uitsluitend na toestemming van de bewoner op bepaalde plaatsen in een woning mag controleren, namelijk daar waar

de kluis staat. Wanneer een sportschutter, verzamelaar of jager aangeeft dat de controle hem of haar niet goed uitkomt, dan wordt er veelal een nieuwe afspraak gemaakt, wat de betreffende persoon de kans geeft eventuele criminele activiteiten te verhullen. Ondanks de eisen die in Nederland worden gesteld aan personen die over een vuurwapen willen beschikken wordt een bepaalde groep sportschutters als meest waarschijnlijke bron van munitie voor criminelen gezien. De beperkingen in de Nederlandse wet- en regelgeving en de wijze waarop de Nederlandse politie invulling geeft aan haar controlerende taak, de aard van de munitie die bij schietincidenten wordt aangetroffen en de hoge winstmarges op munitie op de illegale markt doen bij deskundigen binnen en buiten de politie het vermoeden ontstaan dat de illegale handel in munitie voor met name sportschutters een buitengewoon lucratieve criminele activiteit is met hoge opbrengsten en geringe risico's. Een sportschutter merkt hierover op: *"Het is voor mij niet moeilijk per jaar 2.000 patronen achterover te drukken"*. Een andere respondent, politiefunctionaris en zelf voormalig sportschutter, schat zijn potentiële succes op het criminele pad nog groter in en stelt: *"Ik zou in een week wel 150 tot 200.000 patronen kunnen halen"*.

Ook kunnen patronen als gevolg van inbraken en andere vormen van diefstal in het criminele milieu belanden. In de praktijk vinden er inbraken plaats bij particulieren waarbij over het algemeen zowel vuurwapens als munitie worden buitgemaakt die vervolgens in het criminele milieu belanden. Diefstal van munitie van particulieren *lijkt* echter geen grootschalig probleem, al is het over het algemeen zo dat in het geheel niet bekend is hoeveel munitie particulieren thuis hebben liggen waardoor bij een inbraak of andere vorm van diefstal onduidelijk blijft hoeveel munitie precies is buitgemaakt.

Het herladen van munitie is in Nederland, in tegenstelling tot andere landen, niet vergunningplichtig. Iedereen die formeel over een wapen mag beschikken, mag patronen herladen voor eigen gebruik of mag deze doorverkopen, op voorwaarde dat dit tegen kostprijs gebeurt. De reden om munitie te herladen heeft met name te maken met de precisie van munitie; wanneer munitie goed is herladen dan kan er nauwkeuriger worden geschoten. Munitiedeskundigen wijzen erop dat het herladen van munitie op zichzelf niet moeilijk is, maar het is wel heel nauwkeurig werk en vereist technische kennis en apparatuur. Er lijkt een verschil te bestaan tussen de mate waarin herladen munitie wordt aangetroffen in het criminele milieu in verschillende delen van ons land. Waar in Amsterdam regelmatig herladen munitie in beslag wordt genomen bij criminelen, treft men in Rotterdam en Den Haag vrijwel nooit herladen munitie aan te treffen. Een medewerker van het Nederlands Forensisch Instituut schat dat momenteel minder dan een procent van de munitie die wordt aangetroffen bij schietincidenten herladen is.

In 2008 bleek uit een criminaliteitsbeeldanalyse van de Dienst Nationale Recherche van het Korps landelijke politiediensten dat in Nederland munitie over het algemeen in beslag wordt genomen gelijktijdig met de wapens waarvoor de munitie bestemd is. Er werden geen grote illegale munitietransporten bekend. De omvang van de in beslag genomen partijen munitie varieerde van enkele tot enkele duizenden patronen, al ging het over het algemeen om relatief kleine hoeveelheden. Ook in relatie tot Nederland leek de kleinschalige *ant-trade* de meest voorkomende smokkelmethode te zijn, al werd hierbij opgemerkt dat de hoeveelheid beschikbare informatie en de kwaliteit daarvan zeer beperkt was (Dienst Nationale Recherche, 2008). Ook nu nog lijkt er geen grootschalige smokkel van munitie plaats te vinden vanuit het buitenland naar Nederland. Vermoedelijk komt munitie door middel van grijze marktprocessen in criminele handen terecht. Particulieren mogen munitie kopen bij buitenlandse wapenhandelaren en maximaal 1.000 patronen grensoverschrijdend vervoeren (vgl. artikel 14 Wet wapens en munitie). Bij munitiedeskundigen binnen en buiten de politie bestaat



het vermoeden dat het zonder verlof of jachtakte niet zo moeilijk is om munitie aan te schaffen bij legale handelaren in het buitenland. Ook is het zo dat bepaalde soorten munitie vrij verkrijgbaar zijn in de ons omringende landen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan jachtmunitie in België. Verschillende deskundigen verdenken particulieren ervan om via legale wapenhandelaren munitie naar Nederland te halen met een crimineel oogmerk. Als gevolg van het ontbreken van grenscontroles binnen de Europese Unie lopen zij weinig risico om ontdekt te worden. Diefstal van munitie uit munitiedepots van de overheid of uit voorraden van munitiefabrikanten waarna grensoverschrijdende smokkel plaatsvindt, een tweede vorm van *ant-trade* die door Bourne en Berkol wordt benoemd, is in relatie tot Nederland niet waargenomen.

### **Transport & opslag**

Munitie is geclassificeerd als gevaarlijk goed door de *United Nations Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods*. De richtlijnen van de Verenigde Naties ten aanzien van gevaarlijke goederen zijn onder andere uitgewerkt in de *European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road* (EDR) van 2009. Munitie valt onder klasse 1 van de EDR (explosieve substanties en artikelen) en dit brengt bepaalde vereisten met zich mee ten aanzien van het vervoer (verpakkingswijze, markering en dergelijke) ervan.

Het vervoer van munitie die legaal naar Nederland wordt geïmporteerd vindt plaats via het reguliere goederenvervoer, onder andere over de weg in vrachtwagens van bezorgdiensten. Dit vervoer en de tussentijdse opslag blijken niet altijd op een manier te gebeuren die gezien de aard van het product als zorgvuldig en wenselijk moet worden gezien. Vaak worden de goederen onderweg nog opgeslagen en overgeladen en zowel bij het afleveren van goederen als bij de opslag onderweg gebeurt het dat vuurwapens en munitie kwijt raken dan wel gestolen worden. Bij diefstal keert de verzekering uit dus er is voor de leverancier geen prikkel om deze werkwijze te veranderen. De afnemer krijgt over het algemeen gewoon een nieuw vuurwapen of een nieuwe partij munitie. Twee recente gebeurtenissen illustreren de risico's die gepaard gaan met het transport van munitie. Het eerste voorbeeld betreft een vrachtwagen met oplegger van een transportbedrijf waarin munitie wordt vervoerd. Een achter de oplegger rijdende automobilist ziet dat er telkens een aantal patronen uit de vrachtwagen rollen. Het blijkt te gaan om een partij munitie waarvan een doos is opengescheurd. De vrachtwagen is niet goed gesloten, vandaar dat de munitie eruit kan vallen. Bij nadere controle blijkt er geen enkel document bij de lading te zitten. Een tweede voorbeeld betreft een partij munitie die werd besteld in de Verenigde Staten. Een bezorgdienst brengt de munitie naar het besteladres, maar treft de geadresseerde niet thuis. De chauffeur zet het doosje met munitie onder de struiken en gooit een briefje in de brievenbus met de mededeling waar de munitie te vinden is. Pas 's avonds wordt de munitie daar door de verlofhouder aangetroffen.

### **Verkoop & overdracht**

Over de wijze waarop en locatie waar de daadwerkelijke verkoop en overdracht van munitie naar het criminele milieu plaatsvinden is weinig met zekerheid te zeggen. Wel geven verschillende munitiedeskundigen binnen de Nederlandse politie aan dat zij sterk de indruk hebben dat de handel in munitie een lokaal karakter heeft; kopers en verkopers zouden uit dezelfde stad afkomstig zijn. Met een grotere mate van zekerheid kunnen er uitspraken worden gedaan over de beschikbaarheid en prijs van munitie in

het criminele milieu. Bourne en Berkol (2006) wijzen erop dat de hoogte van de prijs van illegale munitie snel varieert en complexe patronen volgt. In Nederland lijkt er voor wat betreft de verkoop van munitie in het criminele milieu een soort schijnschaarste gecreëerd te worden. De winstmarges op munitie zijn continu relatief hoog; er zou door criminelen wel 2,5 tot 3 euro worden betaald voor een patroon waar een sportschutter gemiddeld zo'n 30 eurocent voor betaalt en vuurwapens zijn vele malen duurder wanneer zij samen met munitie worden geleverd. Toch bestaat er bij deskundigen de indruk dat er in Nederland wel degelijk voldoende munitie in omloop is en hebben zij, in tegenstelling tot het beeld dat door auteurs als Bourne en Berkol (2006), Anders (2006a) en Tita *et al.* (2006) van de wereldwijde munitiemarkt wordt geschetst, de indruk dat munitie hier eenvoudig te verkrijgen is. Er zijn in Nederland geen criminele munitiehandelaren bekend die over grote voorraden beschikken. Munitie blijkt een duurzaam goed waardoor de afzetmarkt beperkt is. Waar sportschutters en jagers, maar bijvoorbeeld ook gewapende rebellen, een constante aanvoer van munitie nodig hebben, blijken criminelen over het algemeen genoeg te hebben aan enkele patronen. Het aantal schietincidenten waarbij grote hoeveelheden patronen worden verschoten is tenslotte zeer gering.

### **Bezit & gebruik**

Er worden door de Nederlandse politie over het algemeen geen grote partijen munitie in beslag genomen; het gaat veelal om een gevuld magazijn en hooguit nog een doosje waarin zich (veelal verschillende) merken munitie bevinden. Voor wat betreft de aard van de munitie die in beslag wordt genomen valt op dat er vaak sprake is van wat wordt aangeduid als *streetload*; criminelen gebruiken de munitie die maar voor handen is en combineren verschillende merken. In het criminele milieu zijn dezelfde kalibers en munitiemerken in omloop als in het legale milieu. De kalibers 9mm Parabellum, 7,65mm Browning en 6,35mm Browning zijn het meest populair en voor wat betreft de merken springt Sellier & Bellot eruit. De criminele eindgebruikers maken het meest gebruik van pistoolmunitie. In mindere mate dan pistoolmunitie treft men in het criminele milieu revolvermunitie aan. De aard van deze munitie is eveneens gelijk aan wat gangbaar is in de schietsport. Het gaat hierbij overwegend om de kalibers .357 Magnum en .38 Special. Jachtmunitie treft men weinig aan in het criminele milieu en wanneer dat gebeurt dan is dat overwegend in combinatie met afgezaagde hagelgeweren. De verklaring voor het beperkte gebruik van dergelijke wapens is vermoedelijk dat handvuurwapens (pistolen, revolvers) makkelijker te vervoeren en eenvoudig te verkrijgen zijn.

## **5. VAN PROBLEEM NAAR AANPAK**

*"In sum, while public and policy discourse may portret illicit transfers of ammunition for small arms and light weapons as being 'powerful lawbreakers' or criminal actors breaking laws in order to move illicit small arms ammunition around the globe, the predominant reality is that – while such trafficking may occur – it is overshadowed by a wide range of processes that result from weak 'lawmakers' in which weak or limited legal frameworks and legal loopholes combine with weak enforcement of controls to create opportunities for illicit transfers to occur"* (Bourne & Berkol, 2006, p.102). De illegale handel in munitie kan alleen effectief worden bestreden wanneer de legale handel in munitie streng wordt gecontroleerd. Bourne en Berkol wijzen erop dat in de huidige beleidsdiscussie illegale munitie buiten schot blijft doordat er onvoldoende belang wordt toegekend aan het controleren van de legale handel in munitie, een belangrijke constatering ook in relatie tot

de Nederlandse situatie. Uit voorgaande probleemanalyse komt naar voren dat munitie in het criminele milieu terecht kan komen als gevolg van zwakke plekken in het *legale* logistieke proces. Om in termen van het criminaliteitscript te blijven; zwakke plekken, en daarmee aangrijpingspunten voor preventieve maatregelen, doen zich voor in de scènes *Verwerving* en *Transport & opslag*. Aandacht verdienen in het bijzonder (1) de schakel tussen wapenhandelaren en verlofhouders (in het bijzonder sportschutters), (2) grensoverschrijdende aankopen door particulieren en (3) het transport en de (tussentijdse) opslag van munitie door reguliere transportbedrijven. Deze zwakke plekken worden extra kwetsbaar door het feit dat er bij de handhavende en controlerende instanties geen sluitend overzicht bestaat van de hoeveelheden patronen die bij particulieren in bezit zijn, door de lage frequentie van controles op het bezit van munitie en door de gebrekkige kennis van munitie en relevante wetgeving bij de betrokken politieambtenaren.

In hun onderzoek naar het gebruik van munitie door criminelen benadrukken Tita *et al.* het belang van inzicht in de verkoop van munitie aan particulieren. Zij zeggen hierover (2006, p.309): “(...) *there is reason to believe that targeting retail ammunition sales will in fact impact levels of firearm injury. (...) If it is true that for many criminals ammunition is scarce then effective screening procedures or transaction record keeping for ammunition purchases at retail outlets could be used to good effect in reducing an important supply line of ammunition*”. Het eerste knelpunt, de zwakke schakel tussen wapenhandelaar en verlofhouder, kan deels worden ondervangen door het implementeren van het nieuwe administratiesysteem voor de wapenhandel zoals dat momenteel door de Nederlandse Vereniging voor de Wapenhandel wordt ontwikkeld. Met behulp van dit systeem wordt de administratie van wapenhandelaren geautomatiseerd en kan de politie dagelijks informatie ontvangen van wapenhandelaren over de in- en verkoop van vuurwapens en munitie. Er zou aan het gebruik van het systeem, bijvoorbeeld in combinatie met een verplicht lidmaatschap van de Vereniging voor de Wapenhandel, een certificering voor wapenhandelaren gekoppeld kunnen worden om de integriteit van de sector verder te waarborgen. Wanneer het systeem wordt ingevoerd, zou dit ook gevolgen moeten hebben voor de controle en handhaving door de verantwoordelijke instanties. Meervoudige aankopen kunnen makkelijker worden herleid tot de verantwoordelijke verlof- of aktehouder waarmee het inzicht in munitievoorraden bij particulieren vergroot en er meer gericht kan worden gecontroleerd door de afdelingen Bijzondere Wetten van de Nederlandse politiekorpsen. Daarvoor moet dan wel voldoende capaciteit worden vrijgemaakt en moet de deskundigheid bij controlerende ambtenaren op het gebied van munitie worden vergroot. Daarnaast zou het zicht op de verkoop van munitie vergroot kunnen worden door de verkoop te beperken tot de zogenaamde erkenninghouder, de wapenhandelaar. Momenteel kan munitie ook worden aangeschaft via schietverenigingen, wat door munitiedeskundigen als een potentieel risico wordt gezien, omdat het het zicht op de aard en omvang van de legale munitieverkoop vertroebelt.

De grensoverschrijdende aankopen van munitie die worden gedaan door particulieren vormen een tweede zwakke plek in het criminaliteitscript van munitie. Deze schakel zou versterkt kunnen worden door regionale harmonisatie van wetten en regels omtrent wapens en munitie en door het uitwisselen van *intelligence* en politie-informatie door Europese opsporingsinstanties (zie ook Dreyfus, 2006, p.194). Hoewel de lidstaten van de Europese Unie een grote mate van vrijheid hebben bij het vormgeven van hun wet- en regelgeving ten aanzien van vuurwapens en munitie, is een positieve ontwikkeling in deze de uitvaardiging van EU richtlijn 2008/51/EG waarin staat vermeld dat teneinde de tracering van vuurwapens te vergemakkelijken en de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, onderdelen daarvan en munitie doelmatig te kunnen bestrijden,

de uitwisseling van informatie tussen lidstaten moet worden verbeterd. De munitie die in het Nederlandse criminele milieu voorhanden is, is legaal geproduceerd in het buitenland, aangezien Nederland geen legale en (vermoedelijk) ook geen illegale productie van munitie kent. Op enig moment is munitie die in ons land in omloop is dus op legale dan wel illegale wijze de Nederlandse grens gepasseerd. Zowel voor een beter inzicht in legale en illegale munitiestromen als voor een betere aanpak van personen of groepen die munitie in verkeerde handen doen belanden is het nodig grensoverschrijdend te denken en te handelen. Idealiter zou er een Europese aanpak voor munitie tot stand moeten komen waarin naast politie instanties ook munitieproducenten participeren. Een dergelijke gezamenlijke aanpak lijkt op dit moment echter nog ver weg.

Een derde zwakke schakel betreft het transport en de (tussentijdse) opslag van munitie. Het legale transport en de (tussentijdse) opslag van munitie gebeurt momenteel niet op een manier die gezien de aard van het product als zorgvuldig en wenselijk moet worden beschouwd. Deze zwakke schakel kan worden versterkt wanneer munitiefabrikanten en –handelaren uitsluitend gebruikmaken van speciale transporteurs die zijn gecertificeerd om explosieve stoffen te vervoeren. Daarnaast kunnen risico's worden ingeperkt door als wapenfabrikant of –handelaar niet op de verpakking van vuurwapens en munitie te vermelden wat erin zit. Ook het afzonderlijk versturen van wapens en munitie en van wapenonderdelen beperkt de kans dat vuurwapens en munitie door kwaadwillende derden gebruikt worden voor criminele doeleinden.

## 6. Tot slot

In dit artikel is met behulp van een scriptperspectief inzicht verschaft in de wijze waarop munitie in het criminele milieu terecht kan komen. Het artikel laat zien dat het op een dergelijke gestructureerde wijze kijken naar een vorm van criminaliteit tot concrete aangrijpingspunten voor beleid leidt.

Waar in de buitenlandse literatuur de noodzaak van een continue toestroom van munitie wordt benadrukt en ervan wordt uitgegaan dat illegale munitie een relatief schaars goed is (Bourne & Berkol, 2006; Anders, 2006a; Tita *et al.*, 2006), blijkt uit deze analyse van munitie in het Nederlandse criminele milieu dat het munitieverbruik van criminelen beperkt van omvang is. Dit heeft gevolgen voor de kanalen waarlangs illegale munitie door hen wordt verkregen. Grootschalige grensoverschrijdende smokkelactiviteiten zijn niet nodig wanneer criminelen munitie op eenvoudige wijze kunnen verkrijgen van legale verlofhouders en wanneer legale partijen munitie op onzorgvuldige wijze worden getransporteerd en opgeslagen, zoals nu het geval lijkt te zijn. De constatering van Bourne en Berkol (2006) dat het werkelijke probleem voor wat betreft illegale munitie gelegen is in een combinatie van zwakke wettelijke kaders enerzijds en tekortschietende handhaving van wet- en regelgeving anderzijds wordt daarmee bevestigd. Verlofhouders kunnen grote hoeveelheden munitie aanschaffen in Nederland en daarbuiten zonder dat de Nederlandse overheid daar enig zicht op heeft. Met aankoopregistraties wordt tot op heden niets gedaan en politiecontroles zijn als gevolg van beperkte wettelijke bevoegdheden van agenten een farce waar de kwaadwillende munitiebezitter zich op eenvoudige wijze aan kan onttrekken. Door zwakke plekken in het logistieke proces van munitie bloot te leggen en daar de tekortkomingen in het kennis- en informatie-niveau bij de politie en beperkingen ten aanzien van controle en handhaving naast te plaatsen, werd blootgelegd op welke wijze voorkomen dan wel bestreden kan worden dat munitie in criminele handen terecht komt. Op korte termijn lijkt de implementatie van een geautomatiseerd registratiesysteem door wapenhandelaren en de keuze voor

een ander type transporteur voor legale munitietransporten haalbaar en succesvol, op de lange termijn is een gezamenlijke aanpak van Europese opsporingsinstanties en bij voorkeur ook munitieproducenten onontbeerlijk om het wegvloeiën van munitie naar het criminele milieu te voorkomen.

Toch kent het gebruik van een situationeel perspectief, zoals het scriptperspectief, ook haar beperkingen. Zo blijven de overwegingen en motieven van verlofhouders om munitie door te spelen, met andere woorden het antwoord op vragen als waarom kiest de ene verlofhouder ervoor om munitie door te spelen naar het criminele milieu en de andere niet en wie zijn nu de verlofhouders die munitie wegsluizen, onbekend en het is dan ook niet mogelijk om daarop te anticiperen in de aanpak van het probleem. Inzicht in de meer fundamentele oorzaken van de illegale handel in munitie blijft dus achterwege wanneer een scriptperspectief als uitgangspunt wordt genomen. Een interessant thema voor nader onderzoek.

## LITERATUUR

- ANDERS, H. (2006a). *Ammunition: the fuel of conflict*. Oxfam Briefing Note.
- ANDERS, H. (2006b). Following the Lethal Trail: Identifying Sources of Illicit Ammunition. In: S. PÉZARD & H. ANDERS, *Targetting Ammunition*. Genève: Small Arms Survey, 207-227.
- BEVAN, J. & PÉZARD, S. (2006). Basic Characteristics of Ammunition: From Handguns to MANPADS. In: S. PÉZARD & H. ANDERS, *Targetting Ammunition*. Genève: Small Arms Survey, 17-45.
- BOURNE, M. & BERKOL, I. (2006). Deadly Diversions: Illicit Transfers of Ammunition for Small Arms and Light Weapons. In: S. Pézard & H. Anders, *Targetting Ammunition*. Genève: Small Arms Survey, 99-131.
- CORNISH, D. (1994). The Procedural Analysis of Offending and Its Relevance for Situational Prevention. In: R.V. CLARKE (eds.), *Crime Prevention Studies*. Monsey, N.Y.: Criminal Justice Press, 151-196.
- DIENST NATIONALE RECHERCHE (2008). *De illegale handel in vuurwapens en explosieven; deelrapport Criminaliteitsbeeld 2007*. Woerden: Korps landelijke politiediensten.
- DREYFUS, P. (2006). Crime and Ammunition Procurement: The Case of Brazil. In: S. Pézard & H. Anders, *Targetting Ammunition*. Genève: Small Arms Survey, 172-203.
- MORSELLI, C. & ROY, J. (2006). *Brokerage qualifications in Ringing Operations*. School of Criminology, Université de Montréal.
- SMALL ARMS SURVEY (2009). *Small Arms Survey 2009: Shadows of War*. Genève: Small Arms Survey.
- SPAPENS, A.C. & BRUINSMA, M.Y. (2002). *Vuurwapens gezocht. Vuurwapengebruik, -bezit en -handel in Nederland, 1998-2000*. Tilburg: IVA.
- TITA, G.E., BRAGA, A.A., RIDGEWAY, G. & PIERCE, G.L. (2006). The criminal purchase of firearm ammunition. *Injury Prevention*, 12(5), 308-311.
- VRIES, M.S. de (2010). *Van the instrument of delivery naar the actual agent of harm. Munitie in het Nederlandse criminele milieu*. Apeldoorn: Politie en wetenschap.
- ZEE, S. VAN DER & HAM, H. (2006). *Vijfjaar Vuurwapendatasysteem. Een terugblik*. Zoetermeer: KLPD-DNRI.