



Rapport

Rapport over een klacht over de regionale politie-eenheid Amsterdam.

Datum: 27 juni 2013

Rapportnummer: 2013/074

Aanleiding

Op de avond van 16 juni 2012 gaf verzoeker een feestje in zijn woning en tuin. Die avond ontving de politie van een van de bureaus van verzoeker een melding van geluidsoverlast. Twee politieambtenaren gingen rond 23.30 uur ter plaatse en betraden de hal van het pand. Toen verzoeker arriveerde, vroeg hij de agenten naar buiten te gaan. Verzoeker werd om zijn legitimatie gevraagd. Aanvankelijk weigerde verzoeker dit, omdat de agenten geen geluidsoverlast hadden geconstateerd, maar nadat de politieambtenaren hadden aangegeven dat ze hem anders konden aanhouden, ging verzoeker overstag.

Verzoeker diende op 4 juli 2012 bij de politie Amsterdam een klacht in over het handelen van de twee politieambtenaren. Overeenkomstig het advies van de klachtencommissie verklaarde de korpsbeheerder bij brief van 31 december 2012 de klacht over het betreden van de woning van verzoeker gegrond en de klacht over het legitimeren ongegrond. Op 22 januari 2013 vroeg verzoeker de Nationale ombudsman een uitspraak te doen over zijn klacht dat hij zich op 16 juni 2012 (in zijn woning) heeft moeten legitimeren. De Nationale ombudsman stelde op 18 februari 2013 een onderzoek in naar de klacht. Daarbij werd uitgegaan van de volgende klachtformulering:

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat ambtenaren van de politie Amsterdam hem op 16 juni 2012 hebben gevorderd zich te legitimeren.

Standpunt verzoeker

Op 16 juni 2012 gaf verzoeker een housewarming, gecombineerd met de verjaardag van zijn vriendin. Omdat de bel van de voordeur stuk was, had verzoeker een briefje op de voordeur gedaan met daarop zijn mobiele nummer. Tegen een uur of half twaalf werd hij op zijn mobiele telefoon gebeld door een politieambtenaar met de vraag of zij door mochten lopen, aangezien de voordeur niet op slot zat. Verzoeker verzocht de politieambtenaren buiten te blijven staan en vertelde hen dat hij direct naar de deur zou komen. Toen verzoeker naar de voordeur liep, constateerde hij dat de politieambtenaren al in de hal stonden en door wilden lopen om een kijkje te nemen in zijn woning. Nadat verzoeker en de politieambtenaren zich aan elkaar hadden voorgesteld en verzoeker op de vraag van een van de politieambtenaren had bevestigd dat hij de bewoner was, vertelden de politieambtenaren de reden van hun komst. Rond half tien zou er een melding zijn binnengekomen dat er op zijn adres een housefeest werd gegeven. Verzoeker vertelde de

agenten dat er van een housefeest helemaal geen sprake was, maar een housewarming en dat het feestje net was afgelopen en iedereen (er waren nog ongeveer 25 mensen) op het punt stond om naar huis te gaan. Hij verzocht de politieambtenaren naar buiten te gaan. Daarop vroegen ze verzoeker om zijn ID-bewijs. Verzoeker vroeg aan de politieambtenaren of ze hem een bon gingen geven, maar de agenten antwoordden dat dit niet mogelijk was, omdat ze geen geluidsoverlast hadden geconstateerd. Daarop antwoordde verzoeker dat hij zich dan ook niet meer hoefde te legitimeren. Herhaaldelijk vroeg hij hen naar buiten te gaan. De politieambtenaren lieten verzoeker weten dat als hij zich niet zou legitimeren, hij zou worden aangehouden. Een van de politiemensen stond al met de handboeien in de aanslag, aldus verzoeker. Verzoeker heeft onder protest zijn ID-bewijs laten zien.

Verzoeker heeft de indruk dat de politieambtenaren hem alleen maar om zijn legitimatie hebben gevraagd, omdat ze gepikeerd waren dat verzoeker hen uit zijn woning had gezet. Hoewel verzoeker kan begrijpen dat hij op deze manier niet heel gastvrij is overgekomen, (de politieambtenaren vroegen ook waarom hij zo vervelend deed) meent hij dat de politieambtenaren niet zomaar de hal van zijn woning hadden mogen betreden. Hij had immers door de telefoon al duidelijk te kennen gegeven dat ze buiten moesten blijven wachten. In de interne klachtbehandeling bij de politie hebben de politieambtenaren verklaard dat ze verzoeker om een legitimatie hadden gevraagd voor de afhandeling van de melding in de systemen van de politie. Verzoeker vindt het veel te ver gaan dat de politie hem om die reden, nota bene in zijn eigen huis, inzage in zijn ID-bewijs kan vorderen, terwijl er niets strafbaars was geconstateerd. Daar komt nog bij dat het 'open tuinen dagen' waren rond 16 juni 2012. In de normaal zo rustige tuinen van de huizen aan de Amsterdamse grachtengordel is het dan heel druk. Er was overdag veel (harde) live muziek te horen. De politie leek daar volgens verzoeker niet van op de hoogte.

Standpunt politie Amsterdam

In reactie op het onderzoek liet de politiechef samengevat het volgende weten.

Hinder door middel van geluidsapparaten en geluidsoverlast is niet eenduidig te definiëren en niet eenvoudig vast te stellen. In de praktijk heeft dat ertoe geleid dat een eerste overlastmelding in de regel met een waarschuwing aan de overlastveroorzaker wordt afgedaan. Bij vervolgmeldingen ligt een repressief optreden voor de hand. In dat geval mag geen twijfel bestaan dat de betreffende verdachte in een eerder stadium is geconfronteerd met de door anderen ervaren overlast of hinder. Daarom wordt de identiteit van de gewaarschuwde persoon aan de hand van een identiteitsbewijs vastgesteld.

Niet ter discussie staat dat verzoeker op 16 juni 2012 een feest heeft gegeven en dat derden daarvan overlast hebben kunnen ervaren. Of de politieambtenaren uit eigen

waarneming overlast hebben geconstateerd, is volgens de politiechef op dat moment minder relevant. Zij mochten ervan uitgaan dat er overlast was veroorzaakt. Daarom konden ze met verzoeker, die had aangegeven de bewoner te zijn, de afspraak maken dat verdere overlast achterwege zou blijven. Een dergelijke afspraak is van belang voor het optreden bij vervolklachten. In verband met de administratieve afhandeling van de overlastmelding is verzoeker gevraagd zich te legitimeren. De afhandeling is vervolgens in de politiestructuren verwerkt.

Het is volgens de politiechef niet zo dat er ter afwikkeling van een melding standaard een identiteitsbewijs wordt gevraagd. Elke melding wordt afzonderlijk beoordeeld. In dit geval achtte de politiechef het noodzakelijk dat de identiteit van verzoeker werd vastgesteld. De politiechef was van mening dat de vordering in dit geval in lijn was met de Aanwijzing uitgebreide identificatieplicht van het College van procureurs-generaal.

In zijn reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman kwam de politiechef ook terug op het oordeel van zijn ambtsvoorganger wat betreft de klacht over het niet terstond verlaten van de woning van verzoeker. De politiechef overwoog dat er in het pand waar verzoeker woont meerdere woningen geregistreerd staan. De politieambtenaren hebben verklaard in de hal te hebben gestaan en niet in de woning. Volgens de politiechef is er geen sluitende juridische definitie van het begrip woning. Leidend zijn de concrete omstandigheden. Gangbaar is die ruimten aan te merken als woning, waarin het privéhuishoudelijk leven zich afspeelt. Dat kan volgens de politiechef, met in achtname van de gangbare rechtspraak, in de regel van een (gemeenschappelijke) hal niet worden gezegd. De eerdere conclusie van de klachtencommissie en de korpsbeheerder dat het optreden in strijd was met de bepalingen van de Algemene wet op het binnentreden kon de politiechef dan ook niet volgen.

Intern klachtendossier

In het kader van het onderzoek verstrekten de politiechef het intern klachtendossier, met daarin de verklaring die de betrokken politieambtenaren eerder hebben afgelegd. Deze komen op hoofdlijnen overeen met de verklaring van verzoeker. De politieambtenaren verklaarden nog wel dat zij toen ze voor de deur van de woning stonden, hebben gebeld met een nummer dat op een briefje op de deur hing. De persoon die ze aan de lijn kregen, zei dat hij eraan kwam. Door achtergrondgeluid was de verbinding niet goed, dus de politieambtenaar die belde kon verder niet goed verstaan wat er werd gezegd. Volgens de politieambtenaren zijn zij door twee andere mannen binnengelaten toen ze voor de deur van de woning stonden en mochten ze in de hal plaatsnemen, met de mededeling dat een van hen verzoeker wel even ging halen. Luide muziek hebben beide ambtenaren niet geconstateerd, wel geluid van luid pratende mensen op de achtergrond. Na een mededeling over de reden van de komst hebben ze ter afwikkeling van de melding aan verzoeker gevraagd zich te legitimeren. Verzoeker wilde niet meewerken. Hij gaf aan dat hij op dit adres stond ingeschreven en dat de politieambtenaren maar moesten uitzoeken

wie hij was. Door bemiddeling van de twee andere mannen (gasten van verzoeker) heeft verzoeker zich uiteindelijk gelegitimeerd.

Op aanvullende vragen van de Nationale ombudsman antwoordde een van de betrokken politieambtenaren, de heer W., samengevat als volgt. De ruimte van het pand waar ze verzoeker spraken omschreef W. als een centrale hal waar verschillende deuren op uitkomen, met een trap naar boven en een gangetje naar achteren. Voor W. en zijn collega was het niet duidelijk dat deze ruimte onderdeel uitmaakte van verzoekers woning. Toen verzoeker kwam aangelopen, hebben verzoeker en de politieambtenaren zich kort voorgesteld. Bij een melding van geluidsoverlast wordt altijd gevraagd naar een ID-bewijs. Toen W. verzoeker dan ook om zijn ID-bewijs vroeg veranderde de sfeer, die tot dan toe nog gemoedelijk was. W. heeft verzoeker inderdaad gewaarschuwd dat hij kon worden aangehouden, als hij zich niet zou legitimeren.

Op verzoek van de Nationale ombudsman verstrekte de politiechef de melding van geluidsoverlast. Voor zover van belang staat daarin vermeld: *'Meneer (melder, No) heeft al de hele dag overlast van een luidruchtige houseparty die de burens in de binnentuin aan het vieren zijn. Hij vindt dat het nu wel genoeg is, want hij wil naar bed. Betreft nieuwe burens'.* Als afhandeling van de melding hebben de betrokken politieambtenaren laten vermelden: *'Geluidsoverlast doen stoppen, ze zouden het rustig houden'.*

Hoor- en wederhoor

In het kader van hoor- en wederhoor werd de reactie van de politiechef aan verzoeker voorgelegd. Ten aanzien van het betreden van zijn woning door de politieambtenaren liet verzoeker weten dat hij in een oud herenhuis woont. Op 16 juni 2012 woonde hij daar alleen met zijn vriendin en kind. De andere appartementen in het pand waren niet bewoond. Achter de afsluitbare voordeur van het pand bevindt zich een centrale hal. Dit is de ruimte waar de politieambtenaren stonden. Als hij van zijn slaapkamer naar zijn woonkamer wil, dan moet hij via deze hal. Bewoners van bovengelegen appartementen moeten ook door deze hal om bij hun woning te komen. Wat verzoeker betreft begint zijn woning bij de voordeur. Volgens verzoeker hebben zijn vrienden de politieambtenaren niet binnengelaten, ze zijn gewoon naar binnengelopen. Ten aanzien van de legitimatieplicht blijft verzoeker bij zijn standpunt dat hij het onvoldoende vindt dat de politie hem in zijn woning om een legitimatiebewijs kan vragen, als er geen strafbare feiten geconstateerd zijn. Hij kon zich overigens wel voorstellen dat de burens wat hinder hebben ondervonden van het feestje, maar geen van zijn burens heeft bij hem geklaagd.

Oordeel Nationale ombudsman

Nu de politiechef de eerder door de korpsbeheerder gegrond verklaarde klacht alsnog ongegrond acht en verzoeker zich niet kan vinden in dit oordeel, zal de Nationale ombudsman eerst een oordeel uitspreken over de klacht dat de politieambtenaren op 16 juni 2012 de woning van verzoeker hebben betreden.

Ten aanzien van het betreden van de woning

Behoorlijkheidsnorm

1. Deze klacht toetst de Nationale ombudsman aan het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Het huisrecht vindt bescherming in de Grondwet en internationale verdragen. Het huisrecht houdt voor politieambtenaren in dat zij buiten de bij of krachtens de wet bepaalde gevallen niet binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner of een machtiging van een (hulp)officier van justitie (zie Achtergrond).

2. Van belang is de vraag of de hal die de betrokken politieambtenaren hadden betreden, als (onderdeel van de) woning valt aan te merken. Het begrip woning is in de wet niet gedefinieerd. In de literatuur wordt de woning vaak aangeduid als plaats waar de mens feitelijk zijn privaat huiselijk leven leidt en die hij daarom aan zijn persoon verbindt door deze van de buitenwereld af te sluiten (zie Achtergrond). Bij die plaats behoren de ter beschikking en ten gebuik van de bewoner staande besloten ruimten welke binnenshuis gemeenschap hebben met die plaats, zonder dat daarvoor andermans gebied behoeft te worden betreden. Gemeenschappelijke portieken en trappen maken geen deel uit van de woning. Volgens vaste rechtspraak gaat het om de concrete omstandigheden van het geval, ten tijde van het binnentreden, om te beoordelen of er sprake was van het betreden van een woning.

3. Gezien het bovenstaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de ruimte in het pand waar de politieambtenaren zich bevonden, niet als 'woning' gedefinieerd kan worden. Het betrof een ruimte die toegang gaf tot meerdere woningen en niet uitsluitend voor verzoeker ter beschikking stond. Dat deze ruimte niet tot de woning behoorde konden de betrokken politieambtenaren ook afleiden uit het feit dat de toegangsdeur niet afgesloten was, althans door derden werd geopend. Er was dan ook geen toestemming van verzoeker of een machtiging van een (hulp)officier van justitie nodig om deze ruimte te betreden.

De gedraging is behoorlijk.

Ten aanzien van het legitimeren

Behoorlijkheidsnorm

4. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid integer handelt en een bevoegdheid alleen gebruikt voor het doel waarvoor deze is gegeven. In de wet (zie Achtergrond) is de bevoegdheid opgenomen voor politieambtenaren om inzage te vorderen in iemands ID-bewijs, als deze inzage redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de politietaak. Deze bevoegdheid is verder uitgewerkt in de Aanwijzing uitgebreide identificatieplicht van het College van procureurs-generaal (zie Achtergrond).

5. Allereerst wil de Nationale ombudsman opmerken dat het voor een vordering tot inzage in een ID-bewijs niet nodig is dat er sprake is van een verdenking of een heterdaadsituatie. Anders dan verzoeker stelt, hoeft het dus niet zo te zijn dat als de politie hem geen bon kan geven voor geluidsoverlast, ze van hem ook geen inzage kan vorderen in zijn ID-bewijs. Voor een vordering tot inzage in een ID-bewijs geldt een ruimer criterium, de redelijke noodzakelijkheid voor de taakuitoefening van de politie. De vraag is of er in het onderhavige geval sprake was van deze redelijke noodzakelijkheid.

6. Relevant is een uitspraak van een rechter in kort geding (zie Achtergrond). In die zaak was een persoon uiteindelijk aangehouden omdat hij zich niet kon legitimeren. De politie had deze persoon eerder staande gehouden op een treinstation, nadat zij een melding hadden gekregen dat deze persoon in de trein een vrouw zou hebben mishandeld. Mishandeling bleek niet aan de orde. Om de relevante gegevens met betrekking tot (de afwikkeling van) de melding vast te kunnen leggen in het bedrijfsprocessensysteem van de politie, werd de persoon gevraagd naar zijn naam en vervolgens gevorderd zich te legitimeren. In dit vonnis werd op voorhand geen aanleiding gezien om aan te nemen dat dit niet binnen de grenzen van de redelijke taakuitoefening van een politieambtenaar viel, temeer daar de persoon een andere naam opgaf dan de agenten bij de melding hadden doorgekregen.

7. Ook wordt verwezen naar een eerder oordeel van de Nationale ombudsman (rapport No 2008/032). In de enigszins vergelijkbare casus verweet de hoofdbewoner dat niet hij, maar een andere bewoner van het pand die aanwezig was op het overlast gevende feestje, door de politie was gewaarschuwd. De Nationale ombudsman overwoog toen dat het beter was geweest als de politie zich ervan vergewist had of degene aan wie zij de waarschuwing had gegeven, de hoofdbewoner was.

8. Uit het voorgaande volgt dat het van belang is dat de politie de identiteit kan vaststellen van de persoon met wie zij spreekt, ook als dit is ter afwikkeling van een melding in het bedrijfsprocessensysteem van de politie. In de gegeven situatie is de Nationale ombudsman van oordeel dat de politie verzoeker inzage in zijn ID-bewijs mocht vorderen. Ook al was er wellicht geen directe aanleiding om te twijfelen aan wie verzoeker opgaf te zijn, er waren meerdere mensen in de woning en als de politie dan van een van hen te horen krijgt dat het feestje is afgelopen, dan is het goed dat de politie checkt met wie zij heeft gesproken, ook voor het geval er opnieuw een melding van geluidsoverlast op dat adres zou worden gedaan. Wel hadden de betrokken politieambtenaren in hun

mutatierapport moeten opnemen waarom ze verzoeker inzage in zijn ID-bewijs hebben gevorderd. Al met al is er niet gehandeld in strijd met het vereiste van integriteit.

De gedraging is behoorlijk.

De Nationale ombudsman merkt nog wel op dat standaard inzage vorderen in een ID-bewijs bij meldingen van geluidsoverlast te ver gaat. Telkens moet worden voldaan aan de redelijke noodzakelijkheid. Dit kan per geval verschillen.

Conclusie

De klacht over het betreden van de woning is niet gegrond. De klacht over het legitimeren is niet gegrond.

Achtergrond

Ten aanzien van het betreden van de woning

Handboek strafzaken, F. Vellinga-Schootstra, 13.5 Algemene wet op het binnentreden

Artikel 8 EVRM

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 12 Grondwet

1. Het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.
2. Voor het binnentreden overeenkomstig het eerste lid zijn voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen.
3. Aan de bewoner wordt zo spoedig mogelijk een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt. Indien het binnentreden in het belang van de nationale veiligheid of dat van de

strafvordering heeft plaatsgevonden, kan volgens bij de wet te stellen regels de verstrekking van het verslag worden uitgesteld. In de bij de wet te bepalen gevallen kan de verstrekking achterwege worden gelaten, indien het belang van de nationale veiligheid zich tegen verstrekking blijvend verzet.

Artikel 2 Algemene wet op het binnentreden

1. Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is een schriftelijke machtiging vereist, tenzij en voor zover bij wet aan rechters, rechterlijke colleges, leden van het openbaar ministerie, burgemeesters, gerechtsdeurwaarders en belastingdeurwaarders de bevoegdheid is toegekend tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner. De machtiging wordt zo mogelijk getoond.
2. Onze Minister van Justitie stelt het model van deze machtiging vast.
3. Een schriftelijke machtiging als bedoeld in het eerste lid is niet vereist, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnengetreden.

Ten aanzien van het legitimeren

Artikel 8a Politiewet 1993

1. Een ambtenaar van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, is bevoegd tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht van personen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. (...)

Artikel 2 Wet op de identificatieplicht

Een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, is verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993, een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 ter inzage aan te bieden. (...)

Aanwijzing uitgebreide identificatieplicht (2009A024)

Het College van procureurs-generaal heeft in de 'Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht' met beleidsregels aangegeven dat de identificatieplicht zich niet beperkt tot verdachten, maar zich ook uitstrekt tot getuigen, aangevers, melders, betrokkenen, veroordeelden, vreemdelingen, slachtoffers enzovoort. De Aanwijzing noemt verder voorbeeldsituaties waarin een identiteitscontrole aangewezen kan zijn:

- een auto rijdt 's nachts rond op een industrieterrein;

- er vindt op straat of in een café een schietpartij plaats en het is relevant voor het onderzoek om de identiteit van (mogelijke) getuigen vast te stellen;
- in een groepje bekende dealers duikt een onbekende op;
- hangjongeren veroorzaken overlast in de openbare ruimte;
- er woedt een brand en de (mogelijke) brandstichter zou zich kunnen bevinden tussen de toegestroomde belangstellenden;
- bij evenementen zoals voetbalwedstrijden en demonstraties in geval van rellen of (dreigende) escalatie;
- bij onrust of dreigend geweld in uitgaansgebieden en/of openbare manifestaties waarbij gevaar van ordeverstoring aanwezig is;
- verkeersovertredingen;
- bij een kraakactie;
- iemand wil aangifte doen van een strafbaar feit;
- bij het opnemen van een getuigenverklaring in een strafzaak;
- een vergunninghouder wordt gecontroleerd en deze komt de vergunningsvoorwaarden niet na.

Wanneer van iemand de identiteit al bekend is bij de ambtenaar die de vordering tot inzage wil doen, dan is de uitoefening van de bevoegdheid tot identiteitscontrole niet zonder meer op zijn plaats.

Ook is bepaald dat in een proces-verbaal moet worden aangegeven op basis waarvan de opsporingsambtenaar het noodzakelijk heeft geacht de inzage in het ID-bewijs te vorderen. In het proces-verbaal moet de concrete activiteit die aan de vordering tot inzage van het ID-bewijs ten grondslag ligt, worden geschreven.

Rechtbank 's-Gravenhage, 13 juli 2007, LJB: BA9906