

Rapport

Preventief fouilleren langs de A2 bij Geldermalsen en op camping 'Maaszicht'

Datum: 23 april 2013

Rapportnummer: 2013/038

De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Daarin staat of de klacht terecht is en wat de overheid kan doen om haar dienstverlening te verbeteren. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl.

Postadres

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

www.nationaleombudsman.nl

Preventief fouilleren langs de A2 bij Geldermalsen en op camping 'Maaszicht'

Aanleiding

In de nacht van 25 oktober 2012 op 26 oktober 2012 vond er op twee locaties langs de Rijksweg A2 bij Geldermalsen een grootschalige preventief fouilleeractie plaats.

Op 27 november 2012 vond er een preventief fouilleeractie plaats op de camping 'Maaszicht' te Kerkdriel (gemeente Maasdriel). Deze preventief fouilleeracties werden, naar aanleiding van een daartoe strekkend bevel van de officier van justitie te Arnhem, uitgevoerd door politieambtenaren van het regionale politiekorps Gelderland-Zuid (thans de regionale politie eenheid Oost Nederland).

Naar aanleiding van deze preventief fouilleeracties besloot de Nationale ombudsman om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen. De betrokken bestuursorganen hebben identieke reacties gegeven. Deze reacties zijn als bijlage aan dit openbare rapport toegevoegd. Aangezien de Nationale ombudsman niet bevoegd is gedragingen van de gemeente Maasdriel te beoordelen, vroeg hij de burgemeester van die gemeente of hij bereid was op vrijwillige basis mee te werken aan het onderzoek. Deze was daartoe bereid.

De preventief fouilleeractie langs de A2

Aanleiding voor het aanwijzen van het veiligheidsrisicogebied

De minister van Veiligheid en Justitie, de politiechef en de burgemeester van Geldermalsen gaven in hun gezamenlijke reactie aan dat het westelijk gedeelte van het politiedistrict Gelderland-Zuid - met name het gebied rond de kruising van de A2 en de A15 - wordt geconfronteerd met een hoger aantal woninginbraken en overvallen waarbij wapens een rol spelen, dan elders in de politieregio het geval is. De genoemde snelwegen spelen bij deze verstoringen van de openbare orde een belangrijke rol. Het achterliggende gebied is snel en goed bereikbaar en ook snel weer te verlaten. Beide snelwegen fungeren als aanrij- en vluchtroute. Daarnaast was er een onderbouwd vermoeden dat er regelmatig wapens worden vervoerd langs de A2. De veiligheidscontrole op de A2 was primair een reactie op de onrustgevoelens van de inwoners van het gebied en diende dus een maatschappelijk doel. Daarnaast bood de mogelijkheid om preventief te kunnen fouilleren ook een waarborg voor de veiligheid van de controleurs die aan de actie deelnamen. De burgemeester achtte het vanuit het oogpunt van proportionaliteit onwenselijk om de periode waarvoor het veiligheidsrisicogebied werd aangewezen, langer te laten duren dan één nacht. Uit het gegeven dat de omvang van het veiligheidsrisicogebied klein was en het besluit tevens in tijd was beperkt, blijkt volgens de politiechef en de burgemeester dat er ook een subsidiariteitsafweging is gemaakt.

Bevel van de officier van justitie

Voor wat betreft de proportionaliteitstoets had de officier van justitie, bij het nemen van de beslissing of het bevel preventief fouilleren kon worden gegeven, de overweging gemaakt op basis van dezelfde feiten en omstandigheden die ten grondslag hadden gelegen aan de beslissing van de burgemeester om een bepaald gebied op en langs de A2 als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. De subsidiariteitsafweging blijkt volgens de officier van justitie uit het feit dat is afgesproken dat op beide locaties preventief en a-selectief zou worden gefouilleerd op een tijdstip waarop criminelen doorgaans bezig zijn, terwijl de avondspitsen voorbij zijn (tussen 22:00 uur en 04:00 uur). Daarmee werden zo min mogelijk burgers belast met de controle.

Het aanwijzingsbesluit van de burgemeester

Op 18 september 2012 ondertekende de burgemeester van Geldermalsen een besluit waarmee zij een stuk van de Rijksweg A2 alsmede het terrein van twee daaraan grenzende tankstations als veiligheidsrisicogebied aanwees. De burgemeester motiveerde dit besluit met de overwegingen dat er bij in het verleden in het land gehouden controles een groot aantal wapens en vuurwapens was aangetroffen; de politie Gelderland-Zuid de afgelopen jaren een groot aantal meldingen had gekregen en constatering had gedaan van de aanwezigheid van personen en voertuigen op de A2 welke betrokken bleken te zijn bij (zware) gewelds- en vermogensdelicten en de openbare orde en de veiligheid van de gecontroleerde personen en de controleurs ter plaatse gegarandeerd diende te worden. Het besluit zou op 25 oktober 2012 in werking treden en geldig zijn tot en met de vroege ochtend van 26 oktober 2012. Op 25 september 2012 ondertekende de officier van justitie van de regio Arnhem-Zutphen het bevel om binnen het door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebied vanaf donderdag 25 oktober 2012 21:00 uur tot vrijdag 26 oktober 2012 5:00 uur preventief te fouilleren.

Publicatie van het besluit om het veiligheidsrisicogebied aan te wijzen

Het besluit om een bepaald gebied op en langs de A2 als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, is bekend gemaakt door toezending aan de politie en de officier van justitie. Volgens de burgemeester en de politiechef is er bij de voorbereiding van het besluit van de burgemeester in het driehoeksoverleg uitgebreid stilgestaan bij de vraag of het besluit om het veiligheidsrisicogebied aan te wijzen voorafgaand aan de actie gepubliceerd zou worden. Er is toen expliciet besloten om dat niet te doen omdat de actie anders zou inboeten aan effectiviteit.

Opbrengst van de preventief fouilleeractie

Volgens de politiechef en de burgemeester zijn er tijdens de preventief fouilleeractie in totaal acht voorwerpen aangetroffen die op grond van de Wet Wapens en Munitie (WWM) konden worden aangemerkt als een wapen. Het ging om twee boksbeugels, één vilmes, één mes, één zaklamp voorzien van twee snijkanten, twee knuppels en één honkbal-knuppel. De voorwerpen die als gebruiksvoorwerp konden worden aangemerkt, zoals zakmessen, werden niet als wapen in de zin van de WWM aangemerkt en om die reden niet in beslag genomen.

Beoordeling

Het vereiste van integriteit houdt in dat de overheid integer handelt en een bevoegdheid alleen gebruikt voor het doel waarvoor deze is gegeven.

De wetgever heeft de mogelijkheid van preventief fouilleren gecreëerd als grootschalig controlemiddel om het aantal wapenincidenten terug te dringen. Gebieden die door de burger als onveilig worden ervaren omdat zich daar een groot aantal wapenincidenten heeft voorgedaan, kunnen op grond van artikel 151b van de Gemeentewet (zie Achtergrond onder 1) door de burgemeester voor een bepaalde periode als veiligheidsrisicogebied worden aangewezen, indien de gemeenteraad hem daartoe bij verordening de bevoegdheid heeft gegeven. De burgemeester dient de gebiedsaanwijzing zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen van de raad en de officier van justitie. Vervolgens kan de officier van justitie op grond van artikel 50, derde lid, van de Wet Wapens en Munitie (WWM) (zie Achtergrond onder 3) voor zo'n gebied een bevel tot preventief fouilleren geven voor maximaal twaalf uur.

Grofweg kunnen drie verschillende situaties worden onderscheiden waarin preventief fouilleren wordt gebruikt:

- a. abstract veiligheidsrisico: er vinden in een bepaald gebied relatief veel wapenincidenten plaats. Voorbeeld: Amsterdam Zuidoost;
- b. voorzienbaar veiligheidsrisico: de ervaring leert dat bepaalde situaties kunnen leiden tot onlusten waarbij gebruik wordt gemaakt van wapens. Voorbeeld: bepaalde evenementen zoals risicovoetbalwedstrijden;
- c. concreet veiligheidsrisico: de politie heeft informatie over een concrete en acute dreiging van geweld waarbij de openbare orde direct in het geding is. Voorbeeld: de situatie in 2009 / 2010 in Culemborg.¹

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman was op 26 oktober 2012 op en rond de A2 in Geldermalsen van geen van voormelde situaties sprake. In het rapport 'Waarborgen bij preventief fouilleren' (No 2011/252) naar aanleiding van een onderzoek uit eigen beweging hebben de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen van Amsterdam en Rotterdam gewaarschuwd voor het gevaar dat preventief fouilleren oneigenlijk wordt gebruikt voor de opsporing van strafbare feiten in gevallen waarin onvoldoende verdenking aanwezig is om gebruik te maken van strafvorderlijke middelen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat bij de politieactie op 26 oktober 2012 op de A2 sprake was van zodanig oneigenlijk gebruik van het middel preventief fouilleren. Dit wordt hieronder toegelicht.

De wetgever achtte het destijds bij het indienen van het wetsvoorstel ten behoeve van de democratische inbedding van preventief fouilleren, wenselijk dat de gemeenteraad zich in ieder geval in algemene zin zou uitspreken over de wenselijkheid van het opnemen van die bevoegdheid in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Uit de reactie van de

¹ Nationale ombudsman, *Waarborgen bij preventief fouilleren. Over de spanning tussen veiligheid, privacy en selectie*, 15 september 2011, rapport 2011/252, p.36

burgemeester is gebleken dat hiervan in Geldermalsen klaarblijkelijk geen sprake is geweest, omdat bepalingen betreffende de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied uit het modelreglement van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) automatisch zijn overgenomen in de plaatselijke APV.

Het argument dat er in de omgeving van Geldermalsen sprake was van gevoelens van onveiligheid omdat in het westelijk gedeelte van het politiedistrict Gelderland-Zuid een groter aantal woninginbraken wordt gepleegd dan elders in het district - hoe sympathiek ook - kan niet dienen om een preventief-fouilleeractie te rechtvaardigen. Preventief fouilleren is immers niet gericht op het vinden van inbrekerswerktuigen. Slechts de verhoogde kans op de aanwezigheid van (vuur)wapens kan een reden zijn voor de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Dat daarvan sprake was op en rond de A2 bij Geldermalsen is volstrekt onvoldoende onderbouwd. Illustratief is in dat verband dat bij de gehele actie geen enkel vuurwapen is aangetroffen en slechts enkele voorwerpen die als wapen in de zin van de WWM kunnen worden aangemerkt.

Ook het gebezigde argument dat de veiligheid van de controlerende ambtenaren diende te worden gewaarborgd, vormt geen argument dat op zichzelf het gebruik van het middel preventief fouilleren kan rechtvaardigen. Met dit argument zou immers de toepassing van preventief fouilleren bij elke verkeerscontrole kunnen worden gerechtvaardigd.

En ten slotte komt ook het argument dat veel plegers van vuurwapen gerelateerde delicten zich bevinden op de A2 ter hoogte van Geldermalsen over als gezocht. Als algemene stelling is dit veel te vaag om een preventief-fouilleeractie te rechtvaardigen. Uit niets is gebleken dat kort voor deze actie in de omgeving vuurwapen gerelateerde delicten hebben plaatsgevonden in de omgeving van Geldermalsen en als dit wel zo zou zijn, zou een gerichte actie op basis van strafvorderlijke bevoegdheden geboden zijn en niet preventief fouilleren.

Gelet op het voorgaande vindt de Nationale ombudsman het voor de hand liggend dat het primaire doel van de preventief fouilleeractie langs de A2 niet zozeer was gelegen in het bieden van veiligheid aan burgers of in het wegnemen van gevoelens van onveiligheid bij inwoners van Geldermalsen doch in het creëren van een op basis van het Wetboek van Strafvordering of andere wetgeving niet bestaande mogelijkheid om bij een grootscheepse actie van politie, Belastingdienst en andere instanties eenieder zonder concrete verdenking te fouilleren en voertuigen te onderzoeken. Met andere woorden het preventief fouilleren was in feite gericht op het vinden van 'bijvangst' (zwart geld, verdovende middelen, inbrekerswerktuigen) in plaats van op het vinden van (vuur)wapens. In plaats van een onderbouwing van het veiligheidsrisico binnen het kleine veiligheidsrisicogebied op en langs een klein stuk van de A2, werd het veiligheidsrisico gekoppeld aan activiteiten die in een veel groter gebied daarbuiten hadden plaatsvonden, in feite landelijk.

De Nationale ombudsman oordeelt dat met een doelredenering is getracht om de mogelijkheid van preventief fouilleren aan de (opsporings- en handavings) mogelijkheden van de politie toe te voegen. In dat verband merkt de Nationale ombudsman op dat de wetgever destijds expliciet heeft aangegeven dat gebruik van de bevoegdheid tot preventieve fouillering met het doel om daarmee buiten het bereik van

de wet liggende zaken op te sporen, als détournement de pouvoir - misbruik van bevoegdheid - kan worden aangemerkt².

De Nationale ombudsman vindt het bovendien onbegrijpelijk dat de burgemeester, de politie en de officier van justitie expliciet hebben besloten om het besluit van de burgemeester om een bepaald gebied op en langs de A2 als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, niet voorafgaand aan de actie te publiceren. Op basis van artikel 151b, vierde lid Gemeentewet in combinatie met artikel 3:42 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) (zie Achtergrond onder 2) is de burgemeester immers verplicht om zijn besluit tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied vooraf duidelijk kenbaar te maken zodat belanghebbenden daartegen bezwaar en beroep kunnen instellen of bij de bestuursrechter om een voorlopige voorziening kunnen vragen. Alleen indien er sprake is van een spoedeisende situatie kan een dergelijke openbaarmaking op een later moment plaatsvinden. Met het niet publiceren wordt dus geen eerlijk spel gespeeld. Gelet op de datum waarop de burgemeester het besluit ondertekende en de datum waarop de preventief fouilleeractie plaatsvond, kan worden vastgesteld dat er van spoedeisendheid in het geheel geen sprake was. Het argument dat er geen ruchtbaarheid aan werd gegeven omdat de actie anders aan effectiviteit zou inboeten, toont aan dat het door de wetgever beoogde doel van de preventief fouilleerbevoegdheid en de daarbij geboden rechtsbescherming een geheel ander doel is dan werd beoogd met de algemene controleactie die, gelet op het te bereiken resultaat, om begrijpelijke redenen werd stil gehouden. De Nationale ombudsman merkt in dit verband op dat de publicatie van het veiligheidsrisicogebied (hetgeen wettelijk verplicht is) iets anders is dan het publiceren of expliciet aankondigen van de actie zelf. Het bevel van de officier van justitie om daadwerkelijk preventief te gaan fouilleren, hoeft immers niet te worden gepubliceerd.

Deze preventief fouilleeractie (als aanvulling op een algemene controleactie) wijkt duidelijk af van de preventief-fouilleeracties die al langere tijd stelselmatig in de grote steden plaatsvinden en primair zijn gericht op het preventief fouilleren op zich. De Nationale ombudsman is gelet op de beperkte inhoud van de reactie van de minister van Veiligheid en Justitie verder van oordeel dat de officier van justitie onvoldoende inhoud heeft gegeven aan de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets.

Ten slotte merkt de Nationale ombudsman op dat deze preventief fouilleeractie ook niet bij wijze van anticipatie gelegitimeerd zou kunnen worden door het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden dat thans ter goedkeuring bij de Eerste Kamer ligt.

Gelet op deze argumenten is de Nationale ombudsman van oordeel dat bij de politieactie op en rond de A2 in Geldermalsen oneigenlijk gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot preventief fouilleren, hetgeen in strijd is met het behoorlijkheidsvereiste van integriteit. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 865, nr. 5, p.6

De preventief fouilleeractie op camping 'Maaszicht'

Aanleiding voor het aanwijzen van het veiligheidsrisicogebied

Volgens de politiechef waren er twaalf vuurwapen-gerelateerde meldingen (in de periode van februari 2008 t/m april 2012) die aan het adres van de camping (de Maasbandijk te Kerkdriel) te koppelen zijn. Daarnaast waren er in de periode van 1 december 2007 t/m 1 december 2012 in totaal 326 meldingen op huisnummer x en 95 op de Maasbandijk zonder vermelding van een huisnummer die te koppelen zijn aan verstoringen van de openbare orde.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Op 15 november 2012 ontving de burgemeester van Maasdriel van het regionale politiekorps Gelderland-Zuid (thans de politie-eenheid Oost Nederland) het verzoek om in het kader van een gebiedsgerichte aanpak van de camping 'Maaszicht', het terrein van deze camping aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. De driehoek concludeerde op basis van de eerder genoemde politie-informatie dat bij de interventieactie op de camping de directe aanwezigheid van wapens niet kon worden uitgesloten. Hierdoor ontstond de vrees voor een mogelijke ernstige verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens. Voor de veiligheid van een ieder, dus ook de controleurs, werd het daarom noodzakelijk geacht ook zonder verdenking van een strafbaar feit onderzoek naar wapens en munitie te kunnen doen. Gezien de feiten en de informatie die uit het driehoeksoverleg naar voren kwam, vond de burgemeester het aannemelijk dat de openbare orde zou kunnen worden verstoord waarbij wapens zouden kunnen worden gebruikt. Het primaire doel van de controle-actie was maatschappelijk; mensen een veilig gevoel geven in het publieke domein en een bijdrage leveren aan het herstel van gezag bij overheid en politie. De actie was in de kern een grootscheepse bestuurlijke controle, die was geïnitieerd door de gemeente. Ter ondersteuning van de controle en om de gebiedsgerichte aanpak ter handhaving van bestaande regels te versterken, heeft de politie ook deelgenomen aan de actie. De politiechef en het College van B&W stellen zich op het standpunt dat het aanwijzen van het veiligheidsrisicogebied en de mogelijkheid om binnen dat gebied preventief te fouilleren behoorlijk is geweest.

Volgens de officier van justitie had zij samen met de burgemeester de proportionaliteits-overweging gemaakt op basis van dezelfde feiten en omstandigheden die ten grondslag hadden gelegen aan de beslissing van de burgemeester om het terrein van de camping 'Maaszicht' als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen. De subsidiariteitsafweging blijkt volgens de officier van justitie uit het feit dat is afgesproken dat de preventief fouilleeractie van korte duur zou zijn, binnen een afgebakend gebied (waardoor zo min mogelijk burgers zouden worden belast) en dat er a-selectief te werk zou worden gegaan.

Het aanwijzingsbesluit van de burgemeester

Op 19 november 2012 ondertekende de burgemeester van Maasdriel het besluit waarmee hij de camping 'Maaszicht' aanwees als veiligheidsrisicogebied. De burgemeester motiveerde dit besluit met exact dezelfde overwegingen die de burgemeester van Geldermalsen had gebruikt. Deze overwegingen hadden betrekking op de situatie rond de A2 en niet op die op camping 'Maaszicht', zodat geconcludeerd moet

worden dat deze abusievelijk met 'knippen en plakken' zijn gekopieerd uit het besluit van de burgemeester van Geldermalsen. Het besluit zou op 27 november 2012 gedurende een bepaalde periode van kracht zijn. Op 20 november 2012 ondertekende de officier van justitie van de regio Arnhem-Zutphen het bevel om binnen het op 19 november 2012 door de burgemeester aangewezen veiligheidsrisicogebied vanaf dinsdag 27 november 2012 te 05:00 uur tot dinsdag 27 november 2012 14:30 uur preventief te fouilleren.

Publicatie van het besluit om het veiligheidsrisicogebied aan te wijzen

Vanwege het gevaar dat betrokkenen kennis zouden krijgen van de geplande actie is met de stuurgroep, voorafgaand aan de controleactie, besloten om dit binnen de gemeentelijke organisatie zo besloten mogelijk voor te bereiden. Hiervoor werd gekozen omdat in het verleden diverse acties waarvan de gemeente Maasdriel kennis droeg, moeizaam waren verlopen en men het sterke vermoeden had dat er van voorkennis sprake was. Om die reden werd ook besloten om de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied niet te publiceren. Volgens de politiechef en het College van B&W is direct na aanvang van de controle op 27 november 2012 de gemeenteraad in kennis gesteld.

Opbrengst van de preventief fouilleeractie

Volgens de politiechef en het College van B&W zijn er tijdens de controleactie naar schatting maximaal tien personen preventief gefouilleerd. Bij deze personen werden geen wapens, noch gebruiksvoorwerpen die ook als wapen zouden kunnen worden aangemerkt, aangetroffen.

Beoordeling

Ook deze gedraging wordt getoetst aan het vereiste van integriteit, dat inhoudt dat de overheid integer handelt en een bevoegdheid alleen gebruikt voor het doel waarvoor deze is gegeven.

Onder verwijzing naar wat hiervoor is overwogen ten aanzien van de preventief-fouilleeractie op de A2 in Geldermalsen, zou gesteld kunnen worden dat op camping 'Maaszicht' sprake was van een abstract veiligheidsrisico (er vinden in een bepaald gebied in een periode van vier jaar twaalf vuurwapenincidenten plaats). De Nationale ombudsman is van oordeel dat ook bij de politieactie op 27 november 2012 op camping 'Maaszicht' te Maasdriel sprake was van misbruik van het middel preventief fouilleren. Hij zal dat hierna toelichten.

Uit de reactie van het College van B&W van de gemeente Maasdriel is gebleken dat ook in de gemeente Maasdriel de APV-bepalingen uit het modelreglement van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) automatisch worden overgenomen in de plaatselijke APV. De gemeenteraad heeft zich dus niet in algemene zin uitgesproken over de wenselijkheid van het opnemen van de bevoegdheid van de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te kunnen wijzen.

De Nationale ombudsman stelt vast dat de motivering van de burgemeester om de camping als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen klaarblijkelijk letterlijk uit het

aanwijzingsbesluit van de burgemeester van Geldermalsen is gekopieerd. Deze motivering van het aanwijzingsbesluit moet als onzinnig worden beschouwd en er was dus in het geheel geen dragende motivering van het besluit.

Gelet op de door de politie tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman verstrekte informatie zou er sprake zijn van twaalf vuurwapen gerelateerde meldingen in een periode van ruim vier jaar. Dit zou op zichzelf een rechtvaardiging kunnen zijn voor het aanwijzen van de camping als veiligheidsrisicogebied. Echter uit niets blijkt dat deze informatie ook daadwerkelijk ten grondslag heeft gelegen aan de aanwijzing van de camping door de burgemeester. Indien het aantal wapenincidenten uit het verleden werkelijk de reden zou zijn geweest voor de politieactie, zou het meer voor de hand hebben gelegen om juist met de strafvorderlijke bevoegdheden uit de WWM doorzoekingen te verrichten in specifieke woonwagens/caravans op de camping. Opvallend is dat bij deze actie niet één wapen is aangetroffen. De Nationale ombudsman heeft de indruk dat het primaire doel van de preventief fouilleeractie op de camping niet zozeer was gelegen in het bieden van veiligheid voor burgers doch juist primair in het herstellen van het openbare gezag. De opvatting die de politie Gelderland Zuid hanteert ten aanzien van de inhoud van het begrip openbare orde is niet beperkt tot geweldgerelateerde zaken, waarvoor het preventief fouilleren in principe is bedoeld, doch wordt erg ruim uitgelegd blijkens de informatie die de politie heeft verstrekt om de noodzaak van het preventief fouilleren te kunnen onderbouwen. De Nationale ombudsman kan zich niet aan de indruk onttrekken dat ook hier met een doelredenering - opportunisme - is getracht om de mogelijkheid van preventief fouilleren aan het reeds beschikbare arsenaal opsporings- en controlemogelijkheden toe te voegen. Ook het feit dat slechts tien bewoners daadwerkelijk preventief zijn gefouilleerd zonder dat duidelijk is geworden waarom deze mensen geselecteerd zijn, wijst erop dat het preventief fouilleren op oneigenlijke wijze is gebruikt voor strafvorderlijke doeleinden. Ook hier merkt de Nationale ombudsman op dat de wetgever destijds expliciet heeft aangegeven dat gebruik van de bevoegdheid tot fouillering met het doel om daarmee buiten het bereik van de wet liggende zaken op te sporen, als détournement de pouvoir - misbruik van bevoegdheid - kan worden aangemerkt.

De Nationale ombudsman vindt het eveneens onbegrijpelijk dat de burgemeester, de politie en de officier van justitie expliciet hebben besloten om het besluit van de burgemeester om de camping als veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, niet voorafgaand aan de actie te publiceren. Onder verwijzing naar wat hiervóór is overwogen met betrekking tot de politieactie rond de A2, merkt de Nationale ombudsman op dat dit aantoonde dat het door de wetgever beoogde doel van de preventief fouilleerbevoegdheid en de daarbij geboden rechtsbescherming een geheel ander doel is dan werd beoogd met deze controleactie die, gelet op het te bereiken resultaat, om begrijpelijke redenen werd stil gehouden. Alleen indien er sprake is van een spoedeisende situatie kan een dergelijke openbaarmaking op een later moment plaatsvinden. Met het niet publiceren wordt dus geen eerlijk spel gespeeld. Gelet op de datum waarop de burgemeester het besluit ondertekende en de datum waarop de preventief fouilleeractie plaatsvond, kan worden vastgesteld dat er van spoedeisendheid in het geheel geen sprake was.

De Nationale ombudsman is afgaande op de beperkte inhoud van de reactie van de minister van Veiligheid en Justitie verder van oordeel dat de officier van justitie onvoldoende inhoud heeft gegeven aan de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets. Ten slotte merkt de Nationale ombudsman op dat deze preventief fouilleeractie ook niet bij wijze van anticipatie gelegitimeerd zou kunnen worden door het wetsvoorstel verruiming fouilleerbevoegdheden dat thans ter goedkeuring bij de Eerste Kamer ligt.

Gelet op deze argumenten is de Nationale ombudsman van oordeel dat ook bij de politieactie op de camping 'Maaszicht' te Maasdriel een oneigenlijk gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot preventief fouilleren, hetgeen in strijd is met het behoorlijkheidsvereiste van integriteit. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De onderzochte gedraging van de burgemeester van Geldermalsen, de regionale politie-eenheid Oost Nederland en de officier van justitie te Arnhem van 25 en 26 oktober 2012 is niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van integriteit.

De onderzochte gedraging van de regionale politie-eenheid Oost Nederland en de officier van justitie te Arnhem van 27 november 2012 is niet behoorlijk wegens strijd met het vereiste van integriteit.

Slotoverweging en aanbeveling

Wat hebben deze beide acties gemeen? In beide gevallen is het middel preventief fouilleren toegepast in combinatie met een controleactie die een ander doel diende. Hierdoor komt de zuiverheid van oogmerk in het geding. Bij beide acties zijn diverse van criminaliteit afkomstige zaken (geld, inbrekerswerktuigen, verdovende middelen) in beslag genomen. Dat is mooi maar daarvoor is het middel preventief fouilleren - een ingrijpend middel waarbij zonder enige verdenking de bevoegdheid bestaat eenieder te fouilleren en voertuigen te doorzoeken - niet bedoeld. Wapens zijn er nauwelijks aangetroffen en vuurwapens al helemaal niet. Op deze manier worden de waarborgen die het Wetboek van Strafvordering en andere regelgeving bieden ter bescherming tegen willekeur, omzeild.

De Nationale ombudsman is bezorgd over het gemak waarmee de bestuurders in beide gevallen aan de door de wetgever ingebouwde waarborgen voor de burgers voorbij zijn gegaan. Immers is strafrechtelijke opsporing met bijzondere waarborgen omgeven. Zo werd er in beide gevallen niet meer expliciet overwogen of de gemeenteraad de bevoegdheid van de burgemeester om een veiligheidsrisicogebied aan te wijzen, wel wil opnemen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Die bevoegdheid werd, zo bleek, zonder een moment van bezinning direct automatisch overgenomen uit de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De motivering van het aanwijzingsbesluit dat betrekking had op de camping was met 'knippen en plakken' letterlijk uit het aanwijzingsbesluit van de burgemeester van Geldermalsen

overgenomen dat betrekking had op een geheel andere omgeving met een andere problematiek. Vervolgens werden de aanwijzingsbesluiten niet vooraf gepubliceerd hetgeen evident in strijd is met de expliciete wettelijke verplichting daartoe en tot oneerlijk spel leidt.

Het is teleurstellend om vast te stellen dat juist de officier van justitie haar rol als tegenkracht niet heeft vervuld omdat zij onvoldoende invulling gaf aan de gedegen toets aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Gelet op wat er in het voortraject van de beide preventief fouilleeracties is gebeurd, komt het de Nationale ombudsman voor dat de burgemeesters en de officier van justitie de marionetten van het politiekorps Gelderland-Zuid lijken te zijn geweest.

Ook al lijkt het doel sympathiek (het bestrijden van criminaliteit), het gebruik van preventief fouilleren vormde bij deze beide acties een schoolvoorbeeld van détournement de pouvoir, misbruik van bevoegdheid.

De Nationale ombudsman geeft daarom de korpschef van de Nationale politie, het College van procureurs-generaal en de burgemeesters van de gemeenten ernstig in overweging te bevorderen dat het middel preventief fouilleren niet meer in combinatie met andere controleacties wordt ingezet, dit om de zuiverheid van handelen te waarborgen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

1. 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. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat de burgemeester de beslissing tot gebiedsaanwijzing niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt hij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking daarvan.
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.

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3, eerste lid

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 3:42

1. De bekendmaking van besluiten van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de Staatscourant, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
2. De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door

kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

3. Indien alleen van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven, wordt het besluit tegelijkertijd ter inzage gelegd. In de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit ter inzage ligt.

3. Wet Wapens en Munitie (WWM)

Artikel 50

1. De bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren zijn bevoegd te vorderen dat de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, wordt geopend, indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:
 - a. een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
 - b. een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27;
 - c. aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.
2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid kan slechts worden uitgeoefend tegen bepaalde personen, indien daartoe jegens hen aanleiding bestaat. De officier van justitie kan gelasten dat deze bevoegdheid tegenover een ieder kan worden uitgeoefend.
3. In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om verpakkingen van goederen, met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op wapens of munitie. Het bevel bevat een omschrijving van het aangewezen gebied en de geldigheidsduur die niet langer dan twaalf uur mag bedragen. Het bevel bevat voorts de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid om de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.
4. Indien geen medewerking wordt verleend, kunnen de in het eerste lid bedoelde ambtenaren, op kosten en risico van de houder van de goederen, in het nodige voorzien.

Artikel 51

1. De bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren zijn bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:
 - een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
 - een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27;
 - aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.
2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid kan slechts worden uitgeoefend ten aanzien van bepaalde vervoermiddelen, indien daartoe jegens deze aanleiding

bestaat. De officier van justitie kan gelasten dat deze bevoegdheid tegenover elk vervoermiddel kan worden uitgeoefend.

3. In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om vervoermiddelen te onderzoeken op wapens of munitie. Het bevel bevat een omschrijving van het aangewezen gebied en de geldigheidsduur die niet langer dan twaalf uur mag bedragen. Het bevel bevat voorts de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid vervoermiddelen te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.
4. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren kunnen van de bestuurders van voertuigen en van de schippers van vaartuigen daartoe vorderen dat deze de vervoermiddelen tot stilstand brengen, deze vervoermiddelen naar een door hen aangewezen plaats overbrengen en overeenkomstig hun aanwijzingen terzake medewerking verlenen.

Artikel 52

1. De bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren zijn te allen tijde bevoegd tot inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen. Zij kunnen daartoe hun uitlevering vorderen.
2. De in het eerste lid bedoelde ambtenaren zijn bevoegd personen aan hun kleding te onderzoeken indien daartoe redelijkerwijs aanleiding bestaat op grond van:
 - een gepleegd strafbaar feit waarbij wapens zijn gebruikt;
 - een gepleegde overtreding van de artikelen 13, 26 of 27;
 - aanwijzingen dat een strafbaar feit als bedoeld onder a of b zal worden gepleegd.
3. In gebieden die overeenkomstig artikel 151b, eerste lid, van de Gemeentewet, door de burgemeester als veiligheidsrisicogebied zijn aangewezen kan de officier van justitie gelasten dat tegenover een ieder de bevoegdheid kan worden uitgeoefend om hem aan zijn kleding te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens of munitie. Het bevel bevat een omschrijving van het aangewezen gebied en de geldigheidsduur die niet langer dan twaalf uur mag bedragen. Het bevel bevat voorts de feiten en omstandigheden, op grond waarvan de toepassing van de bevoegdheid om een ieder aan zijn kleding te onderzoeken op wapens of munitie noodzakelijk wordt geacht.
4. De bedoelde ambtenaren alsmede andere daartoe door Onze Minister aangewezen personen zijn bevoegd een persoon die zich bevindt op een bij regeling van Onze Minister aangewezen luchthaven, te allen tijde aan zijn kleding en de verpakking van goederen, met inbegrip van reisbagage, alsmede diens vervoermiddel, te onderzoeken.
5. Onze Minister wijst een luchthaven met toepassing van het vierde lid slechts aan indien dat naar zijn oordeel met het oog op de veiligheid nodig is.