

Rapport

Klacht

Verzoekers klagen erover dat ambtenaren van het regionale politiekorps Gelderland-Midden onnodig hard hebben opgetreden op het Jansplein te Arnhem op 16 september 2006, door een charge uit te voeren en NAC-supporters in gereedstaande bussen te laten plaatsnemen.

Verder klagen verzoekers erover dat het regionale politiekorps ten aanzien van verzoekers ten onrechte gebruik heeft gemaakt van het noodbevel van 16 september 2006 van de burgemeester van Arnhem, aangezien niet aan alle criteria uit het noodbevel werd voldaan.

Tot slot klagen verzoekers erover dat ambtenaren van het regionale politiekorps Gelderland-Midden op 16 september 2006 foto's hebben gemaakt van verzoekers, zonder daartoe een bevoegdheid te hebben.

Beoordeling

Algemeen

1. Op zaterdag 16 september 2006 werd in Arnhem in het voetbalstadion Gelredome, in het kader van de voetbalcompetitie de wedstrijd Vitesse-NAC gespeeld. De wedstrijd begon om 20:00 uur. Van te voren was bepaald dat deze wedstrijd voor NAC-supporters te bezoeken was op basis van vrij vervoer. Aan het einde van die middag bevindt zich in de binnenstad een grote groep NAC-supporters. Het is lekker weer en de terrasjes zitten vol met winkelend publiek en supporters. Ook Vitesse-supporters verzamelen zich in de stad. Niet veel later krijgt de politie de informatie door dat de Vitesse-supporters uit zijn op een treffen met de supporters van de rivaliserende club. Om een gewelddadig treffen te voorkomen heeft de burgemeester van Arnhem vervolgens een noodbevel uitgevaardigd op basis waarvan NAC-supporters, al dan niet onder dwang, naar het stadion zijn vervoerd.

2. Toen de politie daarop trachtte de NAC-supporters naar deze speciale bussen te dirigeren, is het tot een treffen gekomen tussen de politie en een groep supporters. Deze groep is daarop, nu met harde hand, alsnog naar de bussen begeleid. Bij aankomst bij het stadion zijn alle supporters door diverse politiefunctionarissen gedwongen gefotografeerd met hun identiteitsbewijs onder het gezicht. Deze foto's werden ook doorgestuurd naar het regionale politiekorps Midden- en West-Brabant. Na aankomst van nog dertien bussen met NAC-supporters die direct uit Breda naar het stadion reisden waren er ongeveer duizend NAC-supporters in het stadion. Er zijn verder tijdens en na afloop van de wedstrijd geen ongeregelheden meer geweest.

Ten aanzien van het onnodig hard optreden op het Jansplein

Bevindingen

1. Verzoekers gaven aan dat zij verheugd waren om voor het eerst sinds jaren weer zelf te mogen kiezen met welk vervoer zij naar een uitwedstrijd van NAC konden gaan. Verzoeker K., die destijds in Den Haag woonde, is die dag zelfs speciaal met de auto naar Breda gereden, om vanaf daar met de trein en andere NAC-supporters naar Arnhem te reizen. Verzoekers hebben tijdens de treinreis geen bijzonderheden gezien, afgezien van het feit dat er een grote groep voornamelijk mannelijke supporters in de trein zat. Bij het uitstappen in Arnhem is naar hun zeggen er wel even wat gezongen, maar dit was snel weer afgelopen. Bij aankomst in het centrum bleek dat de terrasjes op de Korenmarkt al vol zaten, mede door het lekkere weer. Ook was het hun bekend dat hier vaak Vitesse-supporters zaten en wilden zij deze niet nodeloos provoceren. De groep supporters is vervolgens doorgelopen naar het Jansplein, om daar op het terras een biertje, of een paar, te drinken voor aanvang van de wedstrijd later die avond. Op dat moment was alles rustig, er werd niet gezongen, veel NAC-supporters waren niet als zodanig herkenbaar en er heerste een gezellige sfeer.

2. Al snel hoorden verzoekers dat er iets werd omgeroepen vanuit een politieauto, zij konden echter niet horen wat er precies gezegd werd. Bij navraag door verzoeker K. bij de politieauto bleek dat alle NAC-supporters verzocht werd om direct naar bussen te gaan, die klaarstonden op het Gele Rijdersplein, om vervolgens daarmee naar het stadion te worden vervoerd. Verzoekers zien dat kort hierop een groep supporters gaat lopen in de richting van de Jansplaats. Even later zien zij dat deze groep rennend terugkomt, met politiemensen achter zich aan, die de supporters al slaande naar de bussen drijft. Eén verzoeker heeft ook rake klappen gekregen toen hij naar de bussen liep. Beiden verklaarden het politiegeweld onbegrijpelijk en buiten proportie te vinden. Tevens voelden zij zich als voetbalsupporters over één kam geschoren en daarmee ook onheus behandeld. Verzoekers klagen er over dat het gebruikte geweld niet in verhouding stond tot het doel dan wel de aanleiding hiervoor. Zij veroordeelden de supporters die buiten hun gezichtsveld kennelijk de politie had bekogeld met voorwerpen maar vinden dat de politie ten onrechte alle aanwezige NAC-supporters met geweld heeft aangepakt. De politie had in hun ogen nog een scheiding kunnen en moeten aanbrengen tussen de raddraaiers en de overige NAC-supporters op het Jansplein, die geen problemen hadden gemaakt.

3. Bij de Nationale ombudsman hebben zich naar aanleiding van deze klacht nog een zestal personen aangediend die in e-mailberichten aan de Nationale ombudsman aangaven de klachten van verzoekers te ondersteunen.

4.1 De korpsbeheerder reageerde op 21 oktober 2008 ten aanzien van dit klachtonderdeel als volgt. Zij schrijft dat de politie Gelderland-Midden vooraf wel op de hoogte was van het feit dat er voor dit duel veel belangstelling zou zijn van NAC-zijde. Behalve dat er dertien bussen met supporters zouden arriveren, zou een groot aantal supporters met de auto en

de trein komen. De Spoorwegpolitie gaf die middag de informatie door dat een grote groep, deels dronken, supporters met de trein in aantocht was. Er ontstond al snel de situatie dat er sprake was van een (te) grote groep NAC-supporters, die vroeger en groter in aantal dan verwacht in het centrum van Arnhem waren gearriveerd. Er werden leuzen tegen Vitesse geroepen en er waren personen aanwezig met stadionverboden en in het bezit van verboden wapens. De meeste politiefunctionarissen die stonden gepland voor dit duel waren nog niet aanwezig. Inmiddels had zich ook een grote groep Vitesse-supporters elders in het centrum van Arnhem verzameld en kwamen er aanwijzingen binnen bij de politie dat een gewelddadig treffen tussen beide groepen te verwachten was. De politie heeft die middag ook geweld moeten gebruiken om de Vitesse-supporters te belemmeren naar de NAC-supporters te gaan. Uiteindelijk was het niet meer mogelijk voor de politie om deze groep tegen te houden. Dit in combinatie met de drukte in de stad en gezien het feit dat de aanvang van de wedstrijd nog enige tijd op zich liet wachten leidde er toe dat de burgemeester een noodbevel uitvaardigde om de supporters van NAC uit het centrum te verwijderen.

4.2 Toen dit door de politie aan de aanwezige supporters duidelijk werd gemaakt gaven zij hieraan geen gevolg en liep er een groep in de tegenovergestelde richting dan door de politie werd aangegeven, aldus de korpsbeheerder. De politieagenten hebben geprobeerd om deze groep supporters tegen te houden maar werden daarbij bekogeld met diverse voorwerpen. Eén politieman werd daarbij op het hoofd geraakt en moest worden afgevoerd naar het ziekenhuis. Een andere politieagent raakte gewond door een stoel die op zijn bovenlichaam terechtkwam. Mede door deze incidenten is er geweld toegepast en is het grootste deel van de supporters naar de hiervoor gereedstaande bussen gedirigeerd om vervolgens rechtstreeks naar het Gelredome te worden vervoerd. Het optreden van de politieambtenaren is naar het oordeel van de korpsbeheerder weliswaar hard geweest, maar gezien de moeilijke omstandigheden waaronder de politie moest optreden zeker niet disproportioneel.

5. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman zijn op 2 april 2009 door onderzoekers van de Nationale ombudsman in Arnhem acht betrokken politieambtenaren gehoord, waaronder zowel de leidinggevendenden op die dag als de politiefunctionarissen die belast waren met de uitvoering. Voor zover hier van belang en in aanvulling op de bovenbeschreven bevindingen kwam hier verder nog het volgende uit naar voren.

5.1 Tijdens het gesprek met de leidinggevendenden van de politie bleek dat er voor de desbetreffende wedstrijd geen apart draaiboek was opgesteld. De informatie die voorafgaand aan de wedstrijd bij de politie Gelderland-Midden was binnengekomen was dat er een massale toeloop werd verwacht van NAC-supporters, die zouden arriveren kort voor aanvang van de wedstrijd in dertien bussen. De politie schatte in dat de aanvoer van de supporters met deze bussen geen problemen op zou leveren. Ook verder had de politie geen aanwijzingen dat er problemen te verwachten waren. Direct na de melding van de Spoorwegpolitie dat er een grote groep NAC-supporters aan het eind van de middag reeds

in aantocht was met de trein, is de opdracht gegeven om de ME-groep die later die avond gepland was eerder in dienst te laten komen. De supporters waren echter eerder al in het centrum van Arnhem aanwezig. Alle beschikbare politiefunctionarissen zijn toen naar het centrum gereden, zowel in burger gekleed als in uniform. Daar aangekomen zagen zij dat de meeste NAC-supporters die op de terrasjes zaten niet direct als zodanig herkenbaar waren, zij droegen geen NAC-supporterskleding of kleuren en hadden ook geen andere zichtbare NAC-attributen bij zich. Ook bleek dat Vitesse-supporters zich aan het verzamelen waren op een ander plein. Zij zagen dat het publiek zich terug begon te trekken, niet omdat het erg rumoerig was, maar omdat iedereen wel het gevoel had dat er iets aankwam. De aanwezige politiefunctionarissen zagen ook dat er een aantal keer polshoogte werd genomen door enkele Vitesse-supporters.

5.2 Vervolgens kwam de informatie binnen dat de Vitesse-supporters onrustig werden en probeerden op te rukken naar dat gedeelte van het centrum waar de NAC-supporters zich bevonden. Het verzoek van de collega's op straat was om actie te ondernemen. Bij de genomen beslissing werd mede overwogen dat het absoluut onwenselijk was dat de situatie eventueel uit de hand zou lopen in de op dat moment zeer drukke binnenstad van Arnhem. Er waren te weinig politiefunctionarissen in dienst om er voor zorg te kunnen dragen dat de twee groepen supporters nog lang fysiek gescheiden konden worden. Op deze korte termijn was het ook niet meer mogelijk om meer politiemensen in dienst te halen. Deze factoren leidden tot de conclusie dat er een gegronde vrees bestond dat er een niet beheersbare situatie zou kunnen ontstaan.

5.3 In eerste instantie zijn de bussen geregeld waarmee de supporters naar het stadion konden worden vervoerd. Vervolgens is de opdracht gegeven aan de aanwezige politiefunctionarissen om alvast de aanwezige NAC-supporters te verzoeken vrijwillig plaats te nemen in de bussen. Een gedeelte van de groep voldeed aan het verzoek maar er bleef ook een groep zitten. Hierop is er contact gelegd met de burgemeester, die daarop het noodbevel heeft uitgevaardigd (zie hierover klachtonderdeel II.). Opeens probeerde een groep van ongeveer 20 á 25 man via een zijstraat alsnog richting het gedeelte van de binnenstad te lopen waar de Vitesse-supporters zich ophielden.

5.4 Op het moment dat de aanwezige politiefunctionarissen deze groep tegenhield 'ontplofte' de situatie. Een naar later bleek glazen asbak vloog door de lucht waardoor een politieagent aan zijn hoofd gewond raakte. Door de aanwezige politieagenten werd een linie gevormd van ongeveer twintig personen, sommigen uitgerust met de lange wapenstok, er was ook een hondengeleider aanwezig. Omdat er mensen door de linie heen wilden breken heeft deze hond twee keer gebeten. Na een korte schermutseling zijn de supporters alsnog richting de klaarstaande bussen gedreven en was de rust weergekeerd. Daarbij is er meerdere keren duidelijk door de politie gevorderd dat zij zich naar de bussen moesten begeven. Er is zowel vanuit het politievoertuig gevorderd als door individuele politieambtenaren die langs de tafeltjes zijn gelopen om het de NAC-supporters duidelijk te maken dat zij weg moesten gaan. Het gebruik van geweld was volgens de

politie een cruciaal moment, door een snelle en directe toepassing van geweld werd er een slag gemaakt om de machtsverhoudingen te herstellen.

5.5 Er is ook overwogen om deze gehele groep aan te houden wegens openlijk geweld, maar gezien de op dat moment beperkte tijd, mensen en middelen om deze aanhoudingen af te handelen, is daar niet voor gekozen. Enkele politiefunctionarissen hebben later aan hun leidinggevendenden aangegeven problemen te hebben met deze beslissing, zeker gezien het feit dat één van hun collega's zichtbaar gewond was geraakt. Bestuurlijk ophouden is niet meegewogen als een mogelijke oplossing voor de ontstane situatie. Achteraf is er wel uitvoerig gesproken over de noodzaak van een betere informatievoorziening vooraf. Als de politie in Arnhem eerder had geweten dat er een zo grote groep met de trein in aantocht was, waren er op een eerder moment meer mensen in dienst gehaald en was de situatie beter beheersbaar gebleven.

5.6 In het proces-verbaal van bevindingen van 16 september 2006 wordt melding gemaakt van een verdachte die was aangehouden voor het gooien van een glas of bierfles naar het hoofd een politiefunctionaris, die daardoor een hoofdwond opliep. Uit later ingesteld onderzoek bleek echter dat er ten aanzien van deze persoon geen redelijk vermoeden van schuld aan het gooien van de asbak was. Wel ontstond de verdenking dat hij er van verdacht kon worden met een stoel gegooid te hebben. Na een positieve herkenning door een politiefunctionaris die deze man, geheel in het zwart gekleed en met een soortgelijk petje met een stoel had zien gooien waarover één van de collega's tijdens een charge gestruikeld was, heeft deze verdachte een bekeuring gekregen wegens openlijke geweldpleging dan wel eenvoudige mishandeling. Verder zijn er een paar handschoenen verzaagd met zand in beslag genomen, en is er een tweetal bekeuringen uitgeschreven voor het niet voldoen aan bevel of vordering en belediging van een ambtenaar in functie. De verboden wapens waar in de informatie van de Spoorwegpolitie sprake van was en die de korpsbeheerder ook nog noemde in haar reactie op 21 oktober 2008 zijn verder blijikbaar niet aangetroffen.

5.7 Op dinsdag 19 september 2006 werden de videobeelden door de politie uitgekeken, die waren opgenomen door de beveiligingscamera's in de binnenstad, van de tijdsperiode lopende van 17:00 tot 19:00 uur. De verbalisanten zien dat om 17:55 uur een groep supporters begint te lopen vanaf het Jansplein in de richting van de Jansplaats. Een minuut later is te zien dat de groep supporters kennelijk door de geüniformeerde politiefunctionarissen wordt teruggestuurd. Vervolgens loopt deze groep door een terras met de kennelijke bedoeling om zo de Jansstraat te bereiken. Zij worden door de politie tegengehouden. Op de beelden is vervolgens te zien dat er schermutselingen plaatsvinden. Een minuut later, het is nu 17:57 uur, concluderen de verbalisanten dat er kennelijk een charge plaatsvindt, de personen van de groep rennen weg. Ook zien zij dat een politieman blijikbaar gewond is geraakt. De groep supporters wordt door de politie richting het Jansplein gedreven. Op de andere beelden worden verder geen bijzonderheden gezien. De combinatie van de camerabeelden en de gemaakte foto's van

de supporters bij het verlaten van de bussen levert volgens de verbalisanten een redelijk vermoeden van schuld op ten aanzien van degene die iets gegoooid zou hebben waardoor de betrokken politieagent aan het hoofd gewond is geraakt. Zowel de foto's als de camerabeelden zijn ook als kopie gezonden aan de voetbalcoördinator van het regionale politiekorps Midden- en West-Brabant.

6. Een journalist schreef in een column in het nieuwsblad de Gelderlander over hetgeen hij had gezien van het optreden onder ander het volgende:

"De haantjes (opm. N.o.: de NAC-supporters) veranderden in beren die zich brallend een weg baanden. Ze kregen geen kans om veel uit te halen, want tegelijkertijd dook een tiental agenten op hen in. Met de lange lat deelden zij links en rechts een tik uit en dreven de voetbalsupporters richting Gele Rijdersplein, waar bussen op hen wachtten."

De journalist spreekt ook zijn waardering uit over het doeltreffend optreden van de politie:

"Ik was juist onder de indruk van de snelheid en doeltreffendheid waarmee het kleine clubje agenten het ontlukend relletje de kop in drukte. Ik zag dat mannen en vrouwen in uniform zich her en der in hun eentje zonder vrees in het gewoel storten. Niks geen gesloten ME-linies met helmen en schilden, maar agenten in hemdsmouwen. Eén van hen liep een bloedende hoofdwond op."

Beoordeling

7. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op lichamelijke integriteit is een grondrecht dat door de Grondwet en verdragen wordt beschermd (zie Achtergrond, onder 1.). Het gebruik van fysiek geweld tegen personen betekent een inbreuk op dit recht. Een politieambtenaar die in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening is, is echter bevoegd geweld te gebruiken wanneer dit noodzakelijk is en een minder ingrijpend middel niet voor handen is (zie Achtergrond, onder 2.). Het geweld moet met andere woorden redelijk en gematigd zijn. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.

8. De Nationale ombudsman stelt voorop dat de politie in Arnhem geen goede inschatting heeft gemaakt van de te verwachten aanloop van NAC-supporters in de binnenstad en de daarmee te verwachten problemen. Hierdoor waren er te weinig politiemensen in dienst op het moment dat dit nodig bleek. Een goede informatievoorziening vooraf blijkt ook hier weer cruciaal. De politie heeft dit ook ingezien en er zijn achteraf uitvoerige gesprekken gevoerd met de regionale politie Midden- en West-Brabant over hoe de informatievoorziening in de toekomst te verbeteren. De Nationale ombudsman zal hier verder het optreden van de politie op het moment zelf beoordelen, waarbij de situatie zo was dat er plotseling een explosieve situatie was ontstaan, waarbij een klein aantal politiefunctionarissen tussen twee grote groepen rivaliserende voetbalsupporters stond.

9. De Nationale ombudsman is van oordeel dat vast is komen te staan dat er een reële dreiging was van ernstige ongeregeldeheden tussen deze beide groepen. Ook wegen bij de beoordeling mee de omstandigheden dat er die dag veel ander publiek aanwezig was in de stad en er te weinig politiemensen in dienst waren. Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van het optreden overweegt de Nationale ombudsman dat het in de gegeven situatie absoluut onwenselijk was dat de twee groepen voetbalsupporters elkaar zouden treffen. Het risico dat er een grootscheepse vechtpartij uit zou breken te midden van het winkelende publiek, met een onderbezetting aan aanwezige politiemensen, was daarvoor te groot. Op het moment dat een relatief kleine groep NAC-supporters toch, tegen het uitdrukkelijke bevel van de politie, richting de Vitesse-supporters wilde lopen en werd tegengehouden door de inderhaast op linie opgestelde politieagenten, sloeg "de vlam in de pan" en raakte één van de politieagenten door een gegooide asbak zichtbaar voor zijn collega's gewond aan het hoofd.

10. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het op dat moment door de politie gebruikte geweld noodzakelijk was en in een redelijke verhouding stond tot het doel. Het doel was het voorkomen van ernstige ongeregeldeheden. Daartoe moesten de twee groepen voetbalsupporters gescheiden worden gehouden. De binnenkomende informatie gaf weliswaar aan dat het de Vitesse-supporters waren die de confrontatie met de NAC-supporters wilden zoeken, maar deze groep was veel lastiger uit het centrum te verwijderen dan de bezoekende NAC-supporters. De aanwezige politieagenten hebben daartoe in eerste instantie geprobeerd om de NAC-supporters vrijwillig in de bussen te krijgen om hen uit de stad en naar het stadion te vervoeren. Bij de plotselinge confrontatie tussen de kleine groep supporters en de politie kon dit doel op dat moment niet anders meer bereikt worden dan door gebruik te maken van kortdurend fysiek geweld. Met gebruikmaking van geweld zijn de supporters snel naar de gereedstaande bussen gedreven. Direct hierop werd de situatie weer rustig en werd het geweld gestaakt. De Nationale ombudsman beoordeelt dit geweld dan ook als redelijk en gematigd.

11. Onder deze omstandigheden concludeert de Nationale ombudsman dat met het optreden en het daarbij gehanteerde geweld het grondrecht op de onaantastbaarheid van het lichaam voldoende is gerespecteerd en dat derhalve geen behoorlijkheidsvereiste is geschonden.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

II. Ten aanzien van het ten onrechte gebruikmaken van het noodbevel

Bevindingen

1. Verzoekers klagen er over dat de politie het door de burgemeester uitgevaardigde noodbevel oneigenlijk heeft toegepast. Nu in het noodbevel immers wordt gesproken van:
a. mensen die behoren tot de supportersaanhang van NAC, en b. dat door bijvoorbeeld

kleding , uitrusting, gedragingen of anderszins kenbaar maken, en, c. op een of andere wijze de openbare orde dreigen te verstoren, was volgens verzoekers slechts sprake van omstandigheid a. Verzoekers waren immers niet als NAC-supporters herkenbaar en hadden ook geenszins de intentie de openbare orde te verstoren. De toepassing van het noodbevel zou huns inziens maar op enkelen betrekking kunnen hebben. Tevens stellen verzoekers dat er geen sprake was van een verstoring van de openbare orde tot het moment dat de politie geweld begon te gebruiken. Hierdoor achten zij het optreden van de politie onrechtmatig.

2. De korpsbeheerder schrijft in haar reactie op 21 oktober 2008 dat de burgemeester gezien de dreigende situatie een noodbevel heeft afgegeven met als doel om al degenen die kennelijk tot de supporters van NAC behoorden uit de omgeving van het horecaconcentratiegebied te verwijderen teneinde een confrontatie tussen de Vitesse-supporters en de NAC-supporters in de binnenstad te voorkomen. Deze dreiging werd zo reëel geacht dat besloten werd toepassing te geven aan het noodbevel. Het was voor de politie op dat moment ondoenlijk om een onderscheid te maken tussen de diverse groepen binnen de NAC-supporters en alle supporters is verordonneerd om het plein te verlaten en zich te begeven naar de gereedstaande bussen. De korpsbeheerder ziet dan ook niet in dat door de politie Gelderland-Midden niet voldaan zou zijn aan de voorwaarden van het noodbevel.

3. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman zijn op 2 april 2009 door onderzoekers van de Nationale ombudsman in Arnhem acht betrokken politieambtenaren gehoord, waaronder zowel de leidinggevendenden op die dag als de politiefunctionarissen die belast waren met de uitvoering. Voor zover hier van belang en in aanvulling op de bovenbeschreven bevindingen kwam hier verder nog het volgende uit naar voren.

3.1 De uitvoerende politiefunctionarissen gaven aan dat zij in eerste instantie van hun leidinggevendenden de opdracht hadden gekregen om NAC-supporters aan te spreken en hun te verzoeken vrijwillig naar de gereedstaande bussen te gaan. Op dat moment was het noodbevel nog niet in orde en moest het bij netjes vragen blijven. Een gedeelte van de supporters voldeed aan het verzoek maar een ander gedeelte bleef zitten. Toen vervolgens opeens iedereen opstond en wegliep hebben zij zelfstandig de beslissing genomen om direct op te treden. Het is voor hen niet duidelijk geworden wanneer het noodbevel van kracht is geworden. Zij hebben gehandeld op basis van de op dat moment heersende openbare ordeverstoring. Afgezien van de eerste mededeling van hun leidinggevendenden dat er werd gewerkt aan een noodbevel hebben zij hier verder niets meer over gehoord. Naar de inschatting van deze politiemensen was het wellicht beter geweest om direct een duidelijke boodschap af te kunnen geven aan de supporters en ze geen keuze te geven. Er zou dan gewacht zijn op versterking van opgeroepen collega's en een geldig noodbevel, waarop de supporters verplicht naar de bussen konden worden gedirigeerd.

3.2 In het gesprek met de leidinggevendenden ontstond een iets ander beeld. Zij geven aan dat op het ogenblik dat de omstandigheden wezen op een reële dreiging van een grootschalige openbare ordeverstoring zij direct contact hebben gelegd met de burgemeester om een noodbevel uit te vaardigen. Dit noodbevel was gericht op de NAC-supporters omdat deze groep beter te traceren was. Zij achten de toepassing van het noodbevel wel rechtmatig. Het was een ieder duidelijk wie de NAC-supporters waren en de politie is naar de supporters op het terras gelopen en heeft hen 'tafeltje voor tafeltje" medegedeeld dat zij met de bussen moesten vertrekken.

3.3 In het proces-verbaal van de politie van 22 september 2006, waarin wordt beschreven wat er op de camerabeelden te zien was, wordt opgemerkt dat omstreeks 17:55 uur de groep supporters zich in beweging zet en begint te lopen vanaf het Jansplein in de richting van de Jansplaats, zijnde de tegenovergestelde richting van die naar de gereedstaande bussen.

4. Het noodbevel van de burgemeester geeft aan dat het op zaterdag 16:50 uur telefonisch is verstrekt aan de politie, dat het bevel ook op dat tijdstip in werking treedt en dat het bevel geldig is tot 20:00 uur dan wel een nader door de burgemeester bekend te maken tijdstip.

4.1 Voorafgaand aan het bevel overwoog de burgemeester van Arnhem in de preambule als volgt:

"• dat op zaterdag 16 september 2006 in de gemeente Arnhem in het voetbalstadion Gelredome, in het kader van de voetbalcompetitie de wedstrijd Vitesse - NAC, aanvang 20.00 uur, wordt gespeeld, die geclassificeerd is als categorie A;

- dat deze wedstrijd voor NAC-supporters te bezoeken is op basis van vrij vervoer;
- dat er ongeveer 13 bussen met NAC supporters en een kleine groep losreizenden naar Arnhem zullen reizen;
- dat er deze wedstrijd géén uitkaartverplichting geldt;
- dat het nuttigen van alcoholische drank op de openbare weg niet is toegestaan;
- enkele uren voor de wedstrijd Vitesse NAC blijkt dat er een groep van 100 tot 150 NAC supporters op eigen gelegenheid naar Arnhem zijn gereisd. Dat zij de binnenstad van Arnhem zijn ingetrokken. Dat dit werd gesignaleerd door supporters van Vitesse, die in korte tijd ruim 100 aanhangers op de been wisten te brengen.
- uit de gedragingen van beide supportersgroepen blijkt dat gevreesd moet worden voor een confrontatie en dat er ernstige verstoringen van de openbare orde dreigen;

- dat deze dreiging een dusdanig karakter heeft aangenomen dat van ernstige vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde moet worden gesproken. Onder "ernstige verstoring" wordt in dit verband verstaan: er is vrees dat supporters van de bezoekende club en/of van Vitesse een confrontatie aangaan met supporters van de tegenpartij of onderling, dan wel met de politie, dan wel vernielingen zullen aanrichten, dan wel het openbare leven in de gemeente Arnhem, met name in het horeca concentratie gebied in de gemeente Arnhem in ernstige mate zullen verstoren dan wel onmogelijk maken;
- dat gelet op het bovenstaande, de vrees voor ernstige ordeverstoringen voor, tijdens en/of na de wedstrijd Vitesse - NAC gerechtvaardigd is;
- Het noodbevel dient daarom vanaf dat tijdstip 16.50 uur, van kracht te zijn;"

4.2 Vervolgens beveelt de burgemeester, gelet op artikel 175 van de Gemeentewet;

"1. Al degenen die kennelijk behoren tot de supportersaanhang van NAC en dat door bijvoorbeeld kleding, uitrusting, gedragingen of anderszins kenbaar maken en op een of andere wijze de openbare orde verstoren of dreigen te verstoren zijn verplicht zich op eerste aanzegging van de politie uit de omgeving van het horeca concentratiegebied van de gemeente Arnhem te verwijderen en zich verwijderd te houden, op zaterdag 16 september 2006 van 16.50 uur tot 20.00 uur;

2. Alle aanwijzingen, gegeven door de politie in het belang van de openbare orde en/of veiligheid van personen en goederen, dan wel ter beperking van gemeen gevaar, dienen terstond en stipt te worden opgevolgd."

Beoordeling

5. Verzoekers klagen over de verkeerde toepassing van het noodbevel. De politie heeft in hun optiek iedereen over één kam geschoren. In plaats van duidelijk herkenbare NAC-supporters waarvan duidelijk was dat zij uit waren op een verstoring van de openbare orde, werd een ieder die NAC-supporter was en aanwezig in het centrum van Arnhem onder het toepassingsbereik van het noodbevel geschaard. Met toepassing van het noodbevel werden zij verplicht het centrum van Arnhem te verlaten, werden zij tevens verplicht plaats te nemen in de gereedstaande bussen om daarmee naar het stadion te worden vervoerd en daar te worden opgehouden tot de aanvang van de wedstrijd.

Vrijheidsbeperking of vrijheidsontneming

6. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op persoonlijke vrijheid is gewaarborgd in de Grondwet en in verdragen. (Zie Achtergrond, onder 3.).

In artikel 5 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is onder bepaalde strikte voorwaarden vrijheidsontneming mogelijk. Een centraal punt bij de uitleg van dat artikel is de vraag wanneer er sprake is van vrijheidsontneming, of dat uitsluitend sprake is van beperking van de bewegingsvrijheid. In dat laatste geval is namelijk niet artikel 5 van het Verdrag van toepassing, maar gelden 'slechts' de ruimere voorwaarden van artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM. In het derde lid van artikel 2 Vierde Protocol (zie Achtergrond, onder 3.) wordt bijvoorbeeld de noodzaak tot handhaving van de openbare orde als een geldige legitimatie voor beperking van de bewegingsvrijheid genoemd. Twee factoren spelen een rol om te bepalen of de strengere eisen van artikel 5 EVRM gelden: de fysieke beperkingen die worden opgelegd (achter slot en grendel of anderszins beperkt in de bewegingsvrijheid) en de duur van de opgelegde maatregel.

7. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de NAC-supporters zijn onderworpen aan een maatregel die hen beperkte in hun bewegingsvrijheid. Zij zijn enkele uren eerder dan wellicht gewenst verplicht vervoerd naar de bestemming die zij uiteindelijk wilden bereiken, het stadion. Nu de tijdsduur van de beperking van hun bewegingsvrijheid beperkt is gebleven en het ophouden plaats heeft gevonden in het stadion waar de wedstrijd werd gespeeld, gelden hier naar het oordeel van de Nationale ombudsman de ruimere voorwaarden van artikel 2 van het vierde protocol van het EVRM.

8. Bij belemmering van dit grondrecht moet het evenredigheidsvereiste in acht worden genomen. Dit houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van het doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Een ieder heeft in beginsel het recht om te gaan en te staan waar men wil. Politie en justitie hebben onder voorwaarden het recht om, als dit noodzakelijk is, op dit grondrecht een inbreuk te maken.

De wet

9. De burgemeester heeft op basis van artikel 172 Gemeentewet de bevoegdheid tot het geven van bevelen ter handhaving van de openbare orde in normale omstandigheden. Artikel 175 Gemeentewet bevat een onmiddellijke ordebevoegdheid voor de burgemeester om in uitzonderlijke situaties waarin een groep van mensen de orde verstoort dan wel dreigt te verstoren orde op zaken te kunnen stellen.

Het geven van een noodbevel is een ingrijpende openbare orde maatregel, waarbij de burgemeester de bevoegdheid toekomt om bij ernstige verstoring van de openbare orde of de vrees voor het ontstaan ervan de bevelen te geven, die noodzakelijk zijn om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken. Voldoende is dat de burgemeester concrete aanwijzingen heeft op grond waarvan de vrees voor ernstige wanordelijkheden gerechtvaardigd is.

9.1 Hierbij kunnen dan ook bepaalde beperkingen van de bewegingsvrijheid worden opgelegd, waarbij gedacht kan worden aan afsluitingen van bepaalde straten of gebieden. Het bevel mag alleen grondrechten beperken 'voor zover de Grondwet daartoe blijkens de desbetreffende grondwetsbepaling de mogelijkheid biedt'. Artikel 15 van de Grondwet bepaalt dat buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen. Een inperking op dit grondrecht op basis van het noodbevel van artikel 175 Gw is dus toegestaan.

10. Voor de uitvoering van deze bevoegdheden is de burgemeester aangewezen op de onder zijn gezag staande politie (zie Achtergrond, onder 4.). De burgemeester heeft met de uitvaardiging van haar noodbevel een wettelijk voorschrift gecreëerd en de politie beveelt vervolgens de naleving hiervan. De sanctie op niet-naleving van het door de burgemeester uitgevaardigde bevel is gelegen in artikel 184 Wetboek van Strafrecht, dat straf stelt op het opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel dat krachtens wettelijk voorschrift wordt gegeven. De bevoegdheid om het bevel voor een bepaalde persoon in een bepaalde situatie te concretiseren kan gemandateerd worden. De burgemeester hoeft immers niet zelf op pad te gaan om te bepalen jegens wie hij in concreto dat voorschrift geeft. En het is nu precies deze concretisering door de politie waar verzoekers over klagen.

De kenbaarheid

11. Bij bevelen van de burgemeester welke leiden tot beperking van een grondrecht is het een belangrijke vraag of de inhoud van een bevel voldoende kenbaar, toegankelijk en voorzienbaar is. Gaat het om een grondrecht dat zowel in onze Grondwet als in een mensenrechtenverdrag beschermd wordt, dan dient te worden voldaan aan de meeste bescherming biedende vereisten. Voor het op schrift stellen van het noodbevel is hier ten tijde van het uitvaardigen geen tijd geweest. Het betrof hier een onvoorziene situatie waarin een plotseling gevaar voor de orde dreigde en waarin op korte termijn iets moest gebeuren. Anders ligt dat voor de bekendmaking van het noodbevel aan de supporters.

12. Gezien de tijdstippen die genoemd worden in het proces-verbaal van de camerabeelden en het tijdstip waarop het noodbevel is uitgevaardigd is er zeker een uur verstreken tussen het uitvaardigen van het noodbevel en de uiteindelijke confrontatie met de politie. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is er voldoende tijd geweest voor de politie om het noodbevel duidelijk mondeling kenbaar te maken aan de supporters en te waarschuwen dat er eventueel ter uitvoering van het noodbevel geweld zou worden toegepast. Supporters is wel medegedeeld dat zij mochten dan wel moesten vertrekken naar de gereedstaande bussen, maar niet dat er een noodbevel van kracht was. De betrokken politieambtenaren verklaren immers tegenover medewerkers van de Nationale ombudsman niet te hebben geweten dat een dergelijk bevel inderdaad van kracht was geworden. In hun optiek is de vlam op enig moment in de pan geslagen en hebben zij daarop gehandeld naar omstandigheden.

13. In zijn algemeenheid geldt dat niemand kan worden gehouden aan regels die niet zijn bekendgemaakt en dat de wijze van bekendmaken in ieder geval moet voldoen aan de eis dat degenen tot wie het noodbevel zich richt, kennis kunnen nemen van de vaststelling van het bevel en van de daarin opgenomen normen die hen binden. De Nationale ombudsman acht het aannemelijk dat tegenover een grote groep supporters het noodbevel niet op enigerlei wijze bekend is gemaakt. In zoverre is niet juist gehandeld. Maar daarmee is nog niet gezegd dat het tweede klachtonderdeel gegrond is.

Wat er ook zij van de nalatigheid om het noodbevel bekend te maken, de Nationale ombudsman is van oordeel dat de politieambtenaren binnen de grenzen van het geldende noodbevel zijn gebleven.

14. Op basis van dit noodbevel was er ook de verplichting voor de NAC-supporters om plaats te nemen in de daarvoor gereedstaande bussen. Hierover merkt de Nationale ombudsman het volgende op. In de eerste plaats heeft de politie de bevoegdheid om iedere burger, dus ook iedere NAC-supporter, te verzoeken mee te werken aan een bepaalde maatregel, zoals hier het zich zo snel mogelijk verwijderen uit het centrum, teneinde een confrontatie met Vitesse-supporters te voorkomen. Ten tweede heeft de burgemeester de bevoegdheid te bevelen dat NAC-supporters zich verwijderen uit het centrum, vanwege dezelfde redenen. Voor de beperking van deze bewegingsvrijheid is een uitdrukkelijke wettelijke grondslag vereist. Onder de concrete omstandigheden die zich hier voordeden acht de Nationale ombudsman de basis van het noodbevel voldoende om daarop deze beperking van de bewegingsvrijheid te kunnen gronden.

15. De constatering van verzoekers dat de politie supporters onder het bereik van het noodbevel heeft gebracht, die gezien de formuleringen van het noodbevel daar strikt genomen niet onder vallen, wordt door de Nationale ombudsman gedeeld. Wat dat betreft is het noodbevel wat ongelukkig geformuleerd. En alhoewel met betrekking tot de concretisering van het noodbevel naar de individuele supporters er door de politie een verkeerde toepassing lijkt gegeven te zijn aan het noodbevel, acht de Nationale ombudsman het van belang dit klachtonderdeel te bezien in het geheel en vraagt hij er de aandacht voor dat de Nationale ombudsman toetst aan vereisten van behoorlijkheid, die niet altijd overeenkomen met de vereisten van rechtmatigheid. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de politie een reële dreiging van een ernstige confrontatie tussen twee rivaliserende supportersgroepen op de minst bezwarende wijze voor alle betrokken partijen effectief heeft opgelost. De beperking op de bewegingsvrijheid door het verplichte vervoer met de bussen staat daarbij in verhouding tot het gewenste doel, het voorkomen van een gewelddadig treffen. Andere scenario's, zoals het aanhouden van de gehele groep die zich heeft verzet tegen de vordering van de politie zich niet naar het centrum te begeven, merkt de Nationale ombudsman aan als meer bezwarend, en daarmee zou niet voldaan zijn aan het vereiste van subsidiariteit, waar vereist is dat het minst bezwarende middel dient te worden gebruikt. Zeker gezien het feit dat er niet voldoende menskracht was om deze aanhoudingen fatsoenlijk af te kunnen handelen. Ook het wachten op een daadwerkelijke

confrontatie tussen beide groepen om vervolgens in te grijpen was gezien de drukte in de binnenstad geen wenselijk scenario. Daarmee is er naar het oordeel van de Nationale ombudsman door de politie gehandeld binnen de grenzen van proportionaliteit en subsidiariteit en met inachtneming van het vereiste dat grondrechten worden gerespecteerd.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

III. Ten aanzien van het maken van foto's van verzoekers met identiteitsbewijs

Bevindingen

1. Verzoekers klagen er over dat zij er door de politie toe werden gedwongen om bij het stadion, tijdens het verlaten van de bus, foto's van hun gezicht in combinatie met hun identiteitsbewijs te laten maken. Deze foto's zijn ook in kopie opgestuurd aan de politie Midden- en West-Brabant. Verzoekers hebben dit als zeer vernederend ervaren en zijn van mening dat er geen rechtsgrond aanwezig was om hen te dwingen deze foto's te laten maken. Verzoekers eisen ook de vernietiging van alle gemaakte foto's en overige vastgelegde gegevens.

2. Met betrekking tot de klacht betreffende het onder dwang fotograferen van het gezicht in combinatie met het identiteitsbewijs reageerde de korpsbeheerder op 22 oktober 2008. Zij stelde dat de bevoegdheid om aanhangers van NAC, die met gebruikmaking van het noodbevel waren overgebracht naar het stadion, bij aankomst te fotograferen, was ontleend aan artikel 2 van de Politiewet (Zie Achtergrond, onder 6.). De foto's zijn gemaakt om te worden opgenomen in het politieregister Openbare Orde Informatie van de politie Gelderland-Midden. Tevens gaf zij aan dat de foto's inmiddels zijn verwijderd uit het register. In het privacyreglement voor dit register is onder meer opgenomen dat gegevens worden opgenomen van personen die naar redelijkerwijs kan worden vermoed betrokken zullen zijn, of zijn geweest bij verstoringen van de openbare orde. De korpsbeheerder stelt dat in de onderhavige situatie er reeds sprake was van een verstoring van de openbare orde, waar tenminste een deel van de gefotografeerde NAC- aanhangers bij betrokken was geweest. Ook moest er rekening worden gehouden met nieuwe openbare orde problemen die zich na de wedstrijd zouden kunnen voordoen. Zij is dan ook van mening dat de politie bij de uitvoering van de opgedragen taak "handhaving van de rechtsorde" rechtmatig heeft opgetreden door op grond van artikel 2 Politiewet 1993 foto's te maken van de betreffende NAC-aanhangers.

3. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman zijn er op 2 april 2009 door onderzoekers van de Nationale ombudsman in Arnhem acht betrokken politieambtenaren gehoord, waaronder zowel de betrokken leidinggevendenden als politiefunctionarissen die belast waren met de uitvoering. Voor zover hier van belang en in aanvulling op de bovenbeschreven bevindingen kwam hier verder nog het volgende uit

naar voren.

3.1 De politiefunctionaris die op dat moment de functie bekleedde van stadioncommandant, heeft opdracht gegeven tot het maken van de foto's met identiteitsbewijs in het kader van de openbare ordehandhaving. Hij heeft voor het nemen van deze beslissing overlegd met de chef van de Regionale Inlichtingendienst (de RID). Het doel van het nemen van de foto's was tweeledig, enerzijds betrof het de handhaving van de openbare orde, anderzijds diende het een strafvorderlijk doel. Het zwaartepunt lag echter bij openbare orde handhaving en het zicht krijgen op de groep supporters die de confrontatie met de politie hadden gezocht. De foto's leveren dan ook relevante informatie wat past binnen de beleidslijnen 'Hooligans in beeld'. Ook de groep die aanwezig was terwijl zij een stadionverbod hadden zijn informatietechnisch interessant. Tevens geven de leidinggevende politiefunctionarissen aan dat het ook mogelijk was om de gehele groep aan te houden. Dat in ogenschouw genomen is de gekozen werkwijze van het nemen van de foto's 'extra proportioneel'.

4. Uit het proces-verbaal van 22 september 2006 blijkt dat de verbalisant op 19 september 2006 de opdracht heeft gekregen de videobeelden van zaterdag 16 september te bekijken in verband met vermoedelijke openlijke geweldpleging tegen personen waarbij een politieman aan zijn hoofd gewond was geraakt. In dit proces-verbaal wordt beschreven dat te zien is dat een mannelijk persoon, met zwart haar in een paardenstaart, gekleed in een blauw T-shirt met lange mouwen en lichtblauwe jeans een aantal handelingen verricht waardoor het wellicht mogelijk zou zijn dat hij degene is die met een voorwerp richting de politie heeft gegooid. Vervolgens bekijken de betrokken verbalisanten de foto's die bij het verlaten van de bus van de supporters zijn gemaakt. Het bleek dat er één persoon was waarvan op de foto duidelijk te zien was dat hij een blauw T-shirt/trui aan had en een paardenstaart. Daarop worden de persoonsgegevens, zoals die te zien waren op het meegefotografeerde identiteitsbewijs, vergeleken met de informatie van zijn verblijfsdocument. Ook werd informatie uit het Herkenningsdienstsysteem (HKS) van de politie gehaald, waaruit bleek dat deze persoon antecedenten had onder andere op het gebied van openlijke geweldpleging. Tevens is er een politiefoto aanwezig die een sterke gelijkenis vertoont met de bij de bus genomen foto. Deze informatie in zijn samenhang beschouwd leverde volgens de verbalisanten op dat er een redelijk vermoeden van schuld was dat deze persoon zich schuldig had gemaakt aan mishandeling dan wel openlijke geweldpleging tegen personen waarbij aan een persoon letsel is toegebracht.

Beoordeling

5. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in verdragen en de Grondwet (zie Achtergrond onder 5.). Bij het verkrijgen en verstrekken van gegevens aan derden moet dit recht worden gerespecteerd. Het maken van de foto's

in combinatie met het identiteitsbewijs is te beschouwen als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en behoeft dus een wettelijke grondslag. Aan het verstrekken van politiegegevens moeten bovendien extra waarborgen worden gesteld omdat die gegevens in de meeste gevallen niet vrijwillig worden verkregen en het meestal gevoelige gegevens betreft.

6. Geringe inbreuken op de privacy kunnen volgens vaste rechtspraak gebaseerd worden op artikel 2 Politiewet, waarbij aan de voorwaarde voldaan dient te zijn dat die inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving en strekt ter voorkoming van wanordelijkheden. Zwaardere inbreuken op de privacy kunnen alleen gebaseerd worden op uitdrukkelijke bevoegdheden daartoe uit het Wetboek van Strafvordering of bijzondere wetgeving. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het hier een meer dan geringe inbreuk op de privacy betreft en dat de bevoegdheid van de politie tot het maken van de foto's van de supporters in combinatie met hun identiteitsbewijs daarmee niet gestoeld kan worden op artikel 2 Politiewet.

De Nationale ombudsman volgt de korpsbeheerder ook niet in haar redenering dat het doel van de foto's, de opname in het politieregister Openbare Orde Informatie van de politie Gelderland-Midden, het maken van de foto's kon rechtvaardigen.

7. De Nationale ombudsman acht het aannemelijk dat het doel van het maken van de foto's meer gelegen was in de opsporing van diegene die de betrokken politiefunctionaris had verwond door het gooien van een asbak tegen zijn hoofd. De Nationale ombudsman maakt dit op uit de afgelegde verklaringen van de betrokken politieambtenaren hierover en het proces-verbaal waarin beschreven wordt dat de gemaakte foto's zijn vergeleken met de signalementsgegevens van een vermoedelijke dader zoals die waren op te maken uit de gemaakte camerabeelden in de binnenstad. Eén van de redenen die de betrokken politiefunctionarissen aan de Nationale ombudsman aangaven was dat dit een minder bezwarende opsporingsmethode was dan het aanhouden wegens openlijk geweld van de gehele groep supporters. En alhoewel deze intentie te prijzen valt, verhoudt zich dit niet tot het systeem van het Wetboek van Strafvordering. In de voorfase van het opsporingsonderzoek kan het maken van foto's en films van taferelen die zich in het openbaar afspelen dienstig zijn voor de opsporing. Hier gaat het erom afbeeldingen te vergaren van personen die bij strafrechtelijke relevante gebeurtenissen aanwezig zijn op een moment dat zij zich in de openbaarheid bevinden. Hieronder valt de huidige gebruikelijke werkwijze van de politie om foto's en videobeelden te maken van voetbalsupporters die zich in de openbare ruimte begeven rondom een voetbalwedstrijd. Die methode moet worden onderscheiden van het fotograferen op de wijze zoals dat in dit geval is geschied.

7.1 De hier genomen foto's onderscheiden zich op een aantal vlakken van de boven-beschreven algemene foto's. De supporters zijn onder dwang, dan wel zonder toestemming, gefotografeerd, tijdens het verlaten van een vervoermiddel waar zij ook toe

gedwongen waren. Tevens werd het hun verplicht het identiteitsbewijs onder de kin te houden. Hiermee wordt ten minste een daadwerkelijke inbreuk gemaakt op rechten en vrijheden van personen. Het Wetboek van Strafvordering geeft de mogelijkheid om gedwongen foto's af te nemen, maar alleen tegen verdachten die zijn aangehouden. Nu de betrokken NAC-supporters niet waren aangehouden, was het niet mogelijk om hen te dwingen zich te onderwerpen aan maatregelen in het belang van het onderzoek die tot doel hebben de opheldering van het strafbare feit dan wel identificerende maatregelen (zie Achtergrond, onder 7.). De Nationale ombudsman is van oordeel dat er geen grondslag is waarop de politie de supporters kon dwingen tot het laten maken van de foto's in combinatie met hun identiteitsbewijs.

De gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van het regionale politiekorps Gelderland-Midden te Arnhem is

gegrond ten aanzien van:

het maken van foto's van verzoekers in combinatie met hun identiteitsbewijs, wegens schending van het behoorlijkheidvereiste dat grondrechten, in dit geval het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, moeten worden gerespecteerd;

niet gegrond ten aanzien van:

het onnodig hard optreden door de politie op het Jansplein.

het gebruik maken van het noodbevel.

Onderzoek

Op 2 april 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Breda, met een klacht over een gedraging van het regionale politiekorps Gelderland-Midden te Arnhem.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de beheerder van het regionale politiekorps Gelderland-Midden, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de beheerder van het regionale politiekorps Gelderland-Midden verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek zijn door medewerkers van de Nationale ombudsman acht betrokken politieambtenaren gehoord.

In verband met zijn verantwoordelijkheid voor justitieel politieoptreden werd ook de hoofdofficier van justitie te Arnhem over de klacht geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken, voor zover daarvoor naar zijn oordeel reden was. De genoemde hoofdofficier maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

In het kader van het onderzoek werd alle betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van verzoekers en betrokken ambtenaren gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift van 9 april 2008.

Persoonlijk gesprek met verzoekers op 20 juni 2008.

Klachtdossier van de politie met bijlagen.

Standpunt korpsbeheerder van 21 oktober 2008.

Gesprekken met de betrokken politieambtenaren op 2 april 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Bepalingen inzake lichamelijke integriteit

1.1 Artikel 11 van de Grondwet

"Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam."

1.2 Artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

"1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, 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."

2. Artikel 8 van de Politiewet 1993

"1. De ambtenaar van politie die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak is bevoegd in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening geweld te gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit, mede gelet op de aan het gebruik van geweld verbonden gevaren, rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.

(...)

5. De uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid, dient in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn.

(...)"

3. Bepalingen inzake persoonlijke vrijheid

3.1 Artikel 15 van de Grondwet

"1. Buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen.

(...)"

3.2 Artikel 5 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

"1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure:

- a. indien hij op rechtmatige wijze is gedetineerd na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter;
- b. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd, wegens het niet naleven van een overeenkomstig de wet door een gerecht gegeven bevel of teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren;
- c. indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan;

(...)

2. Een ieder die gearresteerd is moet onverwijld en in een taal die hij verstaat op de hoogte worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van alle beschuldigingen welke tegen hem zijn ingebracht.

3. Een ieder die is gearresteerd of gedetineerd, overeenkomstig lid 1.c van dit artikel, moet onverwijld voor een rechter worden geleid of voor een andere magistraat die door de wet bevoegd verklaard is rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of hangende het proces in vrijheid te worden gesteld. De invrijheidstelling kan afhankelijk worden gesteld van een waarborg voor de verschijning van de betrokkene ter terechtzitting.

(...)"

3.3 Protocol Nr. 4 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden die niet reeds in het Verdrag en in het Eerste Protocol daarbij zijn opgenomen.

Artikel 2 Vrijheid van verplaatsing

"1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.

2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.

3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaalde omschreven gebieden, worden onderworpen aan beperkingen die bij de wet zijn voorzien en gerechtvaardigd worden door het algemeen belang in een democratische samenleving.

(...)"

4. Gemeentewet

Artikel 172

"1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.

2. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.

3. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde."

Artikel 175

"1. In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.

2. De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing."

Artikel 176a

"1. De burgemeester is bevoegd door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. De ophouding kan mede omvatten, indien nodig, het overbrengen naar die plaats.

2. De burgemeester oefent de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, slechts uit:

a. jegens personen die door hem daartoe aangewezen specifieke onderdelen van een bevel als bedoeld in artikel 175 of van een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 176, groepsgewijs niet naleven, en

b. indien het ophouden noodzakelijk is ter voorkoming van voortzetting of herhaling van de niet-naleving en de naleving redelijkerwijs niet op andere geschikte wijze kan worden

verzekerd.

3. Artikel 154a, derde tot en met veertiende lid, is van overeenkomstige toepassing."

5. Bepalingen inzake privacy

2.1. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet

"Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer."

2.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

"1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, 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."

6. Politiewet 1993

Artikel 2

"De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven."

7. Wetboek van Strafvordering

Artikel 61a

"1. Tegen de voor onderzoek opgehouden verdachte kunnen maatregelen in het belang van het onderzoek worden bevolen. Als zodanige maatregelen kunnen onder meer worden aangemerkt:

a. het maken van fotografische opnamen of video-opnamen en het nemen van lichaamsmaten;

(...)

2. De in het eerste lid genoemde maatregelen kunnen, behoudens de in het eerste lid onder a en b bedoelde maatregelen, voor zover die zijn gericht op het vaststellen van de identiteit, alleen worden bevolen in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor in verzekeringstelling mogelijk is.

(...)"