



Rapport

Datum: 7 juni 2005

Rapportnummer: 2005/163

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat buitengewoon opsporingsambtenaren, werkzaam bij RGV Holding B.V., niet optreden tegen naaktrecreatie op recreatieplas de Berendonck.

Beoordeling

Algemeen

Op 4 augustus 2003 heeft verzoeker een e-mailbericht aan RGV Holding B.V. (verder te noemen: RGV) gestuurd waarin hij aandacht vroeg voor het feit dat er op recreatieplas de Berendonck naakt wordt gerecreëerd, terwijl deze plek volgens verzoeker niet geschikt is voor naaktrecreatie. Verzoeker verzocht RGV over te gaan tot het nemen van maatregelen.

Verzoeker heeft op 8 augustus 2003 een e-mailbericht ontvangen van de operationeel manager van RGV. Hierin verwees de operationeel manager naar artikel 430a Wetboek van Strafrecht (Sr) op grond van welk artikel naaktrecreatie is toegestaan op een plaats die krachtens een besluit van de gemeenteraad is aangewezen als plaats die geschikt is voor naaktrecreatie dan wel op een andere voor naaktrecreatie geschikte plaats (zie Achtergrond, onder 1.). De operationeel manager gaf aan dat met de inwerkingtreding van dit wetsartikel het bestuur had besloten om geen plaats voor ongeklede recreatie aan te wijzen op de Berendonck.

De operationeel manager stelde dat nu het recreatieschap geen plaats voor naaktrecreatie had aangewezen, naaktrecreatie straffeloos kon plaatsvinden indien dit wordt uitgeoefend op een niet voor het openbaar verkeer bestemde plaats die voor ongeklede recreatie geschikt is. Volgens RGV voldoet het gedeelte van de Berendonck waar naaktrecreanten zich ophouden hieraan. Het feit dat er nimmer handhavend tegen hen is opgetreden, betekent volgens RGV dat de plek geschikt is voor naaktrecreatie. De operationeel manager concludeerde dat wanneer verzoeker niet met de naaktrecreanten wil worden geconfronteerd, hij gebruik moet maken van een ander gedeelte van het recreatiegebied.

Bij brief van 20 april 2004 heeft verzoeker een klacht ingediend bij de gemeente Wijchen over het feit dat op het zuidelijke deel van recreatieplas de Berendonck, tussen Nijmegen en Alverna, naaktrecreatie plaatsvindt. Naast het feit dat er naakt gerecreëerd wordt, bevinden zich daar volgens verzoeker grotendeels homoseksuele mannen die er niet voor schromen om in het openbaar seks met elkaar te hebben.

Verzoeker heeft gesteld dat deze plek op de Berendonck niet geschikt is voor naaktrecreatie en heeft de gemeente verzocht maatregelen te treffen richting RGV, zodat handhavend tegen de naaktrecreanten zou worden opgetreden.

De gemeente Wijchen heeft verzoeker bij brief van 26 april 2004 laten weten dat zijn brief was ontvangen en dat het de bedoeling was dat deze binnen acht weken zou worden beantwoord.

Omdat verzoeker niets meer van de gemeente had gehoord, heeft hij de Nationale ombudsman verzocht een onderzoek in te stellen naar zijn klacht.

Bevindingen

1. Verzoeker klaagt erover dat buitengewoon opsporingsambtenaren (verder te noemen: BOA's) niet optreden tegen naaktrecreatie bij recreatieplas de Berendonck.

In zijn verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 7 juli 2004, verwees verzoeker naar een aantal door hem geschreven brieven, waarin hij had aangegeven dat hij doelde op het zuidelijk deel van de recreatieplas tussen Nijmegen en Alverna.

2. De minister van Justitie heeft bij brief van 11 november 2004 laten weten de klacht ongegrond te achten en verwees naar het ambtsbericht van het College van procureurs-generaal.

Het College heeft gesteld dat de gemeenteraad ten aanzien van de Berendonck geen plaats heeft aangewezen die geschikt is voor naaktrecreatie, maar dat het streven van RGV er wel op is gericht om in de toekomst een plaats aan te wijzen die daarvoor geschikt is.

Het College heeft voorts gesteld dat de meest geschikte plek voor naaktrecreatie op de Berendonck het stukje terrein is dat is ingericht voor de extensieve recreatie, alwaar zich geen ligweiden, zandstrandjes, kiosken of toiletgebouwen bevinden. Bij het kinderdorp, de golfbaan of op de stranden is naaktrecreatie ongewenst. Daartegen wordt, voor zover de (enigszins beperkte) capaciteit van de buitengewoon opsporingsambtenaren het toelaat, wel degelijk opgetreden. Dit geldt uiteraard ook wanneer er seksuele handelingen worden verricht, aldus het College.

Het College heeft nog opgemerkt dat de BOA's pas kunnen optreden wanneer zij het ontoelaatbare gedrag zelf hebben waargenomen. Mede gelet op de beperkte capaciteit van de BOA's is de kans op verbaliseren in de praktijk erg klein.

3. In zijn brief van 28 december 2004 heeft verzoeker gesteld dat het gedeelte van het recreatiegebied waar de naaktrecreanten zich bevinden, is ingericht voor andere doelgroepen zoals wandelaars, vissers en fietsers. Ook de golfers kunnen de naaktrecreanten waarnemen. De locatie is bestemd voor openbaar verkeer, en de plekken zijn te bereiken via onverharde openbare fiets- en wandelpaden, waarvandaan de naaktrecreanten waarneembaar zijn. Volgens verzoeker worden nietsvermoedende

voorbijgangers, waaronder kinderen, geconfronteerd met de naaktrecreanten, hetgeen onrust zou kunnen veroorzaken dan wel aanstoot zou kunnen geven. Verzoeker heeft voorts gesteld dat RGV de naaktrecreatie oogluikend toelaat, terwijl RGV meerdere klachten heeft ontvangen.

4. Op 10 januari 2005 heeft de heer D., directeur van RGV, telefonisch tegenover een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman onder meer verklaard dat hij het recreatiegebied de Berendonck kent en dat hij zelf tweemaal door het hele gebied heeft gewandeld. D. wist op welk deel van de Berendonck verzoeker doelde, en heeft verklaard dat er door dat deel van het gebied een fietspad loopt, dat deels is verhard. Ook loopt er een aantal onverharde wandel- en fietspaden door het gebied. Volgens D. zijn de naaktrecreanten soms waarneembaar voor voorbijgangers en kunnen de voorbijgangers in het hele gebied met naaktrecreanten geconfronteerd worden.

Voorts heeft D. verklaard dat RGV op 1 juli 2002 is gefuseerd met de RNO (Recreatiegemeenschap Nijmegen e.o.). In Nijmegen bestond de bestuurlijke afspraak dat naaktrecreatie overal in het gebied werd gedoogd, hetgeen al 20 jaar gold. Eind 2003 zijn in Nijmegen BOA's gekomen (twee BOA's voor vier recreatiegebieden), die formeel niet kunnen optreden tegen naaktrecreatie. Alleen als er aanstoot wordt gegeven en er is sprake van een heterdaad-situatie kan er worden opgetreden, aldus D. Volgens D. wordt het ongekleed recreëren in het algemeen niet als aanstootgevend ervaren.

In het verleden hebben de BOA's wel eens opgetreden. Het betrof toen een man die aanstoot gaf aan andere recreanten, waarna de politie de man heeft afgevoerd. BOA's kunnen alleen verbaliserend optreden wanneer er ongewenste handelingen plaatsvinden, aldus D.

Vanaf de fusie zullen er zo'n vijf tot acht klachten zijn ingediend over naaktrecreatie op de Berendonck, aldus D.

Als reactie op verzoekers stelling "de bedoelde plekken van de recreatieplas zijn te bereiken via onverharde openbare fiets- en wandelpaden, waarvandaan de naaktrecreanten waarneembaar zijn. Nietsvermoedende voorbijgangers kunnen dan ook worden geconfronteerd met de naaktrecreanten die dichtbij de paden naakt recreëren. De naaktrecreatie zou bij de voorbijgangers onrust kunnen veroorzaken dan wel aanstoot kunnen geven. Dit betekent dat de plek alwaar de naaktrecreanten zich bevinden niet geschikt is voor naaktrecreatie." liet D. weten dat het eerste deel van de stelling juist is. D. was het echter niet eens met verzoekers conclusie. Volgens D. kan een naaktrecreant ook aanstoot nemen van een jengelend kind, hetgeen niet wil zeggen dat het gebied niet geschikt is voor kinderen.

5. Bij brief van 2 februari 2005 heeft de Nationale ombudsman de minister van Justitie om nadere informatie gevraagd. Uit de reactie van de minister van 11 november 2004 blijkt dat

de BOA's wel optreden tegen naaktrecreatie (voor zover de capaciteit dat toelaat), terwijl uit de verklaring van de directeur van RGV Holding B.V. van 10 januari 2005 blijkt dat er op de Berendonck niet wordt opgetreden tegen naaktrecreatie in zijn algemeenheid. De Nationale ombudsman heeft de minister van Justitie verzocht om een nadere verklaring voor deze discrepantie.

6. De minister van Justitie heeft bij brief van 17 maart 2005 laten weten dat de discrepantie zich laat verklaren door een verschil in interpretatie van het begrip 'optreden'. Volgens de minister kan het zo zijn dat de BOA van mening is dat in een bepaald geval optreden in de zin van actie ondernemen is aangewezen (bijvoorbeeld iemand verzoeken zich gedeeltelijk aan te kleden), maar dat de rechtsgrond ontbreekt voor nader, harder optreden (bijvoorbeeld verbaliseren), omdat niet direct duidelijk is of de plaats geschikt is voor naaktrecreatie. Dit is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van de locatie, inclusief de mate van beschutting en de toegankelijkheid voor het publiek, aldus de minister.

Beoordeling

7. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit betekent dat burgers mogen verwachten dat bij constatering van overtreding van wet- en regelgeving in beginsel handhavend wordt opgetreden door de daarvoor verantwoordelijke bestuursorganen.

8. Naaktrecreatie is toegestaan op een plaats die krachtens een besluit van de gemeenteraad is aangewezen als een plaats die geschikt is voor naaktrecreatie dan wel op een andere voor naaktrecreatie geschikte plaats (zie Achtergrond, onder 1.).

De strafbaarstelling van naaktrecreatie strekt tot bescherming van de openbare orde, vanwege de onrust en aanstoot die zouden kunnen ontstaan. Hiervoor is niet vereist dat de onrust daadwerkelijk is ontstaan of dat iemand aanstoot heeft genomen aan de naaktrecreatie. Naaktrecreatie is slechts strafbaar indien de naaktrecreant zich bevindt op of aan een voor het openbaar verkeer bestemde plaats, die voor ongeklede recreatie niet geschikt is.

Of een plaats voor openbare naaktrecreatie geschikt is, wordt bepaald door plaatselijke omstandigheden en door de opvattingen die hieromtrent in de maatschappij leven. Bij beantwoording van de vraag of een plaats al dan niet geschikt is voor naaktrecreatie, dienen alle omstandigheden in aanmerking te worden genomen. De geschiktheid van de plaats kan zelfs afhankelijk zijn van het tijdstip van de dag, daar het niet de bedoeling is dat naaktrecreatie overal mogelijk is of mogelijk gemaakt moet worden (zie Achtergrond, onder 2.).

9.1 Het enkele feit dat de gemeenteraad van Wijchen geen gedeelte van de recreatieplas Berendonck heeft aangewezen als geschikt voor ongeklede openbare recreatie, maakt de naaktrecreatie nog niet tot een strafbaar feit. Daartoe dienen de BOA's de vraag te beantwoorden of de plek waar naaktrecreanten zich bevinden een voor het openbaar verkeer bestemde plaats is die niet voor ongeklede recreatie geschikt is.

Gelet op hetgeen verzoeker heeft gesteld en de directeur van RGV heeft verklaard, is vast komen te staan dat de bedoelde plekken van de Berendonck te bereiken zijn via onverharde openbare fiets- en wandelpaden, waarvandaan de naaktrecreanten kunnen worden waargenomen. Nietsvermoedende voorbijgangers kunnen worden geconfronteerd met mensen die dichtbij de paden naakt recreëren.

In rapport 2001/256 heeft de Nationale ombudsman reeds geoordeeld dat wanneer nietsvermoedende voorbijgangers vanaf (on)verharde openbare fiets- of wandelpaden naaktrecreanten kunnen waarnemen, er onrust kan worden veroorzaakt dan wel aanstoot kan worden gegeven (zie Achtergrond, onder 3.). Dat er onrust wordt veroorzaakt en aanstoot wordt gegeven blijkt in dit geval temeer uit het feit dat RGV meerdere klachten heeft ontvangen over de naaktrecreatie in het gebied.

De Nationale ombudsman oordeelt dan ook dat de plekken waar de naaktrecreatie plaatsvindt, daarvoor niet geschikt zijn.

9.2 Nu de Nationale ombudsman van oordeel is dat de bedoelde plekken niet geschikt zijn voor naaktrecreatie, betekent dit dat de BOA's repressief tegen de naaktrecreanten kunnen optreden.

De minister heeft gesteld dat het stuk terrein dat is ingericht voor extensieve recreatie de meest geschikte plek is voor naaktrecreatie. Naaktrecreatie bij het kinderdorp, de golfbaan of de stranden is ongewenst en daartegen wordt wel degelijk opgetreden, aldus de minister.

De directeur van RGV heeft daarentegen gesteld dat er tegen naaktrecreatie in zijn algemeenheid niet wordt opgetreden en dat BOA's alleen verbaliserend kunnen optreden wanneer er ongewenste handelingen plaatsvinden.

Nadat de Nationale ombudsman de minister om nadere informatie had verzocht, heeft de minister gesteld dat een discrepantie is ontstaan door een verschil in interpretatie van het begrip 'optreden'. De Nationale ombudsman acht deze verklaring niet overtuigend. De directeur van RGV heeft in zijn verklaring een heel duidelijk onderscheid gemaakt tussen naaktrecreatie in zijn algemeenheid (waartegen volgens hem niet hoeft te worden opgetreden) en naaktrecreatie waarbij tevens ongewenste (seksuele) handelingen worden verricht (waartegen slechts in een heterdaad-situatie kan worden opgetreden). Of dat optreden zou moeten bestaan uit het verbaliseren van naaktrecreanten of het

waarschuwen ervan, is tijdens het gesprek met de directeur in het geheel niet aan de orde geweest. Indien het beleid van RGV erop was gericht waarschuwend op te treden tegen naaktrecreatie op deze plek, zou dit ongetwijfeld door de directeur zijn verklaard.

De Nationale ombudsman gaat er dan ook vanuit dat de BOA's in het geheel niet optreden tegen naaktrecreatie in zijn algemeenheid en dat er nog altijd sprake is van een gedoogsituatie op de Berendonck. Gelet op hetgeen onder 9.1 is overwogen is dit in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

10. Het voorgaande geeft de Nationale ombudsman aanleiding de minister van Justitie in overweging te geven te bevorderen dat de BOA's van RGV Holding B.V. zullen optreden tegen naaktrecreatie op de Berendonck.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van RGV Holding B.V. te Apeldoorn is gegrond wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de minister van Justitie in overweging te bevorderen dat de buitengewoon opsporingsambtenaren van RGV Holding B.V. zullen optreden tegen naaktrecreatie op de Berendonck.

Bij brief van 20 januari 2006 liet de minister weten dat het streven van de gemeente Wijchen erop was gericht om op korte termijn in het recreatiegebied De Berendonck plaatsen voor naaktrecreatie aan te wijzen. Tot die tijd zouden de buitengewoon opsporingsambtenaren van RGV Holding BV optreden tegen naaktrecreatie op plekken die niet geschikt zijn voor naaktrecreatie. De Nationale ombudsman beschouwt de aanbeveling hiermee als opgevolgd

Onderzoek

Op 8 juli 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van RGV Holding B.V. te Apeldoorn. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te

reageren. Tevens werd de directeur van RGV Holding B.V. een aantal specifieke vragen gesteld, waarna de minister nogmaals om nadere informatie werd verzocht.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De minister van Justitie en de heer D. deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 7 juli 2004, met bijlagen over verzoekers klacht.
2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 6 september 2004.
3. Standpunt van de minister van Justitie van 11 november 2004.
4. Reactie van verzoeker van 28 december 2004.
5. Verklaring van de directeur van RGV Holding B.V. van 10 januari 2005.
6. Nadere vragen van de Nationale ombudsman aan de minister van Justitie van 2 februari 2005.
7. Nadere reactie van de minister van Justitie van 17 maart 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wetboek van Strafrecht

Artikel 430a

"Hij die zich buiten een door de gemeenteraad als geschikt voor ongeklede openbare recreatie aangewezen plaats, ongekleed bevindt op of aan een voor het openbaar verkeer bestemde plaats die voor ongeklede recreatie niet geschikt is, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie."

2. **Tekst & Commentaar op het Wetboek van Strafrecht, onder redactie van C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, vijfde druk, pagina 1336**

"4. **Beschermd belang/strekking.** (...) De strafbaarstelling strekt tot bescherming van de openbare orde, vanwege de onrust en aanstoot die zou kunnen ontstaan door naaktrecreatie.

5. **Commissiedelict/abstracte gevaarzetting.** De in deze bepaling strafbaar gestelde overtredingen zijn omschreven als commissiedelicten. Er hoeft niet vast te staan dat onrust is ontstaan of dat iemand aanstoot heeft genomen. Zogezien behoren de strafbaarstellingen in dit artikel tot de abstracte gevaarzettingsdelicten (...), waarbij het in dit kader kennelijk gaat om het gevaar voor krenking van gevoelens.

(...)

7. **Overige delictsbestanddelen. a) Openbare recreatie/voor het openbaar verkeer bestemde plaats.** Naaktrecreatie is straffeloos op een daartoe door de gemeenteraad als geschikt voor openbare recreatie aangewezen plaats. Daarbuiten is naaktrecreatie slechts strafbaar indien de naaktrecreant zich bevindt op of aan een voor het openbaar verkeer bestemde plaats. De term openbaar doelt in dit kader op de plaats die, zoals art. 239 onder 1 het uitdrukt, voor het openbaar verkeer bestemd zijn. Hierbij kan vooral worden gedacht aan stranden. (...) **b) Geschikt.** Of een plaats voor ongeklede openbare recreatie geschikt is, wordt bepaald door plaatselijke omstandigheden en door de in de maatschappij hieromtrent levende opvattingen. Bij de beantwoording van de vraag of een plaats geschikt is of niet, dienen alle omstandigheden in aanmerking te worden genomen. De geschiktheid van de plaats kan zelfs afhankelijk zijn van het tijdstip van de dag, want het is bepaald niet de bedoeling dat overal ongeklede recreatie mogelijk is of mogelijk gemaakt moet worden. (...)"

3. Rapport 2001/256 Nationale ombudsman

"Beoordeling

(...)

8. (...) Gelet op de verklaring van partijen en de foto's die verzoeker heeft opgestuurd staat het vast dat de twee opsporingsambtenaren van RGV verzoeker op een kleine open plek aan het water hebben aangetroffen. Het staat eveneens vast dat de plaats waar verzoeker zich bevond te bereiken is via een onverhard openbaar fiets- en wandelpad, dat de westelijk en noordelijk gelegen stranden met elkaar verbindt. Bovendien heeft verzoeker niet weersproken dat hij vanaf dit fiets- en wandelpad waarneembaar was. Nietsvermoedende voorbijgangers konden dan ook worden geconfronteerd met verzoeker die dichtbij het pad naakt recreëerde. Verzoekers naaktrecreatie zou bij de voorbijgangers onrust kunnen veroorzaken dan wel aanstoot kunnen geven. Dit betekent dat de plek alwaar verzoeker zich bevond niet geschikt is voor naaktrecreatie

Gelet hierop hebben de twee opsporingsambtenaren van RGV verzoeker er in alle redelijkheid op kunnen wijzen dat naaktrecreatie ter plaatse niet is toegestaan en verzoeker gewaarschuwd dat zij bij een volgende overtreding een proces-verbaal zouden opmaken. Het komt voor rekening van verzoeker dat hij dit als dreigen heeft ervaren.

De onderzochte gedraging is behoorlijk."