

Operatie Ochtendgloren

*“Over de politie die niet echt wakker wordt
na een nachtelijke phishing operatie”*

Inhoud

1 Inleiding.....	3
2 Wat is Ochtendgloren?.....	5
3 Preventief fouilleren.....	7
4 Effectiviteit.....	20
5 Conclusie.....	39
6 Bijlagen.....	41

1 Inleiding

Opsporing in Nederland is verworden tot het afsluiten van snelwegen en wachten op de autodief, de transportcrimineel en de inbreker. Sinds 2000 is de 'operatie Ochtendgloren' onderdeel van het politiewerk. Een snelweg wordt midden in de nacht afgesloten en alle passerende voertuigen worden onderworpen aan een totale controle. Hierbij worden rijbewijs en verzekering gecontroleerd, maar ook openstaande boetes, belastingschulden en eventuele verblijfsvergunningen. Vaak is een pinautomaat aanwezig zodat verschuldigde bedragen gelijk afgerekend kunnen worden. Doorgaans zijn rond de 130 functionarissen bij de controle betrokken.

'Ochtendgloren' begon in de regio IJsselland ter bestrijding van de middencriminaliteit en het vergroten van de veiligheidsgevoelens van de individuele politiefunctaris. Langzaam verspreidde de werkmethode zich over het oosten van het land en de laatste jaren over geheel Nederland. De bestrijding van de middencriminaliteit is nog steeds een belangrijk doel, maar om juridische redenen is het hoofddoel het opsporen van verkeerscriminaliteit, kapotte achterlichten en alcoholgebruik.

De dubbele doelstelling maakt duidelijk hoe weinig de politie eigenlijk weet van de misdaad op en rond de snelwegen. De rijkswegen worden steevast omschreven als "aan- en afvoerroute" van criminelen en hun waar. Analyses van de criminaliteit op en rond de snelwegen en in de zogenaamde grensgemeenten ontbreken. Ook evaluaties over de effectiviteit van het politiewerk zijn niet beschikbaar, noch enige andere onderbouwing van de inzet van zoveel overheidsfunctionarissen midden in de nacht.

Als onderdeel van de verkeerscontroles wordt er soms ook preventief gefouilleerd. Preventief fouilleren wordt doorgaans ingezet in woonwijken en stadscentra waar een dreiging van geweld geconstateerd is en de aanwezigheid van wapens vermoed wordt. Dergelijke gebieden worden door de burgemeester aangewezen als 'veiligheidsrisicogebied' waarna de politie, na goedkeuring door de officier van justitie, burgers preventief kan gaan fouilleren. Welke concrete dreiging van geweld geldt er op een specifiek stuk snelweg, waardoor deze aangemerkt kan worden als 'veiligheidsrisicogebied'? De politie Twente schrijft zelf dat "cijfermatige analyse van incidenten weinig lijkt bij te dragen aan de onderbouwing om de

A1 aan te merken als veiligheidsrisicogebied.”¹ Preventief fouilleren lijkt vooral toegevoegd aan de operatie omdat politiefunctionarissen zelf de acties onveilig vinden.

Buro Jansen & Janssen heeft stukken opgevraagd bij verschillende politieregio's, parketten, ministeries, de provincie Overijssel en vele gemeenten in Overijssel en Gelderland. De resultaten van deze zoektocht naar openbare informatie zijn toegevoegd als bijlagen.

Hier volgt een analyse van de gegevens. Ten eerste wordt beschreven wat de acties Ochtendgloren inhouden. Vervolgens wordt het preventief fouilleren dat soms onderdeel uitmaakt van de operaties onder de loep genomen. Preventief fouilleren was de aanleiding om de operaties te onderzoeken. Vervolgens wordt 'Ochtendgloren' in de volle breedte bekeken, zowel de ontstaansgeschiedenis als de effectiviteit. Afrondend komen enkele juridische kanttekeningen aan bod en de conclusie.

Opgemerkt dient te worden dat informatie verzamelen bij de Nederlandse overheid geen eenvoudige zaak is. Stukken worden vaak laat, onvolledig en gebrekkig verstrekt. Dat we uiteindelijk toch ruim duizend pagina's hebben verzameld is misschien een wonder. Deze eerste zoekslag zal worden gevolgd door een breder verzoek om nog beter zicht te krijgen op deze operaties.

¹“A1 veiligheidsrisicogebied of niet?” Bureau Misdaadanalyse Politie Twente, Mei 2003

2 Wat is Ochtendgloren?

Operatie Ochtendgloren is een grootschalige verkeerscontrole waarbij een snelweg in beide richtingen volledig wordt afgesloten en alle passerende auto's worden gecontroleerd. De operatie start om 22:00, meestal op een doordeweekse dag, waarbij auto's steekproefsgewijs worden gecontroleerd. Vanaf 1:00 tot 5:00 gaat de snelweg volledig op slot. Bij de operatie zijn zo rond de 100 tot 130 functionarissen betrokken van de regiopolitie, de Verkeerspolitie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Koninklijke Marechaussee (KMAR), het Openbaar Ministerie (OM), de parketpolitie, de douane, de belastingdienst, de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), de Sociale Opsporings- en Inlichtingen Dienst (SIOD), de Algemene Inspectie Dienst (AID), het Permanent Autoteam en Rijkswaterstaat². Bestuurders worden in eerste instantie staande gehouden voor een blaastest. Vervolgens worden zowel voertuig als inzittenden volledig doorgelicht en worden onder andere rijbewijs, verzekering, wegenbelasting, APK, openstaande boetes, belastingschulden en mogelijk illegaal verblijf in Nederland gecontroleerd. Als toetje worden bij sommige acties inzittenden gefouilleerd en de auto doorzocht. Het gaat hierbij om het staande houden van niet verdachte burgers.

De acties worden gemiddeld zes keer per jaar uitgevoerd op de A1, A2, A12, A13, A28, A50 en A73. In mei 2009 werd de 86^{ste} actie gehouden. Op de A1 zijn de acties verdeeld onder de korpsen IJsselland, Twente en Noord- en Oost-Gelderland. In de gemeente Apeldoorn vindt er bijvoorbeeld een keer per jaar een controle plaats bij de parkeerplaatsen Lukasgat en de Hucht en in de gemeente Voorst bij Vundelaar en de Paal. Onder de naam Avondlicht worden op de rijkswegen A2, A4 en A13 controles uitgevoerd.

2.1 Geschiedenis

IJsselland is van start gegaan met Ochtendgloren³. De controles vonden plaats op de opritten bij Bathmen, Colmschate en Deventer, maar ook op parkeerplaatsen en op de IJsselbrug bij Deventer. De controles werden uitgevoerd door een politieauto en twee agenten. Aanvankelijk beoordeelden

²Actieverslag Ochtendgloren actie 76, KLPD, juni 2008.

³“Project 'Ochtendgloren'”, Politie regio IJsselland, februari 1998.

de agenten zelf wie er gecontroleerd werd, maar vanaf 2 november 1998 vervulde het KLPD de rol van aangever bij de oprit van Deventer. Het was onmogelijk iedereen te controleren dus moest er een selectie worden gemaakt. Deze selectie vindt bij de huidige controle operaties nog steeds plaats tussen half elf en één uur. Daarna wordt iedereen gecontroleerd. Uit de evaluatieformulieren die in november 1998 worden besproken blijkt dat de "samenwerking met het KLPD stroef" verloopt. Toch heeft het KLPD de acties volledig naar zich toegetrokken.

Beduidend minder agenten deden aan de eerste operaties mee. Door personeelsgebrek kon er bij Deventer zelfs geen "observatiepunt" af⁴. Waarom de acties vanaf 2000 wel uitgevoerd kunnen worden met een grote personeelsbezetting wordt nergens duidelijk. Naast de schaalvergroting bij de politie is het aantal diensten dat meedoet ook sterk uitgebreid. Aanvankelijk waren dat alleen de belastingdienst, de douane, de KMAR, de parketpolitie, Duitse agenten en het Permanente Autoteam. In 2004 kwamen ook de Bijzondere Opsporingsdiensten zoals het SIOD en de AID meedoen. Daarmee is Ochtendgloren veranderd van een grote politiecontrole in een totale controle.

De redenen voor het opzetten van operatie Ochtendgloren zijn divers. Een belangrijke reden lijkt een schietincident op de A1 te zijn. "In 1999 is, naar aanleiding van schietincidenten bij controles op de autosnelweg A1 onder IJsselland, gestart met de actie Ochtendgloren," schrijft de coördinator van Ochtendgloren van de regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland⁵. "Nadat de eerste controles als "pilot" waren opgezet, is in 2000 besloten om de acties een regulier en permanent karakter te geven." Het betreffende schietincident wordt nergens beschreven of geanalyseerd. Soms is er sprake van meerdere incidenten, maar ook deze worden niet gespecificeerd. Toch wordt het keer op keer opgevoerd als een van de belangrijkste redenen om Ochtendgloren op te zetten. Ondertussen lijkt het daadwerkelijke doel van Ochtendgloren veel breder en vager te zijn geworden.

⁴1e evaluatie Ochtendgloren, politie IJsselland, november 1998

⁵Interne memo regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland 21 april 2006

3 Preventief fouilleren

In 2004 is men begonnen met de inzet van het middel preventief fouilleren tijdens de operatie Ochtendgloren. De gemeente Rijssen stond de toepassing van deze bevoegdheid het eerst toe op 25 mei 2004⁶. In 2006 volgde de gemeente Apeldoorn⁷.

Preventief fouilleren is een enigszins uitzonderlijk middel dat politiefunctionarissen in staat stelt mensen aan de kleding te onderzoeken zonder dat er een concrete verdenking bestaat. In de beraadslaging in de Tweede Kamer werd uitdrukkelijk gezegd dat preventief fouilleren het ultimatum remedium zou zijn en dat de maatregel met grote zorgvuldigheid zou moeten worden toegepast⁸.

3.1 De wet

Preventief fouilleren is in 2002 juridisch mogelijk gemaakt door middel van enkele wetswijzigingen.

Artikel 50 van de Wet Wapens en Munitie is veranderd en luidt:

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.

⁶Aanwijzingsbesluit artikel 2.9.1 van de APV Gemeente Rijssen-Holten, burgemeester Drs. Mr. B. Koelewijn, mei 2004.

⁷draaiboek van operatie Ochtendgloren nummer 55

⁸Uitleg Minister, handelingen Tweede Kamer en andere parlementaire stukken

1. 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.
2. 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.
3. 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 151b van de Gemeentewet is gewijzigd en luidt:

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 14 van de Politiewet 1993.
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.

Overigens kan van niet-verdachte personen, op grond van artikel 51 van de Wet Wapens en Munitie, ook het voertuig onderzocht worden. Artikel 51 luidt:

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:

- 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.

1. 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.

2. 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.

3. 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.

3.2 Toepassing van de wet Preventief Fouilleren

Zoals blijkt uit artikel 151b, lid 1, van de Gemeentewet ligt de basis voor het preventief fouilleren in de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied door de betreffende burgemeester. Een dergelijk veiligheidsrisicogebied kan aangewezen worden bij "verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan". Doorgaans worden uitgaansgebieden en probleemwijken waar wapenbezit regelmatig leidt tot incidenten aangewezen als veiligheidsrisicogebied. De aanwijzing is dan vaak voor langere duur, bijvoorbeeld een jaar, en wordt verlengd zolang de problemen nog niet opgelost zijn. Wanneer de politie een actie wil uitvoeren is ook nog toestemming van de officier van justitie nodig, die meestal wordt afgegeven voor de lengte van de actie.

3.3 Toepassing van de wet Preventief Fouilleren bij Ochtendgluren

Om preventief fouilleren bij operatie Ochtendgluren juridisch mogelijk te maken was een wijziging nodig van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In een advies aan het college van de gemeente Rijssen-Holt en van 15 januari 2004 wordt gepleit voor een dergelijke wijziging van de APV:

"Door bij verordening (APV) de burgemeester de bevoegdheid te geven een bepaald gebied voor een bepaalde tijd aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied kan de burgemeester zijn centrale rol vervullen op het gebied van het waarborgen van de veiligheid voor de burgers en wordt de officier van justitie in staat gesteld binnen dit gebied preventief fouilleren toe te passen en vervoermiddelen en bagage door politie te laten onderzoeken op de aanwezigheid van wapens."

Dat de operatie Ochtendgluren de belangrijkste motivatie vormt voor deze wijziging blijkt uit de inleiding:

"In bijgevoegde brief verwijst de districtsofficier van justitie Noord-West Twente naar zijn overleg met de burgemeester en de afdelingschef van politie ter voorbereiding van de (vorig jaar november gehouden) politie controle op de A-1.

...

Gezamenlijke partijen kwamen tot de conclusie dat het wenselijk zou zijn het juridisch instrumentarium 'preventief fouilleren' tijdens de controle in november toe te passen maar dat dit niet kon wegens het ontbreken van een gemeentelijke verordening op dit vlak."

In een uitgebreide bijlage van het advies wordt benadrukt dat bij de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied een "zorgvuldige afweging van het objectieve en subjectieve veiligheidsbelang en het individueel belang van de burger (privacy)" gemaakt moet worden. Voorts: "De rechter toetst achteraf aan de hand van feiten die tot de gebiedsaanwijzing hebben geleid of deze gerechtvaardigd zijn."

Op 27 januari 2004 dient het College van B&W van de gemeente Rijssen-Holten een voorstel bij de gemeenteraad in om de APV te wijzigen en zo preventief fouilleren mogelijk te maken. Op 23 februari 2004 stemt de gemeenteraad in en op 28 april ligt het eerste verzoek tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied bij de burgemeester van Rijssen-Holten op de mat:

"Als regionaal coördinator van de regiopolitie Twente van de interregionale controles uitgevoerd op de A-1 (Ochtendgloren) verzoekt ondergetekende de burgemeester van de gemeente Rijssen-Holten om de A-1 gelegen in de gemeente Rijssen-Holten tussen hectometerpaal 119.0 en 123.9 en de parkeerplaatsen Bolder en Struik in de nacht van dinsdag 25 op woensdag 26 mei 2004 aan te wijzen als risicogebied."

Blijkbaar verwachtte men, in de nacht van dinsdag 25 op woensdag 26 mei tussen hectometerpaal 119.0 en 123.9, een "verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens", of had men "ernstige vrees voor het ontstaan daarvan". Verderop in het verzoek wordt deze vrees gemotiveerd:

"Vorenstaande is noodzakelijk om de openbare orde en de veiligheid van de gecontroleerde personen en de controleurs ter plaatse te kunnen garanderen."

“Gesteld kan worden dat bij voortdurende gelijktijdig 8 – 10 voertuigen en de betreffende bestuurders/passagiers gecontroleerd worden per controleplaats gedurende de actietijd. Om overzicht mogelijk te kunnen maken zijn alle deelnemers (ca 100 medewerkers) van de actie door uniform en/of verkeersvest herkenbaar. Ondanks een strakke organisatie en aansturing is de overzichtelijkheid en daarmee de veiligheid van de controleplaatsen niet geheel te waarborgen. Het aantal geconstateerde overtredingen, de diversiteit hiervan, de verschillende vormen van controle, het radio- en telefoonverkeer, alsmede de gecontroleerde personen en het overige publiek maakt het onmogelijk om gevaarszettingen voor het ingezette personeel en het publiek tijdig en volledig te indiceren. Hierdoor kan de openbare orde en veiligheid op de beide controleplaatsen, alsmede op de voornoemde weggedeelten ernstig in gevaar komen.”

Het is dus de operatie Ochtendgloren zelf die een veiligheidsrisico met zich meebrengt, en erkenning hiervan geeft de politie de mogelijkheid preventief te fouilleren als onderdeel van de operatie Ochtendgloren.

Op 17 mei 2004 besluit de burgemeester het betreffende gebied aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied, voor de periode van 20 mei tot 15 juni. Voordat daadwerkelijk tot preventief fouilleren overgegaan kan worden is eerst nog een bevel nodig van de officier van justitie. Het bevel voor de actie van 25 mei 2004 ontbreekt in de door ons ontvangen stukken. We hebben echter wel bevelen voor latere acties op dezelfde locatie, zoals die van 17 december 2004. In dit bevel is de officier van justitie van het arrondissement Almelo specifieker over de dreiging:

“Gezien het mondelinge rapport van de verbalisant F. A. van politie Twente, afdeling Rijssen-Holten; ...”

“Overweegt dat in de nacht van vrijdag 17 december 2004 op zaterdag 18 december 2004 een controle onder de werknaam 'Ochtendgloren' wordt gehouden. Uit voornoemd rapport blijkt dat tijdens soortgelijke acties langs de A1 van de afgelopen 3 jaar in totaal 42 wapens zijn aangetroffen en in beslag genomen, waaronder 10 vuurwapens en 2 anti-tankgranaten. Deze wapens zijn voornamelijk ontdekt bij controles van voertuigen en bij aanhoudingen van personen op grond van overige wetgeving tijdens de acties. Verder blijkt uit het rapport dat vanuit grote landelijke recherche onderzoeken bekend is dat tijdens de nachtelijke uren veel criminele transporten plaatsvinden, onder andere via de A1, waarbij personen gewapend zijn.”

“Overweegt dat op grond van voornoemde feiten en omstandigheden de veiligheid van overige gecontroleerde personen en die van de controlerende functionarissen ernstig in gevaar kan komen, aldus ernstige vrees aanwezig is voor verstoring van de openbare orde en acht het daarom noodzakelijk dat hieronder te verlenen bevoegdheden worden verleend.”

“= een ieder aan zijn kleding te onderzoeken op de aanwezigheid van wapens en munitie;

= vervoermiddelen te onderzoeken op wapens of munitie;

= verpakkingen van goederen, met inbegrip van reisbagage te onderzoeken op wapens of munitie.”

Doorgaans, doch niet altijd, trekt de burgemeester van Rijssen-Holten de toewijzing van het veiligheidsrisicogebied na de actie weer in. Zoals op 27 mei 2004:

“Omdat de actie “ochtendgloren” inmiddels achter de rug is en daarmee de openbare orde en de veiligheid in het gebied gelegen aan de A1 en de weggedeelten op de A1 dat wordt begrensd door hectometerpaal 119.0 en 123.9 en de parkeerplaatsen Bolder en Struik is hersteld, heb ik na overleg met de districtschef van de regio politie Twente op 27 mei besloten mijn eerder genomen aanwijzingsbesluit voor dit gebied in te trekken.”

In de jaren daarop herhaalt bovenstaande procedure zich, doorgaans tweemaal per jaar, en krijgt het een sterk geformaliseerd karakter. Het verzoek van de regionaal coördinator van de regiopolitie Twente, de toewijzing door de burgemeester en het bevel van de officier van justitie worden telkens exact hetzelfde geformuleerd. In een enkel geval wordt zelfs vergeten een datum aan te passen in de standaardtekst⁹.

Is er bij de politie Twente dan geen kennis over de toepassing van het middel fouilleren? Jawel, die kennis is er zeker. Aan het dagelijks bestuur van het regionaal college, waar ook de burgemeester van Rijssen-Holten toe behoort, van 3 april 2003 zijn stukken met betrekking tot preventief fouilleren verstrekt. Het protocol preventief fouilleren kent een hoofdstuk 2,

⁹“Verzoek aanwijzing risicogebied” politie Twente, District Noord-West, oktober 2008

cijfermatige analyse. De cijfers zijn afkomstig van de Infodesk van de politie Twente. Tot de analyse wordt gerekend de "beschrijving van het aantal vuurwapenincidenten (VDS) in de regio, de beschrijving van de hotspots naar datum en tijd en de beschrijving van het aantal geweldsincidenten in het aan te wijzen gebied." Tijdens de collegevergadering van 2 april is het fouilleren besproken. "Om richting te kunnen geven moet bezien worden of het legitiem is in Twente gebieden aan te wijzen voor preventief fouilleren. Dit zou de A1 kunnen zijn. Afgesproken wordt dat de Politie Twente dit onderzoekt," eindigt dit agendapunt. De conclusie van deze analyse van de politie Twente, de enige zeer accurate analyse die tussen de stukken zit, is: "Bovenstaande cijfermatige analyse ... lijkt weinig bij te dragen aan onderbouwing om de A1 aan te merken als veiligheidsrisicogebied." De opstellers geven in de conclusie aan waar verder naar gezocht moet worden. "Ons lijkt het wel van belang te achterhalen waar de roep om de A1 tot veiligheidsrisicogebied uit te roepen, vandaan komt. Het zou kunnen gaan om subjectieve gevoelens van collega's. Interessant is om te weten waar deze gevoelens vandaan komen en op gebaseerd zijn."

De analyse komt de voorstanders van Ochtendgloren en preventief fouilleren slecht uit. "De conclusie van dit onderzoek werd niet ondersteund... Dit omdat de opdracht niet voldoende afgeperkt en afgestemd was op de tijdstippen en plaatsen van de controles in het kader van Ochtendgloren," schrijft de coördinator Ochtendgloren van de politie Twente in 2004¹⁰. Omdat er wapens gevonden worden bij controles is het onveilig op de parkeerplaatsen en is de aanwijzing van een risicogebied noodzakelijk omdat er mogelijk wapens worden gevonden, is de cirkelredenering.

3.4 Veiligheid

Het veiligheidsrisico, dat aanleiding geeft tot het preventief fouilleren van burgers, blijkt te worden veroorzaakt door de schaal en aard van operatie Ochtendgloren. Bij navraag bij de gemeente Apeldoorn over de redenen voor het aanwijzen van de twee parkeerplaatsen als veiligheidsrisicogebieden zegt dhr. A. van de Zedde, woordvoerder van de gemeente Apeldoorn, dat er geen sprake is van een concrete dreiging op de parkeerplaatsen. De situatie op de Somp en de Brink zelf is dus niet gevaarlijk. Pas als de politie zich daar met 100 man verzameld ontstaat een veiligheidsrisico. In de woorden van dhr. van de Zedde: "De ervaringen uit eerdere controles, waaruit blijkt

¹⁰ Nota preventief fouilleren (in het kader van Ochtendgloren) regiopolitie Twente

dat er over het algemeen wel verboden zaken (niet alleen wapens maar ook zwart geld, drugs) worden gevonden," dienen als reden voor de aanwijzing als veiligheidsrisicogebied.

"De kans dat autobestuurders die staande worden gehouden in het kader van Ochtendgloren, de beschikking hebben over een (vuur)wapen is dus zeer wel aanwezig. Voor de controlerende politiemensen is dit een risico en dit heeft nadelige invloed op hun veiligheidsgevoel tijdens een controle," schrijft de districtchef Zuid van de regiopolitie IJsselland om het onveiligheidsgevoel van de politie te onderstrepen. "Met name de veiligheid van controleurs is een belangrijk argument voor preventief fouilleren," schrijft hij op 2 oktober 2006¹¹. Een jaar eerder bij een evaluatie in Rijssen-Holtten klonk het zo: "Preventief fouilleren geeft een goede sfeer en intrinsieke rust onder het controlepersoneel."¹²

Dat de veiligheid van controlepersoneel gevaar loopt bij de operatie Ochtendgloren wordt onderbouwd door middel van twee incidenten uit het verleden. Deze incidenten vonden plaats zonder dat er sprake was van preventief fouilleren. Bij een van de auto's die gecontroleerd werd ging het om vier overvallers die net een overval hadden gepleegd en hun wapens nog tussen de broekriem hadden. Deze mannen konden worden gefouilleerd omdat een van de wapens op de grond viel¹³. Preventief fouilleren was hier niet nodig. De politie gebruikt deze incidenten wel om de burgemeester te verzoeken tot het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied:

"De acties 'Ochtendgloren' zijn een drietal jaren geleden opgezet daar er door landelijk opererende criminelen vuurwapens gebruikt werden tegen politiefunctionarissen, die hen bij toeval wilden gaan controleren. De eerder gehouden acties hebben een groot aantal wapens en vuurwapens opgeleverd, welke bij toeval door een vervolghandeling vanuit controle van een andere wetgeving gevonden werden. Hierbij zijn zeer gevaarlijke situaties geweest, waarbij (naar later bleek) criminelen langere tijd onder controle gehouden moesten worden voordat tot fouillering kon worden overgegaan."¹⁴

¹¹notitie over preventief fouilleren aan de lokale driehoek Deventer van 2 oktober 2006

¹²kort verslag driehoeksoverleg preventief fouilleren 7 december 2005

¹³Proces-verbaal regiopolitie Twente 17 december 2005 operatie Ochtendgloren nummer 50

¹⁴"Verzoek aanwijzing risicogebied" Politie Twente, april 2004.

Cijfers¹⁵ tonen echter aan dat het niet onveilig is op de A1, niet onveiliger dan op andere locaties in de regio Twente. De politie, burgemeester en de officier van justitie benoemen zelf de onveiligheidsgevoelens van functionarissen. Die willen gaan fouilleren om hun eigen onveiligheid te bestrijden, niet om de onveiligheid van burgers weg te nemen. Veiligheidsrisicogebieden worden dus aangewezen omdat de operatie Ochtendgloren onveiligheid creëert.

Volgens perswoordvoerder van het KLPD, Frans Zuiderhoek, is er echter meer aan de hand. "Op deze locaties is het vermoeden van de aanwezigheid van wapens sterk (tankstation, parkeerplaats met vrachtauto's, overvallen, bedwelming) en op die gronden is mede het gebied als veiligheidsrisicogebied aangewezen," schrijft hij in antwoord op vragen naar het fouilleren op de A1. Blijkbaar kennen de locaties waar operatie Ochtendgloren wordt uitgevoerd ook een intrinsieke onveiligheid. Automobilisten worden dus 's nachts vanuit de relatieve veiligheid van de snelweg door de politie naar een onveilig gebied geleid en tot stoppen gedwongen.

In dit licht is het vreemd dat, volgens de betrokken overheden, het veiligheidsrisico op parkeerplaatsen en pompstations langs de snelweg na de controle weer geweken is. Net als de burgemeester van Rijssen-Holten trekt ook de burgemeester van Apeldoorn de toewijzing van het veiligheidsrisicogebied na de actie weer in: "Omdat de actie "Ochtendgloren" inmiddels achter de rug is en daarmee de openbare orde en de veiligheid in het gebied gelegen aan de A1 en de weggedeelten op de A1 dat wordt begrensd door ... en de parkeerplaatsen De Lucht (De Hucht, red.) en Lukasgat is hersteld, heb ik ... besloten mijn eerder genomen aanwijzingsbesluit voor dit gebied in te trekken."¹⁶ Dit opheffen van het veiligheidsrisicogebied strookt niet met de opmerking van Zuiderhoek.

Dat preventief fouilleren een ingrijpend middel is komt nergens in de stukken terug. Het verbaast dan ook niet dat de lokale driehoek in NoordWest Twente schrijft dat de burger het allemaal best vindt. Zonder enig onderzoek wordt gesteld dat: "Gecontroleerde personen zich door het preventief fouilleren veiliger voelen op en langs de snelwegen."¹⁷ Enige onderbouwing van deze stelling is niet te vinden in de stukken. Wel concludeert dezelfde evaluatie dat het "verband tussen het preventief

¹⁵"A1 veiligheidsrisicogebied of niet?" Bureau Misdaadanalyse Politie Twente, Mei 2003

¹⁶Invulformulier aan de gemeenteraad van de Burgemeester van Apeldoorn

¹⁷kort verslag driehoeksoverleg preventief fouilleren 7 december 2005

fouilleren langs de A1 en de subjectieve veiligheid van onze inwoners op dit moment niet goed aantoonbaar is.”

De argumentatie ter ondersteuning van de aanwijzing van het veiligheidsrisicogebied rammelt aan alle kanten. Er wordt alleen gefouilleerd ter bescherming van het eigen personeel en burgers worden met opzet een risicogebied ingestuurd. Het verbaast dan ook niet dat niet bij alle operaties wordt gefouilleerd. Het lijkt een willekeurige keuze, terwijl volgens de politie en het parket de controles een gevaar zijn voor de inzittenden van voertuigen die gecontroleerd worden. In de gemeente Rijssen-Holtten worden verhoudingsgewijs veel acties uitgevoerd met preventief fouilleren. In andere regio's lijkt men terughoudender met preventief fouilleren maar echt zicht is daar niet op te krijgen. Van de regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland zijn er drie draaiboeken ontvangen. In de nacht van 16 op 17 juni 2008 wordt er een actie gehouden op de parkeerplaatsen Bolder en Struik langs de A1, waarbij er preventief wordt gefouilleerd. Een half jaar later, in de nacht van 5 op 6 februari 2009, wordt er een actie gehouden op de parkeerplaatsen Lukasgat en de Hucht, ook op de rijksweg A1. Ditmaal wordt er niet preventief gefouilleerd. Drie maanden later, in de nacht van 19 op 20 mei 2009, vind er een actie plaats op de parkeerplaatsen de Somp en de Brink langs de A50, waarbij er weer wel preventief gefouilleerd mag worden. Het blijft onduidelijk waarom er in het ene geval wel, en in het andere geval niet de noodzaak wordt gezien om preventief te fouilleren.

Volgens de wet mag de politie alleen preventief fouilleren als er in een bepaald gebied, voor een bepaalde periode, een concrete dreiging of vrees bestaat voor wapengeweld. Uit de toewijzingen van veiligheidsrisicogebieden in het kader van de operatie Ochtendgloren kan alleen maar worden geconcludeerd dat deze politieoperatie zelf de aanleiding is voor de dreiging of vrees voor wapengeweld. De vraag is: als het een keer mis gaat, wie is dan verantwoordelijk?

3.5 Politieke onrust

Na een aantal jaren fouilleren langs de snelweg wordt het parket Zwolle wakker en komt tot de conclusie dat: “de A1 niet een veiligheidsrisicogebied in de zin van een bedreiging van de openbare orde vanwege de aanwezigheid van wapens is.” Het verslag van de driehoek van Deventer van 29 oktober 2007 gaat verder met: “Voor een dergelijke last is een pv van bevindingen vereist waarin deze situatie wordt aangetoond.” De dreiging moet worden aangetoond, dat staat gewoon in de wet met betrekking tot

het fouilleren. Zwolle stopt met het afgeven van lasten (heet dat echt zo?), het parket in Zutphen ook, maar het parket Almelo gaat gewoon verder met fouilleren.

Het parket Almelo profileert zich samen met de politie Twente en de burgemeester van Rijssen-Holten als hardliners. Er moet worden opgetreden en alle middelen moeten worden ingezet. Of het zinvol is, of het optreden verantwoord is, is allang geen vraag meer. Het verbaast dan ook niet dat bij preventief fouilleren tijdens Ochtendgloren, maar ook bij de operaties zelf er onduidelijke doelstellingen zijn geformuleerd. De retoriek van de overheid is niet gericht op het vergroten van de veiligheid en bestrijding van de criminaliteit, maar om de burger te tonen wie de baas is. In veel stukken komen de gevleugelde woorden "verharding van de samenleving" terug. En in de conclusies en argumenten voor preventief fouilleren en ook de operatie Ochtendgloren zelf rechtvaardigt die verharding "adequaate en stringente optreden." Deze argumentatie is ook de basis voor de zin "100% repressief optreden" in de draaiboeken. Die verharding op de A1 wordt maar door één misdaadanalyse in beeld gebracht. Deze geeft aan dat op de parkeerplaats de Struik van januari 2001 tot april 2003 slechts één incident heeft plaatsgevonden. Op parkeerplaats de Bolder, die ook onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester van Rijssen-Holten valt, heeft zich in dezelfde periode geen enkel incident voorgedaan¹⁸. In ruim een jaar één incident, als dat de verharding inhoudt en het staande houden van niet verdachte burgers op een stuk snelweg dat niet alleen rustig, maar ook erg veilig is, en het welbewust in gevaar brengen van burgers door grootscheepse controles, roept de vraag op of de overheid wel zo geïnteresseerd is in de veiligheid van haar burgers.

De wens om te fouilleren komt duidelijk van de politie. Er wordt bijna een crisissfeer gecreëerd in het regionaal college Twente. Door niet te kunnen fouilleren "is het lastig om in een gebied snel en adequaat te reageren," staat in het verslag van het college van 14 juni 2004. De burgemeester van het Hof van Twente reageert op het steeds weer terugkomen van preventief fouilleren op de agenda: "Het bevreemdt mevrouw Bijleveld dat eerder gesteld werd niet over te gaan tot het opnemen van het middel in de APV, terwijl het nu op de agenda staat. In de notitie vindt zij geen inhoudelijke onderbouwing terug waarom preventief fouilleren nu wel zou moeten worden opgenomen. Ook heeft zij moeite met de opbouw van de notitie, de politie stuurt niet de gemeenteraad aan, dit is omgekeerd. Indien een gemeenteraad het nodig acht, wordt het middel opgenomen in de APV," is in

¹⁸"A1 veiligheidsrisicogebied of niet?" Bureau Misdaadanalyse Politie Twente, mei 2003

de notulen te lezen. De burgemeester van Borne sluit zich bij dit standpunt aan: "De heer Brekelmans zegt dat registraties niet aangeven dat er zoveel aan de hand is, zodanig dat daarmee de inzet van preventief fouilleren gerechtvaardigd wordt."

Tijdens de vergadering van het regionaal college op 28 januari 2005 wordt gesteld dat "tijden en situaties zijn veranderd waardoor gemeenteraden gevoelig zijn voor de argumenten om hierin een voorziening te treffen (nut en noodzaak)." De bijgevoegde stukken over preventief fouilleren zijn dezelfde documenten die sinds 2003 aan het college zijn gepresenteerd. Feitelijk zijn de omstandigheden niet veranderd, maar de raden en de burgemeesters zijn rijp gemaakt voor de maatregel. In maart 2005 wordt erop aangestuurd om "uniformiteit in beleid t.a.v. dit onderwerp in de regio Twente" te bewerkstelligen¹⁹. Er ligt een nieuwe notitie. Geen nieuwe gegevens, geen nieuwe argumenten.

Terwijl er in 2004 al driftig wordt gefouilleerd door de gemeente Rijssen-Holten staat in het voorstel dat diverse gemeenteraden in Twente is voorgelegd: "Overwogen werd in eerste instantie te bezien of het praktisch zou zijn te beginnen met een cluster van gemeenten bv. langs de A1. Uiteindelijk werd daarvan afgezien." Tot slot stelt het voorstel dat de "vrees voor verstoring objectiveerbaar moet zijn, in die zin dat er in redelijkheid sprake van moet zijn. De vrees kan bijvoorbeeld bestaan uit politie-informatie,"²⁰ informatie die fouilleren langs de A1 juist ontcrachtte. Als verweende kinderen hebben korpschef en hoofdofficier van justitie hun zin gekregen. Beide gemeenten, Hof van Twente en Borne, die terecht heel kritisch waren, hebben de APV aangepast en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden mogelijk gemaakt. De druk van de korpschef van de politieregio Twente en het parket Almelo heeft gewerkt, de burgemeesters en gemeenteraden zijn door de knieën gegaan, ondanks een gebrek aan goede afweging over nut en noodzaak.

Het ontbreken van een onderbouwing voor preventief fouilleren ligt in de lijn van een gebrek aan feitelijke analyses en evaluaties die ten grondslag ligt aan de operatie zelf. Ooit begonnen als een idee om de criminaliteit te bestrijden lijkt er geen weg meer terug. Of het zinvol is wordt niet eens meer ter discussie gesteld. Er worden altijd wel verkeersboetes uitgedeeld,

¹⁹Agendapunt preventief fouilleren voor Regionaal College van 10 maart 2005

²⁰Conceptvoorstel preventief fouilleren voor Regionaal College van 10 maart 2005

wat illegalen opgepakt en een beetje drugs in beslag genomen. Is dat de criminaliteit die de politie zegt te bestrijden met de acties?

4 Effectiviteit

4.1 Wat is de aanleiding voor Ochtendgloren?

Een belangrijke reden voor het starten van de operatie Ochtendgloren lijkt een schietincident te zijn dat tussen 1997 en 1999 langs de A1 heeft plaatsgevonden. Alhoewel er in de stukken uiteenlopende omschrijvingen van ogenschijnlijk verschillende incidenten te vinden zijn, ligt de oorsprong hoogstwaarschijnlijk in een incident dat voor 19 februari 1998 heeft plaatsgevonden in het werkgebied van de regiopolitie IJsselland. Een duidelijk beeld van de aanleiding is echter lastig te vormen, zoals blijkt uit de volgende citaten uit brieven, verslagen en notities:

Tijdens de themabijeenkomst "veiligheid A1" op 3 januari 2008 wordt door het KLPD opgemerkt dat "de controle sinds 1999 bestaat en dat een schietincident op een surveillance van de politie hiervoor destijds de aanleiding is geweest."

In de inleiding van een verslag van de regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland van 21 april 2006 over preventief fouilleren tijdens Ochtendgloren staat in de inleiding dat "in 1999, naar aanleiding van schietincidenten bij controles op de autosnelweg A1 onder IJsselland er gestart is met de actie Ochtendgloren."

In een brief van districtchef Zuid van de regiopolitie IJsselland aan de officier van justitie van het parket in Zwolle, schrijft de politie dat de "aanleiding om tot het project over te gaan een schietpartij op de A1 waarbij politiemensen waren betrokken," was.

"Naar aanleiding van een schietpartij op de A1, waarbij collega's waren betrokken," staat in een verslag van een informatieve bijeenkomst van 19 februari 1998 met als onderwerp "onveiligheid op Rijksweg A-1."

In februari 1998 gaat het om een schietpartij waarbij collega's betrokken waren, in april 2006 gaat het om meerdere schietincidenten bij controles, in december 2006 gaat het om een schietpartij waarbij politiemensen betrokken zijn en in januari 2008 gaat het om een schietincident bij een surveillance van de politie. In een gestandaardiseerd verzoek van de inspecteur van politie Noord- en Oost-Gelderland aan de burgemeester van Voorst voor de aanwijzing van een risicogebied wordt het incident als volgt beschreven: "De acties "Ochtendgloren" zijn een drietal jaren geleden

opgezet daar er door landelijk opererende criminelen vuurwapens gebruikt werden tegen politiefunctionarissen, die hen bij toeval wilden gaan controleren.”²¹

Wat is er nu werkelijk gebeurd?

In berichten in de media over de jaren 1997 en 1998 komen twee schietpartijen op de A1 voor. Het eerste incident is een schietpartij op 16 augustus 1999 bij het wegrestaurant De Lucht aan de A1, waarover bericht wordt door het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP). De Lucht ligt echter niet aan de A1, maar aan de A2. Wat meteen opvalt aan dit incident is dat de vier betrokkenen allen bekenden van de politie zijn. Bij dit incident zijn geen politieagenten betrokken en is er ook geen sprake van een politiecontrole.

Het tweede incident dat uit Nexis Lexis (databank van Nederlandse kranten) komt rollen is een incident in de nacht van maandag 24 november op dinsdag 25 november 1997. Het ANP schrijft over de schietpartij op 25 november 1997, 26 november 1997, 21 april 1998, 27 april 1998 en 12 mei 1998. Het bleek om een zwarte auto te gaan met een of twee inzittenden. De auto was gestolen in Overijssel en de inzittenden hadden in Holten getankt zonder te betalen. De auto vervolgde zijn weg richting de randstad. De politie zette de achtervolging in en tussen Deventer en Apeldoorn gaven politieagenten de bestuurder een stopteken. Vanuit de auto werd toen op de politie geschoten en de inzittenden ontkwamen. In Apeldoorn werd de zwarte auto verlaten en een andere auto gestolen. Op 21 april 1998 kopte het ANP “politie arresteert vijf verdachten criminele organisatie.” De verdachten “waren volgens de politie verder betrokken bij een schietpartij op een politieauto op rijksweg A1 in november vorig jaar ter hoogte van Voorst,” schrijft het ANP. Tevens werden de personen verdacht van de moord op een man en een vrouw in december 1997 in Spijkenisse.

Natuurlijk is het een ernstig incident dat er vanuit een auto op de politie wordt geschoten, maar is dit voldoende onderbouwing voor een grootscheepse verkeerscontrole en de jarenlange inzet van preventief fouilleren? Deze vraag is vooral relevant omdat het bij de verdachten niet om zomaar een stel autodieven ging, maar om een criminele organisatie. Dat de betrokken functionarissen zijn geschrokken van de schoten vanuit een voorbij snellende auto is logisch, maar ook een van de risico's die agenten nu eenmaal in hun werk lopen. Als reactie op het incident is

²¹Invulformulier aanwijzing Veiligheidsrisicogebied politie Noord- en Oost-Gelderland

besloten om de acties Ochtendgloren te gaan uitvoeren. De eerste acties van Ochtendgloren, uitgevoerd door de politie IJsselland, zijn een stuk minder groot van opzet. De acties worden uitgevoerd door één politieauto en twee functionarissen. Ondersteuning is op afroep beschikbaar, maar er is niet veel fantasie voor nodig om te bedenken dat deze acties voor de individuele functionarissen gevaren in kunnen houden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat onveiligheidsgevoelens van de politie regelmatig terugkomen in de motivatie van de acties Ochtendgloren. Eind 1999 vindt voor zover bekend de eerste grote operatie Ochtendgloren plaats. Waarom is overgestapt op grootschalige acties is niet duidelijk, maar veiligheid en coördinatie hebben wellicht een rol gespeeld. Vanaf 2000 heeft operatie Ochtendgloren een permanent grootschalig karakter.

Dat een controle een veiligheidsrisico in zich heeft lijkt een logische conclusie. Mensen die wapens op zak hebben en een controle willen ontlopen zullen naar alle waarschijnlijkheid die wapens ook gebruiken. Het incident van 25 november 1997 heeft dat duidelijk gemaakt. Grootschalige acties brengen extra veiligheid met zich mee simpelweg dankzij de grote hoeveelheid politiepersoneel dat aanwezig is. Aan de andere kant geeft de politie zelf aan dat juist door het grootschalige karakter de overzichtelijkheid en de veiligheid van de controleplaatsen niet geheel te waarborgen is. Bovendien worden gelijktijdig 8 tot 10 voertuigen gecontroleerd, zijn er dus op ieder moment meerdere burgers aanwezig en is de kans op onschuldige burgerslachtoffers bij een schietincident groter.

Een schietincident in 1997 dat aanleiding vormt voor kleinschalige controles, die worden uitgebreid tot grote algemene verkeerscontroles waarbij het inmiddels gedateerde incident aanleiding vormt om preventief te fouilleren. Het doel lijkt ruimschoots voorbij geschoten en een logische onderbouwing lijkt afwezig, maar de acties duren voort.

4.2 Doel

Sinds 2000 worden de acties volgens een interne memo van 21 april 2006 van de politie Noord- en Oost- Gelderland zes keer per jaar uitgevoerd. Op basis van de draaiboeken, enkele verslagen en evaluaties moeten dat er landelijk tien zijn. "In de afgelopen jaren zijn er in totaal 105 wapens aangetroffen tijdens controleacties op de A1. Een aantal van deze vondsten heeft een behoorlijke impact gehad op de aanwezige collega's, zoals het aantreffen van een voertuig met twee anti-tankgranaten, inclusief geleidebuis, een jachtgeweer en een doorgeladen pistool, en het aantreffen

van vier gewapende overvallers met doorgeladen pistolen achter de broeksriem," staat er verder in de memo. Volgens de opsteller zijn de resultaten zeer goed en rechtvaardigt het de toepassing van preventief fouilleren tijdens de controles. Een jaar eerder schrijft dezelfde opsteller dat er "in de afgelopen jaren 118 wapens zijn aangetroffen tijdens controleacties."²² Dezelfde twee incidenten, het voertuig met een wapen arsenaal (anti-tankgranaten, jachtgeweer en doorgeladen pistool) en de auto met de overvallers die net een gewapende overval in Hengelo hadden gepleegd worden in een notitie van de beleidsafdeling verkeer van 13 januari 2005 beschreven. Waar de dertien wapens in een jaar gebleven zijn is niet in de stukken te vinden.

Inbrekers en wapendragende rondrijdende verdachten, de middencriminaliteit, is de tweede reden die in alle stukken terugkomt ter onderbouwing van Ochtendgloren. De interne memo uit 2006 schrijft dat: "Vanuit landelijke onderzoeken bekend is dat tijdens de nachtelijke uren veel criminele transporten plaatsvinden, onder andere via de A1, waarbij men gewapend is. Ook wordt de A1 als route gebruikt door Oost-Europa criminelen en autohandelaren vanuit het voormalige Oostblok, die vaak grote hoeveelheden contant geld bij zich hebben." Naast Duitsers, Denen, Marokkanen, Italianen, Somaliërs komen er ook Oost Europeanen langs op de A1. Uit de verkregen actieverslagen komt echter niet een beeld naar voren van stromen mensen vanuit het Oostblok. Tijdens een actie van 5 op 6 februari 2009 werden vier Litouwse en Georgische verdachten aangehouden. Ze waren in het bezit van valse documenten. De Georgische verdachte die 10.000 euro in zijn onderbroek had zitten is de enige Oost-Europeaan met contanten "op zak."²³ De Georgische verdachte is eerder de uitzondering dan de regel bij de controle acties.

Rechtvaardigen de vondst van 105 (of 118) wapens en enkele Oost-Europese verdachten de omschrijving: "De aanwezigheid (gebruik) van de A1 is een belangrijke katalysator voor de onveiligheid op en aan de A1."²⁴ En hoe moet de opmerking in een notitie aan de lokale driehoek Deventer van 2 oktober 2006 worden geplaatst? "Naar aanleiding van een schietpartij op de A1 en criminaliteit, gerelateerd aan jarenlang gebruik van de A1 als aan- en afvoerroute van criminelen," is de openingszin van de notitie. Verderop wordt gerept over "jarenlang gebruik als aan- en afvoerroute van criminelen..."

²²nota preventief fouilleren regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland, 13 januari 2005

²³actieverslag operatie Ochtendgloren nummer 83

²⁴interne memo regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland 21 april 2006

Misdaadanalyses die deze stellingen onderbouwen, ontbreken echter. Ook blijft onduidelijk waarom de actie Ochtendgloren is uitgebreid naar de A2, A12, A13, A28, A50 en A73. Zijn dat allemaal aan- en afvoerroutes van Oost Europese criminelen? Ook hier ontbreekt onderbouwing met cijfers, laat staan evaluaties van de effectiviteit van de controles tegen deze vorm van criminaliteit. De enige serieuze analyse van incidenten op de A1 toont aan dat het wel meevalt op de snelweg. Wordt er bewust een beeld geschapen van de wegen des doods om willekeurig allerlei burgers te kunnen controleren?

Opvallend is ook dat het onduidelijk blijft welke opsporings- en vervolgingsdoelstellingen aan de operatie Ochtendgloren zijn gekoppeld. Iedereen lijkt zelf de doelen te kiezen die passen bij het geschreven document. Alcoholcontrole, verkeerscriminaliteit, middencriminaliteit, criminaliteitscontrole. Een palet aan doelen komen in de stukken langs. In de beschikking op het Wob verzoek bij het Ministerie van Defensie wordt de actie omschreven als "een grootschalige alcohol / verkeer / criminaliteitscontrole actie." De Koninklijke Marechaussee (KMAR) noemt Ochtendgloren in haar communicatie met het KLPD een criminaliteitscontrole. De KMAR formuleert haar taak als "documentenonderzoek, controle Vreemdelingenwetgeving, afhandeling militair justitiabelen of algemeen werk." De minister van Sociale Zaken zegt dat de "actie Ochtendgloren grootschalige verkeerscontroles door het Korps Landelijke Politiediensten betreft." De agenten van Noord- en Oost-Gelderland spreken van "het terugdringen van de (midden)criminaliteit op en rond de Rijksweg A1 teneinde de veiligheid van de burgers te waarborgen." Volgens de districtchef Zuid van de politie IJsselland is "het project Ochtendgloren in 1998 in eerste instantie ontstaan ter bestrijding van de verkeerscriminaliteit en is destijds de beheersing van de middencriminaliteit waarbij gebruik wordt gemaakt van de A1, als nevensdoel aan het project verbonden." Twee maanden eerder op 2 oktober 2006 schrijft dezelfde districtchef dat het doel van de controles "met name het alcoholmisbruik in het verkeer is." Dat alcohol in het verkeer wordt aangepakt lijkt iedereen het over eens, maar om het niet op zak hebben van het rijbewijs als verkeerscriminaliteit te bestempelen, lijkt elk doel voorbij te schieten.

Tijdens een in 2008 gehouden themabijeenkomst veiligheid A1 wordt als doel omschreven: "De criminaliteit (vnl. inbraak in vrachtwagens, opensnijden en auto's, laptops, roofovervallen op auto's, autokraken) op en in de omgeving van de rijksweg A1 vanaf Oldenzaal tot en met Apeldoorn. Vanaf de A1 worden de kleine kernen (woonhuizen en bedrijventerreinen) goed bezocht door criminelen." De coördinator van Ochtendgloren van het

KLPD in Wolfheze is er volstrekt duidelijk over. Aan het eind van het jaar verstuurt hij de actiedata voor het volgende jaar. De dienst verkeerspolitie spreekt van "een tiental alcohol-criminaliteitscontroles onder de naam "Ochtendgloren." De automobilist die in het fuik van Ochtendgloren rijdt is als verdachte aangemerkt. De draaiboeken van het KLPD reppen in de eerste doelstelling van het terugdringen van het alcoholmisbruik en andere overtredingen "in het kader van de verkeerswetgeving." Een verkeerscontrole dus waarbij de verkeersveiligheid voorop staat. De tweede doelstelling gaat weer over de (midden)criminaliteit. Deze moet worden teruggedrongen om "op en rond de Rijksweg A1 de veiligheid van de burgers te waarborgen." De bijstandsaanvraag voor de actie van 17 december 2004 langs de A1 spreekt van "alco/crimi controle." Bij de briefing om 22.00 uur 's avonds voor de aanvang van deze actie wordt de aanwezigen verteld dat het doel van de verkeerscontrole is om "het alcohol in het verkeer terug te dringen en bovenal de middencriminaliteit te bestrijden." Bij de procedure "Crimi", dat gaat over het onderzoek aan de verdachte, is de eerste actie van de politie preventief fouilleren. In andere draaiboeken zoals van Ochtendgloren 58 en 60 komt dit op dezelfde wijze terug. Preventief fouilleren wordt niet ingezet als bestuurlijke maatregel, maar als onderdeel van een criminaliteitscontrole. Ochtendgloren is dus "bovenal" of "vooral" (draaiboek actie 45) een opsporingsmiddel. De alcoholcontrole lijkt bijzaak, het gaat bij Ochtendgloren vooral of alleen om criminaliteitsbestrijding.

In het verslag van de bijeenkomst van 19 februari 1998 staat echter nog een sub-doel: "Beïnvloeden van het onveiligheidsgevoel van de individuele politieambtenaar op de rijksweg A-1." Controleren om de onveiligheidsgevoelens van politiefunctionarissen te verbeteren. Wat heeft dat met criminaliteitsbestrijding te maken?

De politie heeft het goed voor met de burger, zijn of haar veiligheid moet worden verbeterd. Daarom wordt diezelfde burger binnenste buiten gekeerd, want de politie weet niet wie de 'slechteriken' zijn. De burger wordt dus aangemerkt als verdachte, maar zomaar mensen aanhouden en ze doorlichten dat past niet in een democratische rechtstaat. Op 3 november 1998 schrijft de hoofdofficier van justitie van het parket Zwolle daarom aan de korpschef van de politie IJsselland dat niet de (midden)criminaliteit, maar de verkeerscriminaliteit voorop moet staan. "Hoewel het doel van uw project Ochtendgloren in beginsel op mijn sympathie kan rekenen ontbreekt er ... een en ander aan juridische basis. Wanneer u stelt dat het doel is het bestrijden van de middencriminaliteit, en dat daaraan uitvoering wordt gegeven door controle op basis van de Wegenverkeerswet komt dat dicht in de buurt van detournement de pouvoir." "De overheid zal bij het uitvoeren

van haar overheidstaken de zogenaamde algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen. Een van die beginselen is het verbod op détournement de pouvoir ofwel machtsmisbruik.”²⁵ De politie controleert het verkeer, maar eigenlijk is zij op zoek naar boeven, de alcohol- en verkeerscontrole is bijzaak. Volgens de hoofdofficier moet de verkeerscriminaliteit, zoals hij het noemt, voorop staan. Als nevendoelestelling kan wel de middencriminaliteit worden meegenomen. In het algemeen worden alcohol en verkeer als eerste genoemd, maar in wezen gaat het de politie om de criminaliteit op en rond de snelwegen. Dit wordt helemaal duidelijk aan het eind van 2005. In de voorgaande jaren werd Ochtendgloren gecombineerd met landelijke of Europese alcoholcontroles. In 2006 wordt dit losgelaten, in 2007 is er weer enige overlap, maar directe koppeling tussen de “landelijke en Europese alcoholweken” is niet meer noodzakelijk.

4.3 Juridisch drijfzand

“Detournement de pouvoir” noemt de officier van justitie de acties bij de start in 1998²⁶. Hoe ging dat in het begin echter in zijn werking? Bij de eerste kleine actie van de politie IJsselland werd in het algemeen geen alcoholcontrole uitgevoerd. Mensen werden van de weg gehaald en gecontroleerd op basis van een ‘gevoel, vermoeden, indicatie’, maar niet op basis van een redelijk vermoeden. Nu geeft de Wegen Verkeerswet de politie veel bevoegdheden om een auto aan de kant te zetten. Stel dat je wordt aangehouden en je moet een alcoholcontrole ondergaan, op basis waarvan is het vermoeden ontstaan dat je als bestuurder een borrel op had? De agent in kwestie kan zeggen dat de auto slingerde, hoe valt dan nog te bewijzen dat daar geen sprake van was? Bij individuele alcoholcontroles ligt de discussie over ‘redelijk vermoeden van schuld’ al snel op de loer. Machtsmisbruik van agenten kan daarbij een rol spelen. We gaan iemand lekker aanhouden, we komen er toch altijd mee weg.

Grootschalige alcoholcontroles zijn in die zin veel helderder. Iedereen moet de blaastest ondergaan, maar hoeft zijn of haar rijbewijs niet te tonen. Pas bij bewezen schuld moet de auto aan de kant gezet worden en vindt identificatie plaats. Als er dan nog allerlei andere feiten opduiken, kan iemand ook worden aangehouden. Ochtendgloren is daarom geen

²⁵ Drs. A.M.M. Thomassen, het Eindhovens Dagblad d.d. 27 mei 2003

²⁶ Faxbericht “project ‘Ochtendgloren’”, van hoofdofficier van Justitie aan Korpschef Politie IJsselland, november 1998

alcoholcontrole. Uitgangspunt van de actie is het aan het werk houden van allerlei politiediensten, zoals de Nationale recherche die ook aanwezig is en het Permanente Auto Team, maar ook allerlei andere instanties die helemaal niet gaan over de verkeersveiligheid. De alcoholcontrole verhuult de werkelijke doelstelling. Dat wordt ook duidelijk doordat er bij sommige acties gebruik wordt gemaakt van het ANPR systeem. ANPR, Automatic Number Plate Recognition, is het systeem waarbij de kentekenplaten van passerende auto's door allerlei registers worden gehaald. Tussen 23.00 uur en 01.00 uur zullen niet alle hits van de ANPR kunnen worden aangehouden, maar tussen 01.00 en 05.00 uur wel. Ochtendgloren is daarom een phishing operatie. Op een willekeurig stuk rijksweg worden alle kentekenplaten door allerlei databases gehaald om vervolgens te worden aangehouden. De retoriek over snelwegen als aan- en afvoerroutes van criminelen onderstreept nog eens dat de controles gericht zijn op de criminaliteit.

De juridische basis is flinterdun. Alcohol en snelheidscontrole behoren tot de instrumenten van de verkeerspolitie om de veiligheid op de snelwegen te vergroten, maar de parkeerplaatsen zijn ingericht als politiebureaus. De acties zijn te vergelijken met het afsluiten van een straat in het centrum van Utrecht waarbij iedereen gefouilleerd wordt, maar ook wordt gevraagd om zich te legitimeren. Die identificatie wordt gebruikt door allerlei diensten om te kijken of de persoon in kwestie nog wat heeft open staan. Bij Ochtendgloren vindt iets vergelijkbaars plaats, alleen is de identificatie gemakkelijker omdat de auto over een kenteken beschikt, in principe hoeft de burger niet eens gevraagd te worden om zich te legitimeren. Het verbaast dan ook niet dat de politie probeert mensen 'te pakken' voor een feit dat niet strafbaar is in Nederland, maar wel in Duitsland, en dit doorgeeft aan opsporingsinstanties van onze oosterburen. Zo werd een man met een hoeveelheid khat, een Somalisch genotmiddel, aangehouden en werden zijn gegevens doorgegeven aan de Duitse douane. Deze stonden hem op te wachten. Bezit van khat is strafbaar in Duitsland. De man besloot echter niet door te rijden en keerde huiswaarts²⁷. Is dit 'detournement de pouvoir', machtsmisbruik? De omvang van de operaties duiden wel op een overmacht en een machtsuitstraling, maar bij het juridische begrip speelt dat geen rol. De juridische vraag is wel van belang, zeker met het oog op het gebruik van preventief fouilleren. Bij het fouilleren heeft de overheid aangegeven dat het van groot belang is dat deze niet willekeurig uitgevoerd wordt en burgers niet verdacht worden. Om die reden geldt er bij preventief fouilleren ook geen identificatieplicht. Deze treedt pas in werking als er een wapen wordt gevonden dat valt onder de Wet Wapens en Munitie (WWM).

²⁷actieverlag operatie Ochtendgloren nummer 83

Het zelfde principe als bij een alcoholcontrole, waarbij pas de sterke arm gaat optreden bij een overtreding. Ochtendgloren schuift dit aan de kant. Alcoholcontrole en preventief fouilleren zijn onderdeel van een criminaliteitscontrole en hoewel het Openbaar Ministerie blijkbaar enthousiast is over de acties, roept het grote vragen op over de uitholling van het onschuld adagium langs de snelweg. Overvaltechnieken als Ochtendgloren laten zien dat de overheid burgers onder druk wil zetten.

4.4 Effectiviteit

Ochtendgloren is dus een criminaliteitscontrole, een soort grensbewaking midden in Nederland. De digitale slotgrachten waar korpschef Welten (van?) in het kader van de nodale controle in 2005 over sprak verplaatsen zich door Nederland. "Het kwaad beweegt zich" ook op snelwegen en moet worden bestreden. Op knooppunten te controleren (nodale controle) wordt als het ware het kwaad gevangen. Belangrijkste vraag is natuurlijk, helpt Ochtendgloren om die middencriminaliteit te bestrijden?

Bij deze vraag spelen een aantal zaken een rol. Ten eerste: wat is middencriminaliteit en waar speelt die criminaliteit zich af? Ten tweede: gaat het direct om criminaliteit op de snelwegen of in de aangrenzende gemeenten? Tenslotte: hoe valt de toe- of afname van deze criminaliteit te meten? Gaan de 'slechteriken' in plaats van vijf kilometer van de A1 een auto te stelen, in het vervolg 10 kilometer verder een kraak zetten? Naast de daadwerkelijke bestrijding van criminaliteit hebben de acties volgens de politie ook een positief effect op de veiligheidsgevoelens van gebruikers van de A1. Hoe is dat gemeten en wat zijn de resultaten? Evalueren van politiewerk is niet eenvoudig. Elk incident heeft zijn eigen karakter en verschilt van andere. Elke actie van Ochtendgloren is daarom ook weer anders. Om te bepalen of een actie effectief is moet van tevoren duidelijk een doel geformuleerd zijn. Bij een alcoholcontrole is het doel duidelijk. De politie wil weggebruikers die een borrel op hebben van de snelweg af halen. Het maakt dan niet uit hoeveel beschonken bestuurders worden aangehouden. De effectiviteit zit er niet in om iedereen met teveel drank op aan te houden. Het is een moment opname, niet iedereen is te controleren. Een deel van de actie is gericht op bewustwording en een deel op de mensen die toch beschonken aan het rijden zijn. Bij een doelstelling als de bestrijding van de middencriminaliteit gaat het om het aanhouden van criminelen of mensen die verdacht worden van een strafbaar feit. Het doel van een controle is de bestrijding van de criminaliteit. Hierbij gaat het niet meer om de gehele populatie van automobilisten, maar om een klein

segment daarvan. Het gaat om automobilisten die zich ook met criminele activiteiten bezighouden. De bedenkers en uitvoerders van Ochtendgloren denken door alle automobilisten op de A1 aan te houden ook die dieven te kunnen arresteren die de rijksweg gebruiken als aan- en afvoerroute van gestolen waar.

Wordt er gekeken of Ochtendgloren effectief is? Nee, op de evaluatieformulieren staat bij de rubriek "doel wel/niet gehaald" altijd "niet van toepassing." Nu kan dit twee redenen hebben. Ofwel de acties zijn altijd effectief, ofwel de politie is niet geïnteresseerd in een kosten/baten analyse van haar eigen opereren. Zijn de acties dan altijd effectief? Als niet gekeken wordt naar de term middencriminaliteit dan zijn de acties effectief in de zin dat er altijd wat gevonden wordt. Uit het proces verbaal van 26 mei 2004²⁸: "70 keer het niet kunnen tonen van rij- cq kentekenbewijs, 12 keer APK, 11 keer verlichting, 8 keer gladde band, 2 keer niet verzekerd, 1 keer veel te hard gereden, 1 keer gordel, ..., 2 keer niet in het bezit van een rijbewijs." De drie aanhoudingen in het kader van criminele activiteiten waren een Deense man met 250 gram hasj op zak en twee mannen in een gestolen auto. Zijn deze laatste arrestanten middencriminelen of gaat het om de bijrijder die op 17 december 2005 wordt aangehouden met een wapen tussen zijn broekriem²⁹? In het proces verbaal van deze arrestatie is niets te vinden over strafbare feiten die door de verdachte zouden zijn begaan, behalve het dragen van een vuurwapen. Is dit de vermaarde middencriminaliteit?

Bij de grootscheepse operaties Ochtendgloren wordt iedere burger als potentiële verdachte gezien. Heeft dit politiewerk de afgelopen jaren zin gehad? Is bijvoorbeeld het aantal autodiefstallen de laatste tien jaar gedaald? Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verschaft alleen de cijfers van 2005 tot en met 2009. Over de trend voor 2005 valt dus op basis van de cijfers van het CBS niets te zeggen. Worden de vermogensdelicten, diefstal en inbraken, in de regio Twente vergeleken tussen 2005 en 2009 dan is de criminaliteit fors gedaald. Absoluut gezien worden er in Twente 1292 minder misdrijven in de rubriek diefstal/verduistering en inbraak gepleegd. Zou Ochtendgloren dan toch effectief zijn? Vergelijken we echter 2006 en 2009 dan neemt de criminaliteit fors toe. Het aantal diefstallen en inbraken neemt met 1574 incidenten toe. (Ochtendgloren lijkt averechts te werken)(tja..er kan nog wel meer een rol spelen... De 'slechteriken' uit het

²⁸Proces-verbaal regiopolitie Twente 26 mei 2004 operatie Ochtendgloren nummer 35

²⁹Proces-verbaal regiopolitie Twente 17 december 2005 operatie Ochtendgloren nummer 50

oosten zien hun kans omdat de politie met de criminelen uit het westen bezig zijn. De Twentsche Courant Tubantia schrijft op 31 maart 2010: "Ook wordt dit jaar weer gebruikgemaakt van de actie Ochtendgloren (een gezamenlijke actie van verschillende opsporingsdiensten die samen meer bevoegdheden hebben) om dieven op te sporen die inbraken plegen in gebieden rond de A1 (de zogenoemde A1-criminaliteit, waarvan de daders vaak van Oost-Europese komaf zijn en meerdere inbraken plegen in een nacht)." De krant bekijkt de middencriminaliteit in de regio. "Het aantal woninginbraken in Rijssen-Holten is toegenomen van 45 naar 58. In Hellendoorn steeg het aantal van 38 naar 49." De journalist uit de Reggestreek heeft ook een verklaring voor de stijging. "Een verklaring zou die A1-criminaliteit kunnen zijn." De cijfers van de gehele regio tonen een toename van 18 gestolen auto's aan in vergelijking met 2008. Uit de cijfers van het CBS komt er tussen 2005 en 2008 een daling van het aantal auto inbraken naar voren. Echter, tussen 2008 en 2009 is er weer een stijging van 208 autokraken. Zelfs het aantal diefstallen uit woningen ligt in 2009 (1777) bijna op het niveau van 2005 (1800). De cijfers uit Twente geven dus een wisselend beeld. Misschien was Ochtendgloren in 2005 effectief, maar daarna was het eerder contraproductief. De politie keek de verkeerde kant op.

De cijfers van de opbrengsten van de afzonderlijke acties Ochtendgloren lijken die conclusie te ondersteunen. Worden alle cijfers op een rij gezet dan zijn er in totaal 17 mensen aangehouden met gestolen goederen. Hierbij moet worden aangetekend dat van veel jaren de cijfers ontbreken. Echter, als de 17 personen die in de jaren 2004 tot en met 2007 zijn aangehouden met gestolen goederen, waarvan het slechts in enkele gevallen ging om een gestolen auto, worden geëxtrapoleerd naar tien jaar dan komt het aantal zaken op ongeveer 43. Aangezien er in deze periode ongeveer 100 acties Ochtendgloren plaatsvinden, komt dit neer op één aanhouding voor diefstal of inbraak op de twee acties. Afgezet tegen het aantal functionarissen dat aanwezig is bij een gemiddelde actie (ruim 100) is dit één arrestatie op de 200 functionarissen. Bekijken we het aantal arrestaties of processen-verbaal voor mensen die een inbrekerssetje of gereedschap bij zich hebben dan vertoont zich een zelfde patroon. In de vier jaar (2004 tot en met 2007) zijn er 12 mensen aangehouden met een inbrekersset. Bij 100 acties zou het gaan om in totaal 30 incidenten. Bij eenderde van de acties wordt een verdachte aangehouden of op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening van Rijssen-Holten of Apeldoorn bekeurd voor het in bezit hebben van een gereedschapsset om in te breken. Samenvattend blijkt dat in de periode 2004 tot 2007 bij slechts 13 van de 40 gehouden acties gestolen goederen of inbrekers-gereedschap is aangetroffen. Bij 2007 is de

vangst een stuk minder, terwijl de criminaliteit volgens de cijfers ongeveer gelijk blijft.

Laten de cijfers van de regio IJsselland wellicht een ander beeld zien dan die van de regio Twente? Nee. Het aantal misdrijven in IJsselland is gedaald ten opzichte van 2005, maar ligt sinds 2006 op hetzelfde niveau. De vermogensmisdrijven zijn in vergelijking met 2006 echter wel gestegen. Deze stijging komt voor rekening van het aantal (gewapende) overvallen, diefstal en inbraak met geweld, diefstal van motor/scooter, diefstal van overig vervoermiddel en diefstal uit woningen en schuren. Het aantal diefstallen van auto's en autokraken is ten opzichte van 2006 wel gedaald. In de regio IJsselland worden echter meer auto's gestolen en gekraakt per 1.000 inwoners dan in de regio Twente. De regio's Noord- en Oost-Gelderland en Gelderland Midden laten een vergelijkbare trend zien. Het aantal autodiefstallen daalt in 2006 scherp en blijft dan ongeveer gelijk. Het aantal woninginbraken neemt in beide regio's in vijf jaar toe. In Noord- en Oost-Gelderland worden er in 2009 wel minder auto's gejat, maar wel meer overige voertuigen en neemt het aantal overige diefstallen ook toe. In Gelderland Midden neemt het aantal diefstal uit/vanaf personenauto's en het aantal (gewapende) overvallen weer toe. De cijfers moeten gezien worden als een indicatie. De daling van het aantal autodiefstallen kan te maken hebben met Ochtendgloren, maar dat blijft gissen. Ochtendgloren lijkt bijvoorbeeld in de laatste twee regio's niet het aantal woninginbraken te verminderen, of werkt misschien zelfs averechts. Tijdens de operaties staan 130 man op de parkeerplaatsen langs de snelweg en is het vrijspel in de randgemeente. Even wachten tot half vijf 's ochtends en de boef kan rustig naar het westen of het oosten zijn weg vervolgen. Het lijkt toch allemaal te weinig doordacht.

En dan het wapenbezit onder de Nederlandse burgers. Heeft Ochtendgloren daar invloed op? In de beraadslaging in de Tweede Kamer werd uitdrukkelijk gezegd dat preventief fouilleren het ultimatum remedium zou zijn en dat de maatregel met grote zorgvuldigheid zou moeten worden toegepast. Het gaat in principe om het fouilleren van mensen die niet verdacht zijn al worden zij dan een parkeerplaats op gedirigeerd die volgens de overheid een risicogebied is. Een zware maatregel die wordt losgelaten op het Nederlandse volk. Van belang is dat de actie dan ook zin heeft, want waarom worden burgers anders lastig gevallen.

De burgemeester van Apeldoorn gebruikt in 2005 voor de aanwijzing van parkeerplaatsen langs de A1 een standaardbrief. "Gelet op bevindingen bij controles op en bij de A1, waaruit is gebleken dat een nog effectievere aanpak van de bestrijden van (illegale) wapen nodig is" en "dat op grond

van overige wetgeving bij eerdere gehouden controles een aanzienlijk aantal wapens zijn aangetroffen," besluit de burgemeester keer op keer door te gaan met preventief fouilleren. Er worden gewoon wapens gevonden zonder preventief fouilleren, een positief resultaat in de ogen van de opsporing. Het fouilleren lijkt niet nodig, maar volgens "bevindingen", die nergens worden toegelicht, moeten de controles effectiever worden aangepakt. De lokale driehoek in Deventer onderstreept nog eens dat het bij fouilleren niet om de veiligheid van de burger gaat, maar dat "het instrument preventief fouilleren een goede sfeer geeft en rust onder het personeel."³⁰ Fouilleren om het fouilleren dus, want de noodzaak is niet gelegen in de mogelijke aanwezigheid van wapens, die al op basis van andere wetgeving kan worden aangepakt, maar voor de veiligheid van de politie zelf en een effectievere controle. Is de controle dan niet effectief?

De verzoeken van de politie Twente om te fouilleren op de parkeerplaatsen Bolder en Struik op de A1 zijn bijna identiek. Het gedrukt staat er dat "gelet op de bevindingen van eerdere controles het wenselijk is dat de burgemeester ... de A-1 ... aanwijst als risicogebied." De enige cijfermatige onderbouwing voor de aanwezigheid van wapens zijn de getallen 65 en 53. In het verzoek van 28 april 2004 is er sprake van "in totaal 53 wapens waaronder 11 vuurwapens en 2 anti-tankgranaten." In het verzoek van 5 december 2004 gaat het om 65 wapens, 12 meer, maar er zijn geen vuurwapens en anti-tankgranaten bijgekomen. Het verzoek van 22 april 2005 laat zien dat er helemaal geen wapens zijn bijgekomen. "De eerdere gehouden controles Ochtendgloren hebben in totaal 65 wapens opgeleverd," is de onderbouwing van het verzoek. In het verzoek van 7 maart 2006 is er sprake van 102 wapens en zijn er drie vuurwapens gevonden na april 2005 zonder fouilleren toe te passen. In november 2006 zijn daar 11 'wapens' bijgekomen' en prijken nog steeds de twee anti-tankgranaten op het lijstje van de regionaal coördinator Ochtendgloren. In 2007 en begin 2009 worden er volgens de coördinatoren geen wapens gevonden, het aantal blijft steken op 113 wapens. De parkeerplaatsen blijven echter risicogebieden voor de politie, waar grote aantallen wapens kunnen worden aangetroffen.

De aanwijzingsbesluiten van de burgemeester van Rijssen-Holtten voor de preventief fouilleer acties op de A1 in 2004, 2005 en 2006 zijn precies hetzelfde. "Op grond van overige wetgeving zijn er bij eerder gehouden controles een aanzienlijk aantal wapens aangetroffen," is de onderbouwing van het besluit. In 2006 wordt er aan de aanwijzing een paragraaf toegevoegd waarin wordt beschreven dat de openbare orde en veiligheid

³⁰notitie over preventief fouilleren aan de lokale driehoek Deventer van 2 oktober 2006

ernstig in gevaar komen door Ochtendgloren. Preventief fouilleren is om die reden noodzakelijk. In mei 2007 worden er geen wapens gevonden, maar de situatie blijft onverminderd gevaarlijk en de Bolder en Struik worden opnieuw van december tot half januari 2008 als veiligheidsrisicogebied aangemerkt.

De verantwoordelijk officier van justitie van het arrondissementsparket Almelo heeft ook een standaard bevel in zijn computer. De onderbouwing van het bevel bestaat in november 2003 en mei 2004 uit het verwijzen naar een rapport van 18 november 2003 van de politie Twente. Dit rapport is door de overheid niet ter beschikking gesteld aan Jansen & Janssen. In de daaropvolgende jaren wordt er volstaan met een mondelinge rapportage van dezelfde verbalisant. Sleutelzin is het aantal gevonden wapens dat in november 2003 "42 wapens is, waaronder 10 vuurwapens en 2 anti-tankgranaten." Het bevel van november 2003 was prematuur, want de gemeenteraad van Rijssen-Holtten had nog geen toestemming gegeven tot de aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. In mei 2004 zijn er geen wapens bijgekomen ook geen vuurwapen en anti-tankgranaten. In december 2004 gaat het nog steeds om die 42 wapens en in de jaren die volgen verandert de zin in "een groot aantal wapens." Opvallend is dat de officier van justitie aangeeft dat alle wapens zijn gevonden "bij controles op grond van overige wetgeving."

Vanaf januari 2007 worden de resultaten van de acties in de afsluitingsbrief vermeld. "Op grond van de Wapenwetgeving is een dolkmes, een gewoon mes, een wielsleutel en CS gas aangetroffen," schrijft de burgemeester. Enkele maanden later worden er bij een actie op 22 mei 2007 geen wapens gevonden. Ook in 2008 worden geen wapens meer gevonden. De officier van justitie schrijft op 11 november 2008 dat "het aantal gevonden wapens afneemt, hetgeen een indicatie vormt dat regelmatig inzet van dit middel ook preventieve werking heeft."

Ochtendgloren heeft zin omdat er geen wapens worden gevonden. De maatregel werkt afschrikwekkend. Afschrikwekkend voor welke groep burgers? De Oost-Europeanen? De randstedelingen die de slechterik komen uithangen in het oosten? Niets vinden kan zowel als succes worden bestempeld als een totaal falen. Om iets over de effectiviteit van de zogenaamde wapencontroles te zeggen is zowel het aantal wapens dat gevonden wordt van belang als het aantal boetes op grond van de Wet Wapens en Munitie (WWM). Beide vormen een indicatie over het wapenbezit langs de snelweg. Hoewel het een hele toer is om een goed overzicht te krijgen en de cijfers soms sterk verschillen, in 2006 worden er bijvoorbeeld 18 of 19 of 28 gevonden, geven de Excel bestanden die Buro Jansen &

Janssen heeft gemaakt op basis van de stukken wel een indruk van het aantal gevonden wapens. De cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek geven geen inzicht over het wapenbezit op de rijkswegen. Het wapenbezit is geregistreerd per politieregio. Hoewel dat een beperking is, laat een toe- of afname van het aantal WWM veroordelingen wel zien hoe het met het wapenbezit in het oosten van het land is gesteld.

Wat wordt er gevonden? Het aantal wapens, waarbij gemakshalve er vanuit gegaan wordt dat de opgegeven wapens allemaal een boete op grond van de WWM hebben opgeleverd en er per persoon een wapen wordt gedragen, schommelt van 17 tot en met 38. In 2001 werden er 17 wapens gevonden, in 2002 34, 2003 29, 2004 was een topjaar met 37 of 38 en dan daalt het naar 21 in 2005, 18 of 28 in 2006 en tot slot 20 of 23 in 2007. Cijfers voor de jaren 2008 en 2009 zijn nog niet openbaar. De absolute cijfers zeggen niet veel, want als er 17 wapens worden gevonden op 17 auto's is dat heel veel. Zeventien op de 7.100 auto's in 2001 is een ander verhaal. Minder dan een kwart procent van de automobilisten droeg een wapen op de rijkswegen in 2001 en dit percentage komt alleen in 2002 boven de half procent. Het percentage in 2007 is hetzelfde als in 2001, 0,24 procent. Zo gevaarlijk is het op de snelwegen in Nederland. En hoeveel agenten zijn er nodig om die 'grote aantallen wapens' te vinden. In 2004 werden er in totaal bij Ochtendgloren 964 functionarissen ingezet. Zij vonden 37 of 38 wapens. Om een wapen te vinden waren 25 overheidsdienaren nodig. In 2005 steeg dit aantal naar 49 functionarissen om een wapen te vinden in 2006 en 2007 kwam het aantal uit op 50 beambten op een wapen. Deze functionarissen controleren op jaarbasis zeven of acht auto's of vrachtwagens. Dit is minder dan een auto per operatie Ochtendgloren als er van een totaal van tien acties per jaar wordt uitgegaan. Of de kosten en baten tegen elkaar opwegen is nog niet onderzocht. De cijfers van de kosten van de afzonderlijke acties zijn nog niet openbaar, maar 50 functionarissen om een wapen te vinden kan niet als heel succesvol worden bestempeld. De coördinatoren van de operatie Ochtendgloren kunnen deze cijfers ook positief opvatten. Ochtendgloren is afschrikwekkend. Het aantal wapens in het verkeer of in de regio's waar de operaties worden uitgevoerd is laag, Ochtendgloren moet worden verlengd.

Cijfers van het CBS geven echter een heel ander beeld. Het aantal WWM veroordelingen stijgen in alle vier de regio's IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland en Gelderland-Midden van 1994 tot en met 2007. De stijging is door Ochtendgloren niet tot staan gebracht. Ook van 2001 tot en met 2007 stijgen de absolute aantallen. De stijging is zelfs scherper in de periode dat er voor dag en dauw door de politie wordt gecontroleerd op de

snelwegen. In Gelderland Midden is de daling die van 1994 tot 2001 was ingezet, veranderd in een forse stijging. IJsselland laat een constante stijging zien. Twente laat zelfs sinds het begin van Ochtendgloren een bijna steile stijging zien, terwijl in de jaren voor 2001 het aantal WWM-ers vrij constant was. En Noord- en Oost-Gelderland leek grip te krijgen aan het eind van de 21^{ste} eeuw op het wapenbezit, maar is dit helemaal kwijt sinds de start van Ochtendgloren.

Worden de cijfers van het CBS naast de opbrengsten van operatie Ochtendgloren gelegd, dan ontstaat een ontluisterend beeld. Het vrij constante aantal wapens dat keer op keer wordt gevonden op de wegen die omschreven worden als de tunnels ? des doods met criminelen die af en aan rijden om in te breken en auto's te stelen, steekt schril af tegen het als maar stijgende aantal veroordelingen op basis van de Wet Wapens en Munitie. De operaties Ochtendgloren zijn echter 'effectief', want niet alleen het oosten van het land maakt er gebruik van, ook andere politieregio's gaan snelwegen afsluiten. Zij lijken het licht te hebben gezien, maar het is wel het licht in het donker, de operaties heten namelijk Avondlicht, maar of deze bijdragen aan een grotere veiligheid in Nederland valt te betwijfelen.

4.5 veiligheid burger geen issue

De overheidsdiensten lijken zelf te beseffen dat de doelstellingen die worden geformuleerd voor de afzonderlijke acties niet worden gehaald. Vandaar dat sinds enige jaren de acties ook in het teken staan van 'samenwerken'. Op 16 december 2007 schrijft het KLPD aan de diensten die meewerken dat een van de doelen is: "Het bevorderen van de samenwerking tussen politie en externe partners en deze partners onderling, die ieder vanuit hun eigen taak en bevoegdheid deze actie ondersteunen." Samenwerken als doel van een ingrijpende politieoperatie, waarbij burgers binnenstebuiten worden gekeerd. Past een dergelijke opstelling wel in een democratische rechtstaat? En wanneer is er voldoende 'geoefend' in het samenwerken zodat de operaties worden opgeschort of duidt het feit dat er al ruim drie jaar een poging wordt gedaan om samen te werken erop dat het nooit wat wordt met de cohesie van de Nederlandse opsporingsdiensten? Ook bij het bevorderen van de samenwerking is niet geformuleerd waar dit doel dan uiteindelijk toe leidt en hoe dit gemeten wordt.

"'Midden-criminaliteit,' o sorry nee criminaliteit ... 'verkeerscriminaliteit, nou misschien toch eerder samenwerking." Voor de persvoorlichting zal het geen eenvoudige klus zijn om de doelstellingen van de operaties Ochtendgloren te formuleren. Helemaal niet als de operaties zelf een groot gevaar voor de veiligheid zijn. Het bevreemd dan ook dat de locaties waar maand in maand

uit honderd functionarissen zich 's nachts opmaken om burgers lastig te vallen, juist de plaatsen zijn waar de meeste criminaliteit langs de snelwegen plaatsvindt. Natuurlijk ook logisch. Diefstal uit een rijdende vrachtwagen is een hele klus. Het blijkt dat de parkeerplaatsen, die zeker een veiligheidsprobleem veroorzaken, op geen enkel prioriteiten lijstje voorkomen.

Dat veiligheid geen issue is bij Ochtendgloren en de verschillende partners die deelnemen aan de operaties wordt duidelijk als de problematiek van die onveiligheid op de verschillende parkeerplaatsen nader wordt bekeken. Tijdens een themabijeenkomst op 30 januari 2008 wordt de onveiligheid op de parkeerplaatsen langs de A1 besproken. Tijdens de bijeenkomst geeft een ambtenaar van Rijkswaterstaat (RWS) aan dat: lettertype verandert: "het aanbod verzorgingsplaatsen ondergeschoven kindje van RWS. Hij staat open voor suggesties vanuit politie." Alsof er nog niet genoeg gecontroleerd wordt, komt ook cameratoezicht ter sprake, maar de ambtenaar zegt dat Rijkswaterstaat geen voorstander daarvan is: "Op de A1 worden cameratraject controles door OM uitgevoerd. Verder liggen ook verzoeken cq plannen van belastingdienst en veterinaire dienst. Men moet oppassen dat geen wildgroei van cameratoezicht op de A1 plaatsvindt. Beste 1 camerasysteem en 1 beheerder van dit systeem." En wat zijn de problemen die zich op de parkeerplaatsen voordoen? De politie geeft aan dat het om ladingdiefstal uit vrachtauto's, auto inbraken (laptops), geweldpleging/dreiging, een geval van moord en opstuwung van geparkeerde vrachtauto's gaat.

En de oplossingen? Die lijken simpeler, minder kostbaar en minder ingrijpend dan Ochtendgloren. "Om de parkeerplaatsen langs de A1 veiliger te maken wordt een scheiding aangebracht tussen vrachtwagens en personenauto's. Verder worden de parkeerplaatsen zo ingericht dat de achterzijdjes van de vrachtwagens vanaf de snelweg zichtbaar zijn," licht de ambtenaar van Rijkswaterstaat toe. In het verslag wordt opgemerkt: "extra verlichting op en bewegwijzering van parkeerplaatsen aan de A1 vormt een goede stap in de richting." Deze opmerking komt van dezelfde ambtenaar van RWS. Daar waar gemeente, politie en justitie de snelwegen al bijna honderd keer in de afgelopen acht jaar hebben afgesloten om de criminaliteit te bestrijden, geeft RWS aan wat wel effectief is of in ieder geval een stap in de goede richting. En de politie? Die lijkt alleen maar het standpunt van RWS te kunnen ondersteunen. Een vertegenwoordiger van de regiopolitie IJsselland geeft aan wat de oplossing kan zijn om snel resultaat te boeken: "De heer N. is van mening dat op korte termijn op parkeerplaatsen winstpunten te behalen zijn door extra verlichting en bewegwijzering."

Blijkbaar is het gemakkelijker om meer dan honderd functionarissen langs de kant van een rijksweg te verzamelen om te vissen naar verdachte burgers dan om effectief de veiligheid op en aan de snelwegen te vergroten door wat lampen op te hangen en bordjes neer te zetten. De verharding van de samenleving zit tussen de oren en in het handelen van politici, politiemensen en het openbaar ministerie en dat dit de veiligheid van Nederland niet vergroot kan iedereen op zijn vingers natellen. De rechtstaat is niet gebaat bij bestuurders en uitvoerders die ferme woorden uitslaan, maar bij mensen die burgers ten dienst zijn, dan waren de snelwegen misschien al in 2000 veilig zonder Ochtendgluren, maar met meer overzicht en licht.

4.6 Tot slot

Uit beschikbare cijfers van onder andere het CBS is geenzins op te maken dat de langdurige, grootschalige inzet van middelen en personeel bij de operatie Ochtendgluren effect heeft op de criminaliteit. Het is natuurlijk nooit te laat dit te constateren. Daartoe is onderzoek naar het gebruik van middelen van groot belang. Beleid kan worden aangepast. Probleem bij de politie is echter dat cijfermatige analyse of enige andere evaluatie bij de politie, het openbaar ministerie of de afzonderlijke gemeenten ontbreekt. Het devies lijkt, doe maar wat, als u met uw gele hesjes maar zichtbaar bent. Of het helpt, dat is bijzaak, misschien heeft u gezamenlijk een leuke avond. En dat de criminaliteit in het achterland stijgt dat wijten wij aan de Westerlingen, de vreemden uit het oosten en andere slechteriken, de media schrijven dat toch trouw over.

5 Conclusie

Bestrijding van de criminaliteit door het afsluiten van snelwegen lijkt een uitvloeisel van de aanpak van nodale controle en informatiegestuurde politie. De redenering is eenvoudig. Boeven en andere slechteriken in de woorden van overheidsfunctionarissen gebruiken snelwegen als aan- en afvoerroutes van criminele waar. Door de snelweg af te sluiten en iedereen te controleren wordt de criminaliteit bestreden. Deze ongerichte controle acties gericht tegen niet verdachte burgers lijken proeftuinen voor het samenwerken van tientallen opsporingsdiensten en meer dan honderd functionarissen. Het denken binnen het opsporingsapparaat is duidelijk gekanteld. Iedereen is verdachte op de rijkswegen. Het Kwaad beweegt zich. In het verleden vooral in het oosten van het land, waar de operatie Ochtendgloren zijn oorsprong kent, maar de laatste jaren ook in het westen en zuiden, waar inmiddels vergelijkbare operaties onder de naam Avondlicht worden gehouden.

Kritische kanttekeningen, vragen, evaluaties, analyses, het is allemaal niet nodig. Twijfelaars van de maatregel worden net zolang onder druk gezet tot ze instemmen en een kritische beschouwing van dit zware middel is nergens in de stukken te vinden. Dat is verontrustend in een rechtstaat waar politie en justitie steeds meer middelen en mogelijkheden krijgen. Zonder nuances worden rechten van burgers alleen maar meer ingeperkt.

Meerdere keren per jaar worden snelwegen in Nederland door meer dan honderd functionarissen afgesloten om vele honderden automobilisten systematisch te controleren. Alhoewel het formeel om verkeerscontroles gaat blijkt de werkelijke motivatie de bestrijding van de middencriminaliteit te zijn; inbrekers en overvallers die zich per auto verplaatsen. Analyse van deze criminaliteit en de effectiviteit van de kostbare operaties ontbreekt echter. Cijfers laten duidelijk zien dat er aan de veiligheid in de gemeenten langs de snelwegen weinig verandert. De incidentele successen die er tijdens de operaties worden geboekt lijken meer op toevalstreffers dan serieus politiewerk. Waarom er gemikt wordt op grote logge operaties die dagen van te voren en van kilometers afstand zijn te zien, roept vooral vragen op. In de woorden van iemand die post op flitsservice.nl onder de nick-name 'vw-driver': "Vanavond weer een actie Ochtengloren langs de A1 bij parkeerplaatsen Boermark en De Hop nabij Holten. Hoezo? Staat er weer het bekende materiaal opgesteld op de parkeerplaatsen?"³¹ En een andere

³¹<http://www.flitsservice.nl/phpBB/controles/ochtendgloren-og-t33623-150.html>

bijdrage is van een persoon die zich uitgeeft als 'classpool' voegt er aan toe dat er ruime ervaring is bij het omzeilen van de controles: "Het blijft werkelijk een amateuristisch opgezette actie. In beide richtingen kon je voor de controle de snelweg af, stukje binnendoor van 5 minuten en de snelweg weer op."³²

Ondertussen leveren de operaties volgens de betrokken instanties zelf een dusdanig risico voor ambtenaar en burger op dat de locaties als veiligheidsrisicogebied moeten worden aangemerkt. Deze aanmerking biedt gelijk de juridische basis om automobilisten nog eens extra te verwennen door ze preventief te fouilleren. Gestart als reactie op een schietpartij van bekenden van de politie worden nu duizenden Nederlanders onderworpen aan criminaliteitscontroles, terwijl zij niet verdacht zijn van het plegen van een misdrijf. En het resultaat. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek laten vooral zien dat het aantal diefstallen en inbraken stijgt. Rijssen-Holten, de gemeente die het fanatiekst is bij het inzetten van Ochtendgloren vertoont een stijging van het aantal inbraken met 25%. Als de politie na het ochtendgloren huiswaarts keert, hebben de "slechteriken uit het westen" in alle rust de huizen van brave burgers leeg kunnen halen. Niet de samenleving verhardt, maar het ongerichte optreden van overheidsdiensten gericht op 100% repressief optreden laat zien wie er nu werkelijk verhardt in zijn standpunt. Of het veiliger wordt is allang geen issue meer.

³²<http://www.flitsservice.nl/phpBB/controles/ochtendgloren-og-t33623-150.html>

6 Bijlagen

- Wob stukken gemeente Rijssen-Holten
- Wob stukken gemeente Voorst
- Wob stukken parket Almelo
- Wob stukken Zutphen
- Wob stukken Zwolle Lelystad
- Wob stukken regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland
- Wob stukken regiopolitie Twente
- Wob stukken regiopolitie IJsselland
- Wob stukken regiopolitie Gelderland Zuid
- Wob stukken regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland
- Wob stukken het KLPD
- Wob stukken het Ministerie van Binnenlandse Zaken
- CBS cijfers WWM diverse regio's (wet wapens en munitie) geregistreeerde criminaliteit
- CBS cijfers vermogensdelicten diverse regio's geregistreeerde criminaliteit
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Noord- en Oost-Gelderland absoluut
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Noord- en Oost-Gelderland per 1.000 inwoners
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Gelderland Zuid absoluut
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Gelderland Zuid per 1.000 inwoners
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Gelderland midden absoluut

- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Gelderland midden per 1.000 inwoners
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Twente absoluut
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf Twente per 1.000 inwoners
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf IJsselland absoluut
- CBS cijfers vermogensdelicten per misdrijf IJsselland per 1.000 inwoners
- Excel bestanden operatie Ochtendgloren algemeen
- Excel bestanden operatie Ochtendgloren wapens
- Excel bestanden operatie Ochtendgloren personeel
- Excel bestanden operatie Ochtendgloren gevonden zaken