



Buitengewone klachtbehandeling

Een onderzoek naar de praktijk van klachtbehandeling over buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's)

Onderzoeksteam

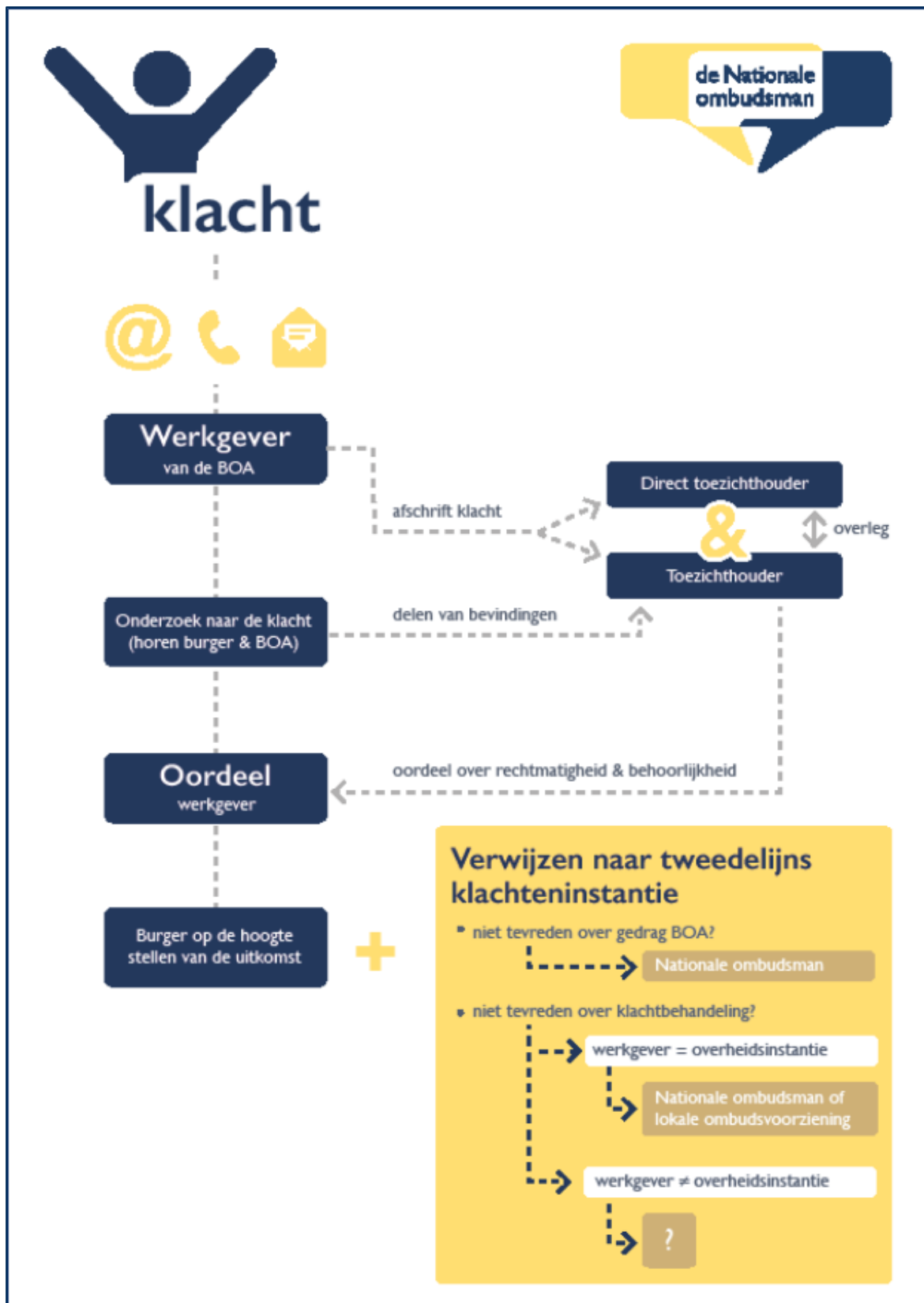
Mirjam Riemens, projectleider
Hans Burger, onderzoeker
Albertien Meulenaar, onderzoeker
Hans Oosterveer, onderzoeker
Maarten Pronk, onderzoeker

Nationale ombudsman

Reinier van Zutphen

Datum: 13 februari 2017

Rapportnummer: 2017/020



INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding

1.1	Vooraf	5
1.2	Aanleiding onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvraag	6
1.4	Doel van het onderzoek	6
1.5	Aanpak	7
1.6	Leeswijzer	7

2 De buitengewoon opsporingsambtenaar

2.1	Inleiding.....	8
2.2	Het buitengewone aan deze opsporingsambtenaar	8
2.3	Eisen aan de boa	11
2.4	Taken en bevoegdheden	15
2.5	Toezicht	20

3 Behoorlijke klachtbehandeling

3.1	Inleiding.....	22
3.2	Behoorlijke klachtbehandeling volgens de Nationale ombudsman	22
3.3	Interne klachtbehandeling volgens de Awb	23
3.4	Klachtbehandeling door privaatrechtelijke boa-werkgevers	32
3.5	Specifieke regels voor klachtbehandeling over boa's.....	33
3.6	Externe klachtbehandeling volgens de Awb	35
3.7	Bevoegdheid over klachten over boa's in de externe klachtbehandeling.....	36

4 Klachtbehandeling door werkgevers in de praktijk

4.1	Inleiding.....	39
4.2	Gesprekken met boa-werkgevers.....	39
4.3	Signalen van burgers via het meldpunt	75
4.4	Externe klachtbehandeling	78
4.5	Gesprekken met overige betrokken partijen	79

5 Het toezicht op boa's in de klachtbehandeling in de praktijk

5.1	Inleiding.....	80
5.2	Reactie van de minister van V&J	80
5.3	Gesprekken met direct toezichthouders	81
5.4	Gesprekken met toezichthouders	92
5.5	Gesprek met Justis	101

6 Analyse, conclusies en aanbevelingen

6.1	Inleiding.....	102
6.2	Analyse en conclusies	103
6.3	Beschouwing: tweedelijns bevoegdheid over private klachtbehandeling.....	114
6.4	Aanbevelingen	114

7 Bijlagen

Bijlage 1	115
-----------------	-----

1 INLEIDING

1.1 Vooraf

De handhaving van de openbare orde en veiligheid is voor iedereen belangrijk. Burgers ervaren een gevoel van onveiligheid als handhaving ontbreekt. Wet- en regelgeving moeten worden nageleefd en gecontroleerd. De politie, die bij uitstek de taak heeft de openbare orde en algemene veiligheid te handhaven, kan dit inmiddels allang niet meer alleen af. Niet alleen vanwege prioritering en capaciteit, maar ook vanwege het ontbreken van deskundigheid op sommige gebieden. In de afgelopen jaren zijn opsporingsbevoegdheden in toenemende mate overgedragen aan buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's).

Daarnaast zijn er tal van Rijksdiensten en andere organisaties met een publieke taak die opsporingsbevoegdheden willen inzetten om hun taken goed te kunnen uitvoeren en de naleving van specialistische regels te kunnen controleren. Het zijn zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke organisaties die de uitvoering en handhaving van bijzondere wetgeving tot taak hebben. Sommige organisaties hebben toezicht en handhaving als primaire taak, anderen moeten voor een klein deel van hun werkzaamheden strafbare feiten kunnen opsporen. Ook deze organisaties zetten daarvoor boa's in.

Boa's kunnen, naast de opsporingsbevoegdheid, ook politiebevoegdheden (zoals de veiligheidsfoullering) en zelfs geweldsmiddelen (zoals handboeien, de wapenstok, pepperspray) toegekend krijgen. Deze bevoegdheid tot het toepassen van gepast fysiek geweld en geweldsmiddelen is in beginsel voorbehouden aan de politie en het leger. Inmiddels krijgen ook steeds meer boa's de beschikking over deze bevoegdheden. Boa's kunnen dan ook een forse inbreuk maken op de grondrechten van burgers.

1.2 Aanleiding onderzoek

De burger wordt in de hele breedte van het maatschappelijk verkeer geconfronteerd met boa's: de gemeentelijke boa die boetes uitschrijft voor verkeerd parkeren, de boswachter in een natuurgebied, de inspecteur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de leerplichtambtenaar, de NS-conducteur, de sociaal rechercheur of de douaneambtenaar. De burger kan daarbij ook te maken krijgen met de ingrijpende bevoegdheden van die boa, zoals hierboven beschreven.

De Nationale ombudsman vindt het daarom belangrijk dat een burger met een klacht over een boa een behoorlijke en professionele behandeling van zijn klacht tegemoet kan zien. De vraag is waar de burger terecht kan als hij een probleem met een boa ervaart en een klacht wil indienen over de boa. Dat kan zowel een klacht over de bejegening door de boa zijn als een klacht over de opsporingsbevoegdheid die de boa gebruikt. Ook is de vraag hoe de klachtbehandeling plaatsvindt, wie er toezicht houdt op de boa's en hoe dat in de klachtbehandeling terugkomt.

De Nationale ombudsman is daarom een onderzoek gestart naar de behandeling van klachten over boa's in de praktijk. Hij heeft onderzoek gedaan naar de toegang tot het klachtrecht, de klachtbehandeling door de boa-werkgever en het toezicht tijdens de klachtbehandeling. Ook is hij geïnteresseerd in de doorverwijzing naar de tweedelijns klachteninstantie. De Nationale ombudsman ontving in de afgelopen jaren namelijk relatief weinig klachten over boa's.

1.3 Onderzoeksvraag

De Nationale ombudsman gelooft erin dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet. Hij doet dit door burgers op weg te helpen als het misgaat tussen hen en de overheid en door overheden uit te dagen anders te kijken naar diensten, processen en innovaties. De ombudsman denkt na over manieren waarop het anders en beter kan, met meer oog voor het perspectief van de burger. Zo wil hij ook kijken naar de behandeling van klachten over boa's. Klachtbehandeling moet op behoorlijke wijze plaatsvinden, met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke waarborgen ten aanzien van het toezicht en met een correcte verwijzing naar een tweedelijns klachteninstantie.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

'Hoe vindt de klachtbehandeling over gedragingen van boa's plaats en wat zou daarin verbeterd kunnen worden?'

1.4 Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman in kaart brengen hoe de behandeling van klachten over boa's in de praktijk plaatsvindt. Hij toetst de praktijk vervolgens aan de vereisten van behoorlijke klachtbehandeling. Als hij signaleert dat niet aan een behoorlijke klachtbehandeling wordt voldaan, onderzoekt hij wat daarin verbeterd kan worden.

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds wil de Nationale ombudsman de burger een handvat bieden als hij een klacht wil indienen over een boa. De burger moet weten bij wie hij de klacht moet indienen, namelijk bij de werkgever van de boa. De weg die een dergelijke klacht zou moeten afleggen, moet voor de burger eveneens duidelijk zijn. Het kan de burger bovendien helpen als hij weet dat de direct toezichthouder en de toezichthouder in de klachtbehandeling moeten worden betrokken.

Ten tweede wil de Nationale ombudsman met dit onderzoek bijdragen aan de verbetering van professionele klachtbehandeling. Hij ondersteunt de boa-werkgevers in het aanbieden van behoorlijke klachtbehandeling. Ook voor de direct toezichthouders en toezichthouders kunnen de resultaten van dit onderzoek van toegevoegde waarde zijn voor de uitoefening van hun rol.

1.5 Aanpak

De Nationale ombudsman heeft begin november 2016 het onderzoek geopend. In de openingsbrief heeft hij de minister van Veiligheid & Justitie (V&J) als systeemverantwoordelijke een aantal vragen gesteld over de klachtbehandeling over boa's en gevraagd om zijn visie op de klachtbehandeling.

De Nationale ombudsman heeft vervolgens in de periode van november 2016 tot begin februari 2017 gesproken met verschillende betrokkenen bij de klachtbehandeling. Hij heeft een aantal boa-werkgevers in de domeinen I tot en met V geselecteerd. Daarbij heeft hij een mix van privaatrechtelijke organisaties en overheidsinstanties samengesteld, omdat er verschillen kunnen zitten in de klachtbehandeling. De boa-werkgevers is voorafgaand aan het gesprek gevraagd om getalsmatige informatie en voorbeelden van schriftelijke klachtafhandeling toe te sturen. Na afloop van de gesprekken zijn de gespreksverslagen door de boa-werkgevers geaccordeerd.

Daarnaast heeft de Nationale ombudsman van 14 november tot en met 5 december 2016 een meldpunt geopend, waar burgers hun signalen over de behandeling van klachten over boa's hebben kunnen delen. Ook heeft de Nationale ombudsman gesproken met een aantal tweedelijns klachteninstanties en overige betrokken partijen.

Tot slot hebben wij in dezelfde periode gesprekken gevoerd met de betrokkenen bij het toezicht op de boa's. Wij hebben gesproken met de direct toezichthouders en de toezichthouders die het toezicht uitoefenen over de boa's van wie we ook de werkgevers gesproken hebben. Zo hebben we de werkgever, de direct toezichthouder en de toezichthouder in één keten gesproken. Ook heeft de Nationale ombudsman gesproken met Justis, het dienstonderdeel van het ministerie van V&J dat verantwoordelijk is voor het verlenen en intrekken van bevoegdheden aan boa's. Ook voor de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het toezicht geldt dat de gespreksverslagen door de direct toezichthouders en toezichthouders zijn geaccordeerd.

1.6 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Het volgende [hoofdstuk](#) bevat een beschrijving van de boa. Aan de orde komen het verschil met de algemeen opsporingsambtenaar, de eisen die aan boa's worden gesteld, diens taken en bevoegdheden en wie het toezicht houdt op boa's. Deze algemene kennis is nodig om de klachtbehandeling over de gedragingen van boa's te begrijpen. In [hoofdstuk 3](#) beschrijft de Nationale ombudsman wat hij verstaat onder behoorlijke klachtbehandeling, zowel door de boa-werkgever als door de tweedelijns klachteninstantie. In dit hoofdstuk komen ook de specifieke regels voor de behandeling van klachten over boa's aan bod. [Hoofdstuk 4](#) bevat een weergave van de gesprekken met de boa-werkgevers en andere betrokken partijen en de signalen die van burgers zijn ontvangen via het meldpunt. [Hoofdstuk 5](#) bevat de reactie van de minister van V&J op de openingsbrief en beschrijft de gesprekken die zijn gevoerd met de direct toezichthouders, de toezichthouders en Justis. Het rapport sluit af met een [hoofdstuk](#) waarin de onderzoeksbevindingen worden geanalyseerd en conclusies worden getrokken, waaraan een aantal aanbevelingen is gekoppeld.

2 DE BUITENGEWOON OPSPORINGSAMBTENAAR

2.1 Inleiding

In Nederland zijn ruim 23.000¹ buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) werkzaam. Maar wat doen die boa's nu eigenlijk? Zijn zij een soort politieagenten-light? Bij wie zijn ze in dienst? Welke taken voeren zij uit en welke bevoegdheden hebben zij? Hoe worden zij voorbereid op de belangrijke publieke taak die zij uitvoeren? En wie houdt er toezicht op hun functioneren? Zomaar enkele vragen die kunnen opkomen als we het hebben over deze buitengewoon opsporingsambtenaar.

Om de behandeling van klachten over boa's goed te kunnen onderzoeken is het van belang om eerst een antwoord op deze algemene vragen te vinden. In dit hoofdstuk worden deze onderwerpen beknopt beschreven. Het is niet de bedoeling om alle taken en bevoegdheden tot in detail weer te geven. Voor zover nodig wordt verwezen naar de toepasselijke wet- en regelgeving.

Allereerst zal worden stilgestaan bij wat er nu eigenlijk zo buitengewoon aan deze opsporingsambtenaar is. Daarbij komen ook de soorten boa's aan bod. Vervolgens bespreken we wanneer boa's mogen worden benoemd en welke eisen aan boa's worden gesteld, bijvoorbeeld op het gebied van betrouwbaarheid en opleiding. Verder willen we weten welke taken en bevoegdheden een boa nu precies heeft. Tot slot is van belang - nu boa's opsporingsbevoegdheden bezitten en soms zelfs geweld mogen toepassen - hoe het toezicht op boa's is geregeld. Met dit onderwerp sluit dit hoofdstuk dan ook af.

2.2 Het buitengewone aan deze opsporingsambtenaar

Hierna wordt als eerste beschreven wat de verschillen zijn tussen de algemeen en buitengewoon opsporingsambtenaren. Vervolgens worden de drie categorieën buitengewoon opsporingsambtenaren beschreven. Tot slot komt de indeling in domeinen aan de orde.

2.2.1 Verschil met algemeen opsporingsambtenaren

Boa's hebben de aanduiding buitengewoon om hen te onderscheiden van algemeen opsporingsambtenaren. Artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) regelt wie algemeen opsporingsambtenaar zijn, namelijk de officier van justitie, ambtenaren van politie, militairen van de Koninklijke Marechaussee en opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten². Zij zijn bevoegd om alle strafbare feiten op te sporen.

Artikel 142, eerste lid, Sv bepaalt vervolgens wie buitengewoon opsporingsambtenaar is. Een boa heeft een beperktere bevoegdheid om strafbare feiten op te sporen dan de algemeen opsporingsambtenaar. Hij mag alleen strafbare feiten opsporen die zijn gerelateerd aan zijn functie en het terrein waarop hij werkzaam is. Welke strafbare feiten

¹ Exacte opgave aantal actieve boa's door Justis op 14 november 2016: 23.360.

² Bijzondere opsporingsdiensten zijn bijvoorbeeld de FIOD-ECD en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA-IOD).

dat precies zijn, volgt uit individuele aktes van opsporingsbevoegdheid of de categoriale aanwijzing. De regels over opsporingsbevoegdheden zijn verder uitgewerkt in het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO)³, de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar (hierna: de Beleidsregels)⁴ en in voorkomende gevallen in de bijzondere wetten op grond waarvan boa's opsporen. Ook moet een boa aan aanvullende eisen voldoen voordat hij zijn opsporingsbevoegdheid mag uitoefenen: er gelden eisen van bekwaamheid, betrouwbaarheid en beëdiging. Bovendien hebben boa's, anders dan algemeen opsporingsambtenaren, in beginsel niet de beschikking over politiebevoegdheden en geweldsmiddelen, tenzij dat anders is vastgelegd.

De boa wordt slechts ingezet wanneer opsporing door de politie vanwege prioritering niet wenselijk is of vanwege onvoldoende deskundigheid of capaciteit niet mogelijk is. In de Beleidsregels wordt nog eens benadrukt dat de boa in beginsel geen 'integrale handhaver' is die concurreert met de politie. De boa heeft een specifieke afgebakende taak, waarvoor hij gericht opgeleid wordt. De minister besluit het algemene gedeelte over de boa door hem te beschrijven als

'... een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten.'

2.2.2 Drie categorieën

Artikel 142, eerste lid, Sv onderscheidt drie categorieën boa's. De eerste categorie betreft boa's die een individuele akte van opsporingsbevoegdheid bezitten. Voor hen wordt door de boa-werkgever een individuele aanvraag gedaan.

De tweede categorie bestaat uit boa's die deel uitmaken van een groep die door de minister wordt aangewezen; de categoriale aanwijzing. Een werkgever kan al vanaf vijf boa's een categoriale aanvraag doen. In beginsel gaat het dan om overheidsorganen of particuliere instellingen met een publieke taak die naar het oordeel van de minister over eigen opsporingsambtenaren moeten kunnen beschikken en bovendien zelf in staat worden geacht om vast te stellen wie daarvoor in aanmerking komt. Voorbeelden van boa's die op grond van een categoriale aanwijzing bevoegd zijn, zijn medewerkers van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Dienst Wegverkeer (RDW), maar ook medewerkers van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Categoriale aanwijzingen worden gepubliceerd in de Staatscourant. In de categoriale aanwijzing is ook vermeld dat de boa-werkgever jaarlijks verslag moet uitbrengen over het aantal boa's, de door de boa's verrichte activiteiten en de stand van zaken met betrekking tot de opleiding van de boa's. Het jaarverslag moet worden toegezonden aan de toezichthouder, de direct toezichthouder en aan Justis.

³ Besluit van 11 november 1994, *Stb.* 1994, 825; voor het laatst gewijzigd bij Besluit van 30 november 2012, *Stb.* 2012, 615.

⁴ *Stcrt.* 2015, 16 504, voor het laatst gewijzigd bij *Stcrt.* 2016, 33 381; met de inwerkingtreding per 1 juli 2015 kwamen eerdere Circulaires te vervallen.

Tot slot betreft de derde categorie personen die via bijzondere wetten of verordeningen een opsporingsbevoegdheid hebben. Het gaat bijvoorbeeld om personen die werkzaam zijn bij de inspecties en uitvoeringsorganisaties, zoals bepaalde ambtenaren bij Rijkswaterstaat.

2.2.3 Indeling in domeinen

Het laatste gedeelte van de Beleidsregels betreft vooral een uitwerking van de regels die gelden per domein. Boa's zijn namelijk ingedeeld in verschillende domeinen waarin zij werkzaam zijn, bestaande uit vijf inhoudelijke domeinen en een 'restdomein':

- | | |
|------|---|
| I. | <i>Openbare ruimte</i> |
| II. | <i>Milieu, welzijn en infrastructuur</i> |
| III. | <i>Onderwijs</i> |
| IV. | <i>Openbaar vervoer</i> |
| V. | <i>Werk, inkomen en zorg</i> |
| VI. | <i>Generieke opsporing ('restdomein')</i> |

In de Beleidsregels wordt per domein beschreven welke taken en bevoegdheden de boa's hebben die in dit domein werkzaam zijn en aan welke opleidingseisen zij moeten voldoen. Deze taken en bevoegdheden komen hierna in paragraaf [2.4.6](#) nader aan bod.

Afgezien van het domein generieke opsporing zijn de twee grootste domeinen het openbaar vervoer en de openbare ruimte. In onderstaande tabel is het aantal boa's per domein opgenomen.⁵

Domein	Aantal boa's
I. Openbare Ruimte	3.502
II. Milieu, welzijn en infrastructuur	2.673
III. Onderwijs	820
IV. Openbaar vervoer	4.538
V. Werk, Inkomen en Zorg	691
VI. Generieke Opsporing	11.136
Totaal	23.360

⁵ Volgens opgave van Justis, 14 november 2016.

Deze boa's leggen een groot aantal beschikkingen op:

Aantal beschikkingen boa's (Gemeenten en overige Opsporingsinstanties)	
Jaar	Instroom
2013	86.654
2014	100.258
2015	101.900
2016	100.574
Totaal	389.386

*Aantal beschikkingen opgelegd door
boa's (bron: CJIB)*

2.3 Eisen aan de boa

Het BBO stelt in artikel 2 voorop dat een boa alleen bevoegd is om opsporingsbevoegdheden uit te oefenen als hij beschikt over:

- een titel van opsporingsbevoegdheid,
- de bekwaamheid en betrouwbaarheid voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden en
- een akte van beëdiging.

De boa-werkgever is degene die de opsporingsbevoegdheden voor zijn boa's aanvraagt bij Justis. Hij dient daarbij eerst te overleggen met de toezichthouder en de direct toezichthouder en hun adviezen bij de aanvraag te voegen. Justis toetst vervolgens of aan alle eisen is voldaan. Hierna worden de eisen die aan de boa worden gesteld beknopt beschreven en wordt aandacht besteed aan de zichtbaarheid van de boa.

2.3.1 In bezoldigde overheidsdienst

In de Beleidsregels is opgenomen dat boa's in beginsel in dienst moeten zijn van een overheidsinstantie. Als de boa in dienst is van een privaatrechtelijke organisatie, dan moet deze aan een aantal voorwaarden voldoen, bijvoorbeeld dat de organisatie in handen van een overheidslichaam is en dat de democratische controle op de organisatie is gewaarborgd. Het gebruik van opsporingsbevoegdheden en geweldsmiddelen is immers voorbehouden aan de overheid. Ook de eis dat de boa loon moet ontvangen voor zijn werkzaamheden, houdt daarmee verband. Op die manier is de boa-werkgever ook in staat om gezag uit te oefenen over de boa.

Er zijn wel enkele uitzonderingen op de voorgaande regel. De eerste uitzondering betreft functies waarin specifieke en beperkte taken worden uitgeoefend 'waarmee een zwaarwegend maatschappelijk belang is gemoeid'. Dit gaat volgens de Beleidsregels dan bijvoorbeeld om boa's die reeds van oudsher taken uitvoeren voor een particuliere

werkgever met een publieke taak of gevallen waarbij als uitvloeisel van privatiseringsoperaties specifieke opsporingsbevoegdheden zijn overgeheveld van de publieke naar de private sector. Er moet wel sprake zijn van een gezagsverhouding tussen de particuliere boa-werkgever en de boa. Daarnaast zijn er uitzonderingen gemaakt voor stagiairs en de ingehuurde particuliere boa's in domein I (openbare ruimte).

2.3.2 Noodzaak opsporingsbevoegdheid

Bij de aanvraag of verlenging van de akte van opsporingsbevoegdheid, een categoriale aanwijzing of de uitbreiding van bevoegdheden moet de boa-werkgever aantonen dat deze bevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van de betreffende persoon of de dienst waar hij werkzaam is en dat een beroep op de politie 'bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk'⁶ is. De boa-werkgever moet daarbij een advies overleggen van de direct toezichthouder en de toezichthouder. Voor een aanvraag van gemeenten tot uitbreiding van het aantal boa's geldt dat de toetsing plaatsvindt in de lokale driehoek (burgemeester, politie en Openbaar Ministerie).

2.3.3 Bekwaamheid

Op grond van het BBO moet de boa in elk geval bepaalde basiskennis en vaardigheden bezitten, maar kunnen daarnaast nog aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld een extra opleidingsprogramma.

Basisexamen

De boa-werkgevers verzorgen zelf de opleiding van de boa's of zij besteden dit uit aan opleidingsinstituten. Daarbij worden verschillende leerboeken gebruikt. Het basisexamen bestaat uit twee onderdelen: een theorieonderdeel Rechtskennis en een praktijkonderdeel Gespreks- en benaderingstechnieken. Het eerste onderdeel toetst met vijftig meerkeuzevragen de kennis van de boa over onder meer zijn strafvorderlijke bevoegdheden, de grondrechten van burgers, algemene wettelijke bepalingen en kennis van de taken en organisatie van de politie. In het praktijkonderdeel worden onder andere het opmaken van een proces-verbaal en gespreks- en benaderingstechnieken getoetst.⁷ Alle kenniselementen zijn voorgeschreven in het Examenplan Basisbekwaamheid⁸. De klachtenprocedure is onderdeel van het basisexamen en wordt getoetst in het theorieonderdeel over het BBO. De Stichting Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH) verzorgt het basisexamen voor de boa's in de domeinen I, II, III, V en VI.

Na het slagen voor het basisexamen ontvangt men een 'getuigschrift boa'. Het getuigschrift is vijf jaar geldig. Als men binnen een jaar na het behalen van het getuigschrift een titel van opsporingsbevoegdheid aanvraagt, dan geldt de benoemingsperiode van vijf jaar vanaf de datum die op de akte van beëdiging staat. Wordt de titel pas later aangevraagd, dan geldt een maximale benoemingsperiode tot vijf

6 Artikel 4, eerste lid, BBO.

7 Gespreks- en benaderingstechnieken worden sinds 1 april 2013 getoetst. In domein I hoeven de boa's pas bij het aanvragen van de nieuwe akte (na vijf jaar) aan deze eisen te voldoen. Dit betekent dus dat uiterlijk 1 april 2018 alle boa's op dit onderdeel getoetst zijn.

8 Bijlage C bij de Beleidsregels.

jaar na de datum op het getuigschrift. Na vijf jaar moet de boa opnieuw het basisexamen halen, tenzij er een andere vorm van permanente her- en bijscholing geldt.

Verzwaard BOA-OV examen

De boa's in het domein openbaar vervoer leggen een verzwaard boa-examen af. De boa-opleiding wordt door de vervoersbedrijven zelf verzorgd of uitbesteed aan opleidingsinstituten. De leerstof is bij alle werkgevers hetzelfde. De examencommissie BOA-OV is samen met het Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV) verantwoordelijk voor de inhoud van de examens. In het verzwaarde examen worden, naast de algemene boakennis, ook de specialistische OV-kennis en de gespreks- en benaderingstechnieken getoetst. De toetsing vindt plaats door CITO-opgeleide assessoren. Tijdens het examen wordt getoetst op communicatietechnieken en moet er een combi-bon worden ingevuld naar aanleiding van een videocasus. Het proces van klachtbehandeling over boa's is geen onderdeel van het basisexamen BOA-OV.

Aanvullende bekwaamheidseisen

Per domein kunnen nog aanvullende bekwaamheidseisen worden gesteld. Dit kan bijvoorbeeld door het verplicht stellen van een aanvullend opleidingsprogramma of het aanbieden van permanente her- en bijscholing. In de permanente her- en bijscholing komt de specialistische kennis per domein terug. Daarnaast vormen deze modules een verdieping ten opzichte van het basisexamen. Bij de toetsing van de gesprekstechnieken wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een complexere setting en worden van de boa meer vaardigheden gevraagd. De permanente her- en bijscholing bestaat uit vier of vijf modules, die elk moeten worden afgesloten met een examen. Als deze modules zijn behaald, is dat voldoende voor het verlengen van de akte en hoeft het basisexamen niet nogmaals te worden afgelegd. ExTH examineert de permanente her- en bijscholing in de domeinen I, II en III. De permanente her- en bijscholing is niet altijd verplicht, soms kan de boa-werkgever er ook voor kiezen zijn boa's elke vijf jaar het boa-examen te laten afleggen.

De opleidingseisen per domein worden vastgesteld door de examencommissie in dat domein. Daarnaast is het aan de boa-werkgever overgelaten om te bepalen welke beroepshouding en kennis noodzakelijk is bij het uitoefenen van de boa-taken binnen zijn organisatie. Veel boa-werkgevers bieden daarom naast het basisexamen en de permanente her- en bijscholing zelf extra scholing aan hun boa's. Ook sommige toezichthouders organiseren cursusdagen voor boa's, met name gericht op de vaardigheden en eisen rondom het opmaken van een proces-verbaal.

2.3.4 Betrouwbaarheid

Naast bekwaam moet de boa ook betrouwbaar zijn voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden. Dit houdt in dat hij van onbesproken gedrag moet zijn. Het oordeel over de betrouwbaarheid wordt in beginsel gebaseerd op een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), waarbij een specifiek screeningsprofiel geldt voor (buitengewoon) opsporingsambtenaren. In de beoordeling wordt ook eventuele aanvullende informatie van de politie meegenomen.

De betrouwbaarheid wordt door Justis getoetst bij de aanvraag van de akte en bij de verlenging daarvan, dus iedere vijf jaar. Het is ook mogelijk om Justis tussentijds een betrouwbaarheidstoets te laten uitvoeren. Als er als gevolg van deze toetsing twijfels bestaan over de betrouwbaarheid of als blijkt dat de boa niet meer betrouwbaar is, kan Justis de bevoegdheid opschorten of intrekken. Of de boa nog betrouwbaar is, wordt vastgesteld op basis van het strafblad of politieke informatie van de direct toezichthouder of de toezichthouder. Ook feiten die (nog) niet tot strafrechtelijke vervolging hebben geleid, kunnen worden meegenomen bij het bepalen of de boa nog betrouwbaar kan worden geacht, volgens de Beleidsregels.

2.3.5 Beëdiging en akte

De boa moet tweemaal een eed of belofte afleggen: de eed (of verklaring en belofte) van zuivering en de ambtseed (of ambtsbelofte).⁹ De beëdiging vindt over het algemeen plaats door de direct toezichthouders, als gemandateerden van de minister van V&J.

Er wordt een akte van beëdiging opgemaakt. In deze akte zijn in elk geval opgenomen de strafbare feiten die de boa mag opsporen en het grondgebied waarvoor zijn opsporingsbevoegdheid geldt. Als politiebevoegdheden en/of geweldsmiddelen zijn toegekend, wordt dit ook in de akte vermeld. De boa krijgt bij de akte het legitimatiebewijs met zijn boa-nummer uitgereikt.

2.3.6 Zichtbaarheid van de boa-bevoegdheid

De boa moet op grond van het BBO bij het uitoefenen van zijn taak een legitimatiebewijs bij zich dragen en hij moet dit ook altijd meteen tonen als hem daarom wordt gevraagd. De Nationale ombudsman vindt het overigens voldoende dat de boa zijn 'boa-nummer', het nummer van zijn akte van beëdiging, toont en hoeft daarbij niet per se zijn naam bekend te maken.¹⁰ Dit maakt immers geen verschil bij het identificeren. Het gaat er niet zozeer om dat de burger de naam van de boa te weten komt, maar vooral dat de individuele boa achteraf traceerbaar is.

Opmerkelijk is overigens dat in het BBO - anders dan in de Ambtsinstructie voor opsporingsambtenaren¹¹ (hierna: de Ambtsinstructie) - geen afzonderlijke regel voor de legitimatieplicht is opgenomen voor boa's die in burger optreden.¹² De Nationale ombudsman is van mening dat in dat geval moet worden aangesloten bij de regel uit de Ambtsinstructie dat bij optreden in burgerkleding het legitimatiebewijs ongevraagd moet worden getoond, zodat daarover geen misverstanden kunnen bestaan.

9 De eerstgenoemde eed/belofte ziet op het zuiver verkrijgen en houden van de aanstelling (geen geschenken of beloften aannemen), de tweede op het uitvoeren van het ambt.

10 Zie het rapport van de Nationale ombudsman over douaniers op Schiphol ([2011/332](#)).

11 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren, Stb. 1994, 275.

12 Artikel 26, derde lid, BBO schrijft alleen voor dat het legitimatiebewijs *desgevraagd* aanstonds moet worden getoond. Artikel 2, aanhef en onder a, van de Ambtsinstructie, waarin deze verplichting is opgenomen, is niet van toepassing op de boa, zie de definitie van het begrip 'de ambtenaar' in artikel 1, eerste lid, van dit besluit.

Ook is er een speciaal insigne gemaakt voor boa's: een hand die een schild en een staf vasthoudt. Als de boa een uniform of bedrijfskleding draagt, moet de boa ook altijd het boa-insigne dragen.¹³



2.4 Taken en bevoegdheden

Het BBO schrijft nadrukkelijk voor dat de boa zijn opsporingshandelingen beperkt tot wat nodig is voor de juiste uitoefening van zijn functie en dat hij zich onthoudt van 'elk optreden waartoe hij niet bevoegd is'.¹⁴ In de Beleidsregels wordt ook nog eens benadrukt dat het de bedoeling is dat de boa alleen die taken uitvoert waartoe hij bevoegd is en dat het niet de bedoeling is dat hij zich als een politieagent gedraagt die alle strafbare feiten mag opsporen. De taken en bevoegdheden van boa's zijn daar dan ook op toegesneden.

De taken en bevoegdheden komen in deze paragraaf aan de orde. Alle boa's hebben uit hoofde van hun opsporingsbevoegdheid de bevoegdheid om een proces-verbaal op te maken van een strafbaar feit. Ook gelden er regels voor alle boa's over het grondgebied waarover zij bevoegd zijn. Boa's kunnen beschikken over politiebevoegdheden en geweldsmiddelen, maar deze bevoegdheden zijn aan strenge regels onderworpen. Er geldt een specifieke regel als er sprake is van agressie tegen de boa. Voor het grootste deel zijn de taken en bevoegdheden echter steeds per domein geregeld en daarbij is ook bepaald welke opleidingseisen gelden. Deze onderwerpen komen hierna aan de orde.

2.4.1 Opsporingsbevoegdheid

Een van de belangrijkste bevoegdheden van de boa als opsporingsambtenaar is dat hij een proces-verbaal kan opmaken. Aan een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar komt in het strafrecht speciale bewijskracht toe; het proces-verbaal vormt - als uitzondering op de regel dat twee bewijsmiddelen nodig zijn - op zichzelf voldoende bewijs voor een bewezenverklaring van een strafbaar feit.¹⁵ Er wordt dus meer belang gehecht aan wat een boa heeft genoteerd in een proces-verbaal dan aan de verklaring van een gewone burger. Dit onderstreept meteen het belang van het correct functioneren van de boa als opsporingsambtenaar. De rechter moet immers kunnen uitgaan van de juistheid van de waarneming van een opsporingsambtenaar en van zijn verklaring.

¹³ Tenzij het gaat om een politieboa, een marechaussee of een douaneambtenaar; bij hun uniform is immers al meteen duidelijk dat zij opsporingsbevoegdheden hebben.

¹⁴ Artikel 25, eerste lid, BBO.

¹⁵ Artikel 344, tweede lid, Sv.

2.4.2 Grondgebied

Boa's zijn landelijk opsporingsbevoegd, maar in hun akte van beëdiging wordt een gebied van aanstelling bepaald. Een boa mag alleen buiten zijn eigen gebied optreden, als dat in overleg met het bevoegde gezag (de lokale driehoek) van zijn eigen gebied en het andere gebied plaatsvindt. De direct toezichthouder en de toezichthouder moeten voor deze afstemming zorgdragen en deze moet worden vastgelegd in een samenwerkingsconvenant. In een dergelijke overeenkomst wordt onder meer beschreven welke partijen met elkaar samenwerken, hoe wordt omgegaan met het gebruik van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen en wie de (direct) toezichthouders zijn.

2.4.3 Politiebevoegdheden

Aan boa's kunnen politiebevoegdheden worden toegekend. Met politiebevoegdheden worden in de Beleidsregels bedoeld het gebruiken van gepast geweld, het inzetten van vrijheidsbeperkende middelen en het uitvoeren van een veiligheidsfouillering.¹⁶ Het gebruik van politiebevoegdheden brengt een aantasting van de rechten van de burger met zich mee. Deze bevoegdheden worden dan ook niet zomaar toegekend. Het doel van het gebruik moet gerechtvaardigd zijn en niet op een andere manier kunnen worden bereikt.

Voor de politiebevoegdheden moet ook aan het noodzaak-criterium worden voldaan; de boa-werkgever moet aantonen dat deze specifieke bevoegdheden noodzakelijk zijn in de functie en dat een beroep op de politie niet mogelijk is. Deze bevoegdheden worden bovendien alleen verleend als de boa zelf verdachten kan aanhouden en overbrengen naar een plaats van verhoor en als de politiebevoegdheden in verhouding staan tot de opsporingsbevoegdheid die de boa al heeft.

Ook zijn er specifieke bekwaamheidseisen van toepassing. De geweldsbevoegdheid en de veiligheidsfouillering mogen pas worden ingezet als de boa voldoet aan de bekwaamheidseisen van de RTGB¹⁷. In de RTGB zijn regels opgenomen over de toetsing van boa's inzake geweldsbeheersing, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden en de schietvaardigheid. Daarnaast geldt voor de veiligheidsfouillering dat de Ambtsinstructie van toepassing is. Als een boa geweld heeft aangewend, moet hij dit op grond van de Ambtsinstructie meteen melden bij de direct toezichthouder (de geweldsmelding).¹⁸ In bijlage A bij de Beleidsregels wordt verder ingegaan op het gebruik van geweld en de veiligheidsfouillering door boa's.

2.4.4 Geweldsmiddelen

Ook het gebruik van geweldsmiddelen moet afzonderlijk aan de boa worden toegekend. Onder geweldsmiddelen worden volgens de Beleidsregels verstaan de handboeien, de wapenstok, de pepperspray, het vuurwapen en de surveillancehond. In de Beleidsregels wordt nog eens benadrukt dat het toepassen van geweldsmiddelen in beginsel alleen

¹⁶ Artikel 7, eerste en derde lid, Politiewet 2012.

¹⁷ De Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten.

¹⁸ Artikel 37, eerste en derde lid, in samenhang met artikel 17 van de Ambtsinstructie.

toekomt aan het leger en aan de politie, zodat deze alleen in uitzonderlijke gevallen aan anderen worden toegekend.

Bij die toekenning wordt daarom ook bij de aanvraag van geweldsmiddelen aan het noodzaak-criterium getoetst. Daarbij is van belang de kans dat de boa in zijn functie met (dreiging met) geweld zal worden geconfronteerd. Elke aanvraag wordt bovendien beoordeeld aan de hand van een aantal specifieke criteria, bijvoorbeeld van welke aard de agressie is, wat de ervaringen zijn met agressie in het verleden en over welke middelen de boa vanuit zijn taakstelling al beschikt. Soms wordt slechts een deel van de mogelijke geweldsmiddelen toegekend. Uiteraard moet ook worden aangetoond dat de boa in staat is met het middel om te gaan. In de Beleidsregels is per categorie ('domein') opgenomen over welke extra bevoegdheden de boa eventueel kan beschikken.

Ook voor de geweldsmiddelen geldt dat de boa moet voldoen aan de eisen in de RTGB en dat het aanwenden van geweld meteen moet worden gemeld bij de direct toezichthouder. In bijlage A bij de Beleidsregels wordt verder ingegaan op het gebruik van de verschillende geweldsmiddelen door boa's en welke eisen van toepassing zijn.

2.4.5 Extra bevoegdheden bij agressie

Boa's kunnen in hun werk te maken krijgen met agressie en geweld. Het is van belang dat boa's hun werk veilig kunnen doen; in de Beleidsregels is dan ook speciaal aandacht voor de 'Veilige publieke taak'. Agressie en geweld tegen boa's wordt niet getolereerd, zo wordt beschreven, en boa's moeten effectief kunnen optreden als zij daarmee worden geconfronteerd. De boa-werkgever kan politiebevoegdheden en geweldsmiddelen aanvragen als daar aanleiding toe bestaat. Boa's kunnen voor een aantal strafbare feiten een proces-verbaal maken van het geweld dat hen is overkomen, op basis waarvan de verdachte van dit geweld kan worden veroordeeld.

2.4.6 Taken en bevoegdheden per domein

Boa's zijn op veel verschillende terreinen werkzaam. Omdat hun opsporingsbevoegdheid strikt is beperkt tot hun eigen terrein, zijn hun taken en bevoegdheden ook duidelijk afgebakend. Voor elk domein gelden eigen taken en bevoegdheden en ook de bekwaamheidseisen verschillen per domein. Een boa mag in beginsel slechts binnen één domein werkzaam zijn. Ook deze regel is erop gericht om de opsporingsbevoegdheid in te kaderen tot het eigen werkterrein en bovendien te kunnen voldoen aan de specifieke bekwaamheidseisen. Uiteraard bestaan er ook uitzonderingen op de regel. De eerste uitzondering op deze regel vormt de boa die in een tweede domein als vrijwilliger voor een privaatrechtelijke organisatie werkt met taken die een zwaarwegend maatschappelijk belang hebben¹⁹. Een tweede uitzondering betreft boa's die al voor de invoering van het domeinstelsel in 2010 feitelijk in twee domeinen werkten. Zij mogen onder een aantal voorwaarden hun aktes behouden en verlengen als die voor 1 juli 2015 zijn verleend.

¹⁹ Dit is dezelfde groep die onder de uitzondering valt op de regel dat een boa in bezoldigde overheidsdienst moet zijn.

Hierna zullen de verschillende domeinen beknopt worden beschreven. Meer informatie, zoals de specifieke wetsartikelen waarop de afzonderlijke boa's mogen handhaven, is te vinden in de domeinbeschrijving in de Beleidsregels.

Domein I (Openbare ruimte)

De handhaving door deze boa is gericht op de aanpak van 'overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten binnen de openbare ruimte'. Dit 'leefbaarheids criterium' dient ter onderscheiding van de handhaving van openbare orde en veiligheid, het primaire terrein van de politie. Voorbeelden van boa's in dit domein zijn de gemeentelijke handhavers ('stadswachten') en parkeercontroleurs. Zij zullen veelal in dienst zijn bij een gemeente of andere decentrale overheid. De lijst met artikelen en wetten waarop de boa mag handhaven is uitgebreid, het varieert van de Binnenvaartwet en de Monumentenwet tot bepaalde verkeersregels. De boa kan eventueel beschikken over politiebevoegdheden en de geweldsmiddelen handboeien, wapenstok en / of pepperspray.

Domein I is overigens het enige domein waarin niet-ambtenaren als boa mogen worden ingehuurd, bijvoorbeeld via een beveiligingsbedrijf. Deze inhuur moet wel aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals instemming van de gemeenteraad en de lokale driehoek, zodat het toezicht geborgd wordt, en er geldt een beperking in politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.

Het direct toezicht vindt plaats door de korpschef van de Nationale Politie en de toezichthouder is de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket binnen wiens arrondissement het aanstellingsgebied van de boa zich bevindt.

Domein II (Milieu, welzijn en infrastructuur)

De boa's in domein II houden zich bezig met 'natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- en warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving en infrastructuur (waaronder deelaspecten bouwen, wonen, monumenten, ruimte)'. Voorbeelden van deze milieuboa's zijn de inspecteurs van de NVWA en de Rijksinspecties, maar ook boswachters, de inspecteur van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de inspecteur Bouw- en woningtoezicht. Boa's in dienst bij landelijke inspectiediensten kunnen in bijzondere gevallen beschikken over domeinoverschrijdende opsporingsbevoegdheden. In de Beleidsregels is voor domein II geen beperking in politiebevoegdheden en geweldsmiddelen vastgelegd.

Het direct toezicht op de boa die werkzaam is voor een landelijke werkgever kan plaatsvinden door het hoofd van een landelijke dienst.²⁰ Bij een lokale boa-werkgever blijft de korpschef van de Nationale Politie de direct toezichthouder. Toezichthouder op boa's die zich bezig houden met milieuhandhaving is de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket (FP), omdat dit parket ook de milieucriminaliteit bestrijdt.

²⁰ Zo is de Inspecteur-Generaal van de NVWA als direct toezichthouder aangewezen van de boa's in dienst bij de NVWA en bij Staatsbosbeheer.

Domein III (Onderwijs)

Onder dit domein vallen de leerplichtambtenaren. Zij handhaven de Leerplichtwet en de daaraan gerelateerde wet- en regelgeving. Leerplichtambtenaren kunnen eventueel beschikken over politiebevoegdheden en over het geweldsmiddel handboeien.

Het direct toezicht vindt plaats door de korpschef van de Nationale Politie en de toezichthouder is de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket binnen wiens arrondissement het aanstellingsgebied van de boa zich bevindt.

Domein IV (Openbaar vervoer)

De boa in domein IV is belast met de opsporing van strafbare feiten in het openbaar vervoer. Voorbeelden van deze boa's zijn conducteurs op de trein, de controleteams in de bus of tram en de boa's op de treinstations. De boa kan eventueel beschikken over politiebevoegdheden en over de geweldsmiddelen handboeien en/of wapenstok.

De direct toezichthouder op de boa's in dit domein is de korpschef van de Nationale Politie, die zijn taak heeft gemandateerd aan de politiechef van de Landelijke Eenheid of de politiechef van een regionale eenheid. Toezichthouder is de hoofdofficier van justitie van het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM), omdat het hier verkeerszaken betreft.

Domein V (Werk, inkomen en zorg)

De boa in domein V handhaaft strafrechtelijk op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken. Voorbeelden van deze boa's zijn sociaal rechercheurs bij een gemeente of bij een landelijke uitvoeringsinstelling zoals het UWV of de SVB. De boa kan eventueel beschikken over politiebevoegdheden en over het geweldsmiddel handboeien.

Direct toezichthouder is de korpschef van de Nationale Politie, gemandateerd aan de politiechef van de regionale eenheid waar het aanstellingsgebied van de boa zich bevindt of waar het hoofdkantoor van een landelijke instelling zich bevindt. Toezichthouder is de hoofdofficier van justitie van het bijbehorende arrondissementsparket.

Domein VI (Generieke opsporing)

Dit domein is eigenlijk een soort van restcategorie. Alleen als de vijf inhoudelijke domeinen niet toereikend zijn voor een goede taakuitoefening, valt de boa onder domein VI. Het gaat dan om een boa die werkzaam is bij of voor een landelijke overheidsinstantie en als werkgever de korpschef van de Nationale Politie, de hoofdofficier van Justitie van een parket, de commandant van de Koninklijke Marechaussee, de directeur van de rijksrecherche, de directeur van het CJIB of - als hij niet onder een ander domein te plaatsen is - de directeur van een landelijke (inspectie)dienst heeft. De toezichthouder dient te bewaken dat de functie past binnen het boa-beleid, het moet gaan om functies voor ondersteunende, administratieve, technische of zeer specialistische taken. De boa mag alle strafbare feiten opsporen voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening

van de functie en het daaraan gekoppelde takenpakket. Hij kan beschikken over alle politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.

2.5 Toezicht

Vanwege het grote belang van de juiste uitoefening van opsporingsbevoegdheden is er in het BBO ook een hoofdstuk gewijd aan het toezicht op boa's. De systeemverantwoordelijke is de minister van V&J. Daarnaast worden bij de verlening van de opsporingsbevoegdheid per boa een toezichthouder en een direct toezichthouder aangewezen. De toezichthouders moeten de kwaliteit van de opsporing door boa's monitoren en waarborgen. Het BBO schrijft voor dat de toezichthouder en de direct toezichthouder regelmatig overleg plegen over het functioneren van de boa's waarop zij toezicht houden.

• De minister van V&J

De minister van V&J is volgens het BBO belast met het toezicht op boa's voor wat betreft de titel van opsporingsbevoegdheid en zijn bekwaamheid en betrouwbaarheid. Praktisch gezien houdt dit in dat Justis elke vijf jaar controleert of de boa nog steeds aan alle eisen voldoet en of hij nog steeds boa mag blijven. Maar ook tussentijds kan Justis een dergelijke betrouwbaarheidstoets uitvoeren.

De opsporingsbevoegdheid kan vervallen, bijvoorbeeld als is vastgesteld dat de boa niet meer aan de bekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen voldoet of als het dienstverband met de werkgever is beëindigd. Maar de opsporingsbevoegdheid kan ook actief worden beëindigd, onder meer als de boa misbruik maakt van zijn bevoegdheden, als de boa de aanwijzingen van het bevoegd gezag, de toezichthouder en de direct toezichthouder niet nakomt of als hij heeft gehandeld in strijd met de bepalingen van het BBO of de Ambtsinstructie als die van toepassing is.²¹ Gedurende het onderzoek naar eventueel misbruik van bevoegdheden of het in strijd handelen met de toepasselijke regels, kan de opsporingsbevoegdheid worden opgeschort.

• De toezichthouder

Voor zijn opsporingshandelingen is de boa verantwoording verschuldigd aan de officier van justitie, want die is verantwoordelijk voor de opsporing en eventuele strafrechtelijke vervolging. Vanwege deze gezagsrelatie wordt altijd een hoofdofficier van justitie als toezichthouder aangewezen. Het is afhankelijk van de locatie en/of de aard van de werkzaamheden van de boa welke hoofdofficier van justitie toezichthouder is: van de arrondissementsparketten, het FP, het CVOM en het Landelijke Parket (LP). In de praktijk wordt dit toezicht meestal uitgevoerd door een medewerker van de afdeling Beleid en Strategie van het betreffende parket.

De taak van de toezichthouder is volgens de Beleidsregels om toezicht te houden op het naar behoren uitvoeren van de opsporingsbevoegdheden door de boa en een goede samenwerking met de politie. Verdere invulling van deze rol is niet opgenomen. Op de

²¹ Artikel 35 BBO.

taak van de toezichthouder in de klachtbehandeling wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

- **De direct toezichthouder**

De direct toezichthouder is dichter betrokken bij de boa-werkzaamheden. Als direct toezichthouder wordt aangewezen de korpschef van de Nationale Politie of het hoofd van een landelijke dienst²². De korpschef van de Nationale Politie heeft alle operationele taken en bevoegdheden zoveel mogelijk gemandateerd aan de politiechefs en deze hebben ze weer ondergemandateerd. Het mandaatstelsel is een negatief stelsel: alles wat niet expliciet is uitgezonderd, is gemandateerd. Het direct toezicht op de boa's is niet als uitzondering benoemd en dus ook gemandateerd. In de praktijk is per regionale eenheid een of meer functionarissen belast met de coördinatie van het direct toezichthouderschap.

De direct toezichthouder voert het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie, houdt toezicht op de opleiding en scholing van de boa's en adviseert de toezichthouder. In Bijlage B bij de Beleidsregels is een (overigens niet-uitputtende) lijst van richtlijnen opgesomd met taken van de direct toezichthouder. Daarin zijn bijvoorbeeld opgenomen het frequent c.q. tussentijds toetsen op de betrouwbaarheid van de boa, maar ook het overeenstemming bereiken met de boa-werkgever over het gebruik van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen en het vastleggen van meldingen over de inzet van de laatstgenoemde bevoegdheden. Op de taak van de direct toezichthouder in de klachtbehandeling wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

- **De boa-werkgever**

De boa-werkgever is als eerste verantwoordelijk voor het dagelijks functioneren van de boa. Hij moet echter ook de juiste stappen zetten om anderen hun toezichthoudende taak te kunnen laten uitvoeren. De werkgever van de boa moet de toezichthouder en de direct toezichthouder alle door hen gewenste informatie verstrekken.

Als de boa's zijn aangewezen bij categoriale beschikking, dan moet hij jaarlijks een verslag uitbrengen aan de toezichthouder, de direct toezichthouder en Justis over het aantal boa's, de door de boa's verrichte activiteiten en de stand van zaken met betrekking tot de opleiding van de boa's. Ook moet de werkgever de toezichthouder en de direct toezichthouder in de klachtbehandeling over een boa betrekken.

²² Bijvoorbeeld bij de landelijke inspectiediensten, zoals de NVWA.

3 BEHOORLIJKE KLACHTBEHANDELING

3.1 Inleiding

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat klachten over overheidsoptreden of over personen met een publieke taak op de juiste wijze behandeld worden. De behoorlijkheid brengt met zich dat de burger die zich onheus behandeld voelt, moet kunnen rekenen op een eerlijke en open behandeling van zijn klacht. Dat geldt in het bijzonder als de persoon waarover wordt geklaagd beschikt over ingrijpende bevoegdheden, zoals opsporingsbevoegdheden of zelfs geweldsmiddelen. De boa-werkgever heeft echter ook een groot belang bij klachtbehandeling; hij kan daarvan leren.

In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op behoorlijke klachtbehandeling. We starten met een paragraaf waarin de Nationale ombudsman duidelijk wil maken hoe behoorlijke klachtbehandeling er volgens hem uit zou moeten zien. De Nationale ombudsman is voorstander van een persoonlijke, betrokken en oplossingsgerichte benadering van klachtbehandeling. Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat minimumvereisten voor klachtbehandeling voorschrijft aan overheidsinstanties, biedt daarvoor voldoende ruimte.

Na de beschrijving van het ideale proces van klachtbehandeling bespreken we de juridische minimumvereisten van behoorlijke klachtbehandeling volgens de Awb. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de interne klachtbehandeling door de werkgever zelf en de externe klachtbehandeling door een ombudsman. Bij de interne klachtbehandeling is het van belang om vast te stellen dat de Awb privaatrechtelijke organisaties niet bindt. Daarom wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de klachtbehandeling door privaatrechtelijke boa-werkgevers. Daarna wordt ingegaan op een aantal specifieke regels dat geldt voor klachtbehandeling over boa's. Vervolgens wordt de externe klachtbehandeling door een ombudsman besproken. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de bevoegdheid van de ombudsman in de externe klachtbehandeling; voor de behandeling van klachten over boa's is deze vrij complex geregeld.

3.2 Behoorlijke klachtbehandeling volgens de Nationale ombudsman

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Als het erop aan komt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op door goede communicatie. Hoewel de burger voor veel zaken afhankelijk is van de medewerking of besluitvorming door de overheid, gaan overheid en burger op een gelijkwaardige wijze met elkaar om. Dat kan door de burger zoveel mogelijk bij de besluitvorming te betrekken en door te handelen op basis van vertrouwen. Zo kan de overheid haar werk goed doen en het perspectief van de burger borgen.

Om te komen tot het ideale proces van klachtbehandeling is het noodzakelijk dat overheden uitgaan van een zo breed mogelijk klachtbegrip en zelf ook op zoek gaan naar

knelpunten en de drempels om een klacht in te dienen wegnemen. Hoofdstuk 9 van de Awb beschrijft de juridische basisvereisten voor behoorlijke klachtbehandeling, maar biedt ook ruimte voor een minder juridische aanpak, die het perspectief van de burger centraal stelt.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat klachtbehandeling vanuit een persoonlijke, betrokken en oplossingsgerichte houding moet plaatsvinden. Informele klachtbehandeling²³ kenmerkt zich door de mogelijkheden van een maatwerkoplossing te verkennen, in kaart te brengen, te bespreken en toe te passen. Het doel is immers de onderlinge relatie weer te herstellen en te komen tot een toekomstbestendige oplossing. Neem daartoe zo spoedig mogelijk contact op met de klager. Vraag aan de klager wat hij precies met de klacht bedoelt en wat hij van de behandeling van zijn klacht verwacht. Is verzoeker daarmee tevreden, dan biedt de Awb de ruimte om van schriftelijke afdoening af te zien. Wel is het goed om de klager op de mogelijkheid van schriftelijke afhandeling te wijzen, zodat hij weet dat hij voor deze optie kan kiezen als hij niet tevreden is.

Deze aanpak sluit in het geval van klachten over boa's echter niet uit dat klachten als zodanig moeten worden geregistreerd en dat de direct toezichthouder en de toezichthouder in de klachtbehandeling moeten worden betrokken.²⁴

3.3 Interne klachtbehandeling volgens de Awb

In deze paragraaf bespreken we de klachtenprocedure zoals die is vastgelegd in titel 9.1 van de Awb. Deze paragraaf beperkt zich dan ook tot de interne klachtenregeling, dus de klachten die de overheidsinstantie zelf behandelt.

3.3.1 Achtergrond van de regeling

De wetgever vond het wenselijk een uniforme klachtenprocedure vast te leggen in de Awb. Voorheen hanteerden overheidsinstanties uiteenlopende klachtregelingen en -procedures, zoals de Wet Nationale ombudsman, de politieklachtregeling en allerlei gemeentelijke interne klachtregelingen. Vanaf 1 juli 1999 is de Awb aangevuld met hoofdstuk 9²⁵, waarin de klachtenprocedure voor het behandelen van klachten door overheidsinstanties is vastgelegd. Later is dit gedeelte ondergebracht in titel 9.1 van deze wet en is onder titel 9.2 een regeling toegevoegd over klachtbehandeling door een ombudsman.²⁶

Het is de bedoeling van de wetgever geweest om met deze uniforme klachtenprocedure een aantal minimumeisen te formuleren, waaraan de klachtbehandeling door een overheidsinstantie moet voldoen. Instanties hoeven dus geen afzonderlijke klachtregeling op te stellen, omdat deze regeling voldoende aanknopingspunten biedt. Een instantie kan wel aanvullende regels opstellen, zolang de 'ondergrens' van de Awb wordt

²³ Lees meer over de 'informele aanpak' van klachtbehandeling op de website van het project 'Prettig contact met de overheid' (www.prettigcontactmetdeoverheid.nl).

²⁴ Zie daarover later meer onder [3.5](#).

²⁵ Wet van 12 mei 1999, Stb. 1999, 214; *Kamerstukken* 25 837.

²⁶ Wet van 3 februari 2005, Stb. 2005, 71; *Kamerstukken* 28 747.

gerespecteerd. Dergelijke aanvullende regels kunnen bijvoorbeeld zien op wie de klacht behandelt, op registratievoorschriften of de inzet van een klachtencommissie.

3.3.2 Waarom een zorgvuldige klachtbehandeling?

In de toelichting op het wetsvoorstel van een uniforme klachtenregeling verwoordt de wetgever de motieven voor een zorgvuldige klachtbehandeling, waaraan het wetsvoorstel wil bijdragen:

*'Voor de burger levert het de mogelijkheid **genoegdoening** (in welke vorm dan ook) te krijgen in verband met onheuse bejegening door de overheid.*

*Voor de overheid is zorgvuldige klachtbehandeling een vereiste dat voortvloeit uit de **beginselen van behoorlijk bestuur** en een kwestie van **bestuurlijke betamelijkheid**. (...) Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk **leereffect**. (...)*

*Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het **geschonden vertrouwen in het bestuur**.²⁷*

Voor de burger biedt een zorgvuldige klachtbehandeling toegang tot het klachtrecht. Zijn klacht dient door de overheid als zodanig te worden herkend en volgens de geldende procedure te worden behandeld. De Awb-klachtenregeling biedt de burger de waarborg dat zijn klacht zorgvuldig wordt behandeld. De burger heeft door de gebeurtenis waarover hij klaagt vaak het vertrouwen in de overheid verloren. Hij zal in de toekomst mogelijk nogmaals met dezelfde overheidsinstantie te maken krijgen en zo niet, dan wel met een andere overheidsorganisatie. Een zorgvuldige behandeling van een klacht kan het geschonden vertrouwen in de overheid herstellen. In nieuwe contacten hebben zowel de overheid als de burger voordeel van een betere relatie.

De overheidsinstantie zelf is op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur verplicht om klachten van burgers zorgvuldig te behandelen. Uitgangspunt voor de wetgever is dat het bestuur een dienende functie heeft. De relatie tussen bestuur en burger is wederkerig, zodat beide partijen met de belangen van de ander rekening moeten houden. Maar de instantie kan ook profiteren van de ingediende klachten. Klachten van burgers bieden immers een schat aan concrete informatie over het functioneren van de organisatie. Fouten kunnen worden hersteld en zwakke punten binnen de organisatie kunnen worden aangepakt. Elke klacht is dus goud waard. Wanneer regelmatig klachten binnenkomen over een bepaald onderwerp, zou dit voor de instantie aanleiding moeten zijn om zich daarop nader te bezinnen. Om het leereffect zo groot mogelijk te laten zijn, is het belangrijk dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en dat er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

²⁷ MvT, Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 1-2.

3.3.3 Wat is een klacht?

Om de burger daadwerkelijk te laten profiteren van de waarborgen van een Awb-klachtenregeling, moet zijn klacht door de overheidsinstantie wel als zodanig herkend worden. Wie mag een klacht indienen? En wanneer is een 'uiting' nu eigenlijk een klacht?

De Awb beschrijft de reikwijdte van het klachtrecht:

Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.²⁸

Het klachtrecht staat dus voor iedereen open. Met een ieder worden zowel natuurlijke personen als rechtspersonen bedoeld, maar bijvoorbeeld ook een actiegroep zonder juridische status.

Een klacht gaat dus over een gedraging van een overheidsinstantie. Dit betreft feitelijk, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen. Daarbij geldt dat de gedragingen van personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een overheidsinstantie, aan die instantie worden toegerekend. Ook als een ambtenaar als overheidsinstantie een eigen bevoegdheid uitoefent, wordt zijn gedraging toegerekend aan de minister onder wiens verantwoordelijkheid hij werkzaam is. Zo worden gedragingen van officieren van justitie toegerekend aan de minister van V&J en worden gedragingen van belastinginspecteurs en -ontvangers toegerekend aan de minister van Financiën.

De wetgever heeft het klachtbegrip niet te veel willen inkleuren, om het niet te beperken. Een klacht wordt vooral onderscheiden van de bezwaar- en beroepsprocedure: 'alles wat geen bezwaar is, zal in beginsel een klacht zijn'.²⁹ De Nationale ombudsman hanteert dan ook een breed klachtbegrip:

'Een uiting van ongenoegen over de manier van handelen of het niet handelen van een overheidsinstantie.'

Een klacht kan gaan over de lange behandelingsduur van een bezwaarschrift of over onjuiste informatieverstrekking op de website, maar ook over het handelen van een specifieke politieagent bij een aanhouding. Daarnaast kan men klagen over de behandeling van de klacht, dat is immers ook een gedraging van een overheidsinstantie.

De Awb-klachtenregeling sluit echter ook een aantal onderwerpen van het klachtrecht uit. Het moet gaan om een 'bepaalde aangelegenheid' en een gedraging 'jegens hem of een ander' en dus over een concrete situatie. Dit betekent dat het niet mogelijk is om te klagen over algemeen overheidsbeleid of beleidsuitvoering in het algemeen.³⁰

²⁸ Artikel 9:1, onder a, Awb.

²⁹ Handelingen II 1998-1999 nr. 21, p. 1367-1368.

³⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 13.

Een klacht moet volgens de definitie in de Awb gaan over een gedraging van een bestuursorgaan. Wat onder een bestuursorgaan wordt verstaan, is geregeld in artikel 1:1 van de Awb.³¹ Het voert te ver om in dit rapport in detail in te gaan op het begrip 'bestuursorgaan', we volstaan hier met de weergave van twee hoofdcategorieën bestuursorganen. Ten eerste betreft het organen van een rechtspersoon die volgens publiekrecht zijn ingesteld, de zogenoemde a-organen. Voorbeelden daarvan zijn de burgemeester en de gemeenteraad als organen van de gemeente. A-organen zijn altijd gebonden aan de Awb. Ten tweede kan een persoon of college met beschikking over openbaar gezag op bepaalde terreinen bestuursorgaan zijn, dit zijn de b-organen. Een voorbeeld daarvan is De Nederlandse bank, een naamloze vennootschap die ook publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent. B-organen zijn alleen aan de Awb gebonden voor zover zij van hun publiekrechtelijke bevoegdheden gebruik maken. Overigens wordt ook nog onderscheiden de (niet-wettelijke) categorie van zelfstandige bestuursorganen: organisaties die overheidstaken uitvoeren, maar die geen onderdeel zijn van een ministerie, bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Of een zelfstandig bestuursorgaan moet worden aangemerkt als een a-orgaan of een b-orgaan, hangt af van de wijze waarop de organisatie is ingesteld, volgens het publiekrecht of volgens het privaatrecht. In het kader van dit onderzoek is relevant op te merken dat een privaatrechtelijke organisatie niet vanwege de opsporingswerkzaamheden van de bij haar in dienst zijnde boa's beschikt over openbaar gezag en dus niet om die reden bestuursorgaan is.³²

De Awb verplicht bestuursorganen om iedere klacht die zij ontvangen, in behandeling te nemen. Er is echter wel een aantal gevallen als uitzondering aangewezen. Het gaat dan om een klacht die al eerder is behandeld of om een klacht die gaat over een gedraging die langer dan een jaar geleden heeft plaatsgevonden. Daarnaast is een aantal bepalingen opgenomen over de samenloop met juridische procedures. De verhouding tot bestuursrechtelijk bezwaar en beroep en tot de strafrechtelijke procedure komen hierna onder [3.3.6](#) en [3.3.7](#) aan de orde. Uitgangspunt bij rechterlijke procedures is dat klachtbehandeling niet verplicht is als de gedraging al aan het oordeel van een rechter onderworpen wordt of is geweest. De laatste uitzondering op de behandelplicht is als het belang van de klager of het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Dit zou moeten gaan om zaken die te belastend zijn voor bestuursorganen. Als de overheidsinstantie de klacht niet in behandeling neemt op een van deze gronden, dan moet het de klager daar binnen vier weken schriftelijk van op de hoogte brengen.

3.3.4 De formele aspecten van de klachtenprocedure

De Awb maakt onderscheid tussen aan de ene kant schriftelijk ingediende klachten die aan een aantal voorwaarden voldoen (zoals naam en adres, omschrijving van de gedraging) en die gaan over een gedraging jegens de klager zelf en aan de andere kant alle overige klachten. De eerstgenoemde categorie noemen we klaagschriften. Op de klaagschriften is een aantal minimumnormen voor de klachtprocedure van toepassing.

³¹ Dit artikel bevat ook uitzonderingen op het begrip bestuursorgaan, bijvoorbeeld rechtbanken en rechters.

³² Zie een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 juli 2015 over Prorail als boa-werkgever, ECLI:NL:RVS:2015:2201.

Als de overheidsinstantie de klacht ontvangt, moet de klager een schriftelijke ontvangstbevestiging krijgen. Ook moet aan degene over wiens gedraging de klacht gaat, een afschrift van de klacht worden toegestuurd. Een andere eis is dat de klacht in beginsel wordt behandeld door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarover wordt geklaagd.

Het beginsel van hoor en wederhoor is in de klachtprocedure erg belangrijk. De klager moet daarom in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord. Van het horen wordt vaak een verslag gemaakt. Er bestaat wel een aantal uitzonderingen op de hoorplicht van de klager: als de klacht kennelijk ongegrond is, als de klager er geen behoefte aan heeft of als de klager niet binnen een door de overheidsinstantie aangegeven termijn aangeeft dat hij wil worden gehoord. De Nationale ombudsman vindt het overigens belangrijk dat, als het gaat om de gedraging van een persoon, de beklagde eveneens wordt gehoord, zodat hij ook zijn kant van het verhaal naar voren kan brengen.

De overheidsinstantie moet de klacht binnen zes weken afhandelen of binnen tien weken als sprake is van een klachtencommissie. Als dit niet wordt gehaald, kan de afhandeling door de overheidsinstantie vier weken worden uitgesteld, maar dit moet de klager en de beklagde schriftelijk worden medegedeeld. Daarna mag de overheidsinstantie de klachtbehandeling alleen nog verder uitstellen als de klager daarmee schriftelijk instemt.

De Awb schrijft voor dat de behandeling van het klaagschrift schriftelijk moet worden afgerond. De overheidsinstantie moet de klager gemotiveerd op de hoogte brengen van de uitkomsten van het onderzoek naar de klacht, van zijn oordeel daarover en de conclusies die hij daaraan verbindt. Ook moet de overheidsinstantie in deze brief vermelden bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens zijn klacht kan voorleggen.

Tot slot moet de overheidsinstantie de bij hem ingediende schriftelijke klachten registreren. De geregistreerde klachten moeten bovendien jaarlijks worden gepubliceerd. De registratie ondersteunt in het leerproces en de publicatie bevordert de transparantie en de controle op bestuursorganen.³³

De categorie klachten die niet als klaagschrift wordt aangeduid, betreft onder meer telefonisch ingediende klachten, maar ook klachten over gedragingen jegens een ander. Voor deze klachten gelden de bovenstaande minimumnormen uit de Awb niet. Dit betekent echter niet dat deze klachten niet zorgvuldig moeten worden behandeld. Artikel 9:2 Awb beschrijft een algemene zorgplicht voor behoorlijke klachtbehandeling voor alle klachten:

³³ De registratie- en publicatieplicht is met deze motivering bij amendement van Kamerlid Brood in de Awb terecht gekomen (Kamerstukken II 1997/98, 25 837, nr. 9).

Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn.

De achterliggende gedachte van de wetgever om de minimumnormen niet op alle klachten van toepassing te verklaren, is dat een schriftelijke afdoening van de klacht niet altijd nodig is. In veel gevallen is een praktische oplossing of het aanbieden van excuses voldoende voor een zorgvuldige klachtbehandeling. De algemene zorgplicht is volgens de wetgever echter niet vrijblijvend bedoeld. Een overheidsinstantie moet ook met deze klachten zorgvuldig omgaan en daartoe een gedragslijn ontwikkelen.

3.3.5 Het toetsingskader: rechtmatigheid en behoorlijkheid

In de Awb is niets opgenomen over het toetsingskader dat de overheidsinstantie moet hanteren. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de overheidsinstantie bij de beoordeling van een klacht niet kan volstaan met de toetsing van de rechtmatigheid, maar ook de behoorlijkheid van een gedraging daarin moet betrekken. Dit is dus een bredere toets dan bijvoorbeeld in de beroepsprocedure tegen een besluit bij de bestuursrechter. Het is voor burgers niet alleen van belang dat een besluit of gedraging in zakelijk of juridisch opzicht rechtmatig is. Het is net zo belangrijk dat hij respectvol, eerlijk en dus behoorlijk behandeld wordt. Meestal zal de rechtmatigheid de ondergrens zijn van de behoorlijkheid. Dit is echter niet altijd het geval.

Wat behoorlijkheid inhoudt, is door de wetgever niet verder ingevuld. De Nationale ombudsman heeft de term 'behoorlijkheid' uitgewerkt in een set van 22 behoorlijkheidsvereisten. Deze vereisten worden bij vier kernwaarden ondergebracht: 'Open en duidelijk', 'Respectvol', 'Betrokken en oplossingsgericht' en 'Eerlijk en Betrouwbaar'. Deze kernwaarden vormen de essentie van behoorlijk overheidsoptreden en zijn vastgelegd in een 'behoorlijkheidswijzer'.³⁴

³⁴ www.nationaleombudsman.nl/folders-en-brochures/behoorlijkheidswijzer. Zie over de achtergrond van de totstandkoming van de behoorlijkheidswijzer: Tijdschrift voor Klachtrecht, jaargang 8, nr.1, maart 2012.

De Nationale ombudsman toetst de rechtmatigheid en de behoorlijkheid aan de hand van het Ombudskwadrant.



Figuur 1. Het Ombudskwadrant

Dit kwadrant leidt tot vier mogelijke uitkomsten. Bij het oordeel 'wel rechtmatig, maar niet behoorlijk' kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een gemeente die terecht een verzoek om kwijtschelding van gemeentelijke belastingen had afgewezen, maar zonder cijfermatige onderbouwing, zodat de beslissing onvoldoende was gemotiveerd.³⁵ Van de uitkomst 'zowel rechtmatig als behoorlijk' was onder meer sprake in het geval waarin opsporingsambtenaren met veel geweld waren binnengetrepen in een woning, wat voor de bewoners heel ingrijpend was, maar wel volgens de regels en met respect voor hun grondrechten had plaatsgevonden.³⁶ Bij 'niet rechtmatig en ook niet behoorlijk' kan worden gedacht aan het onterecht gebruik van vuurwapens bij een aanhouding door opsporingsambtenaren. Dit kan in strijd zijn met de Ambtsinstructie en daarnaast in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van evenredigheid.³⁷ De uitkomst 'niet rechtmatig, wel behoorlijk' is op het eerste gezicht misschien een vreemde combinatie. Toch kan het zo zijn dat de inzet van bepaalde munitie door een arrestatieteam niet rechtmatig is, maar gelet op het alternatief - nog zwaardere munitie - wel proportioneel en dus behoorlijk.³⁸

Wat het onderzoek naar klachten over boa's voor sommige werkgevers lastig maakt, is dat aan de verklaring van een opsporingsambtenaar op ambtseed of ambtsbelofte in het strafrecht meer waarde wordt gehecht dan aan een 'gewone' verklaring. Dit betekent volgens een aantal werkgevers dat de boa altijd gelijk heeft. Burgers hebben de Nationale ombudsman laten weten³⁹ dat werkgevers dit ook letterlijk aan hen mededelen; het heeft dan geen zin om een klacht in te dienen.

De Nationale ombudsman is van mening dat klachtbehandeling dan te beperkt wordt opgevat. Ten eerste heeft klachtbehandeling een ander doel dan het strafrecht.

35 Rapport Nationale ombudsman, [2012/155](#).

36 Rapport Nationale ombudsman, [2016/076](#).

37 Rapport Nationale ombudsman, [2013/189](#).

38 Rapport Nationale ombudsman, [2006/247](#).

39 Voor een impressie van de signalen van burgers via het meldpunt in het kader van dit onderzoek, zie [4.3](#).

Waarheidsvinding is niet het belangrijkste doel, maar het herstel van vertrouwen en van de verhoudingen. In die zin komt aan de verklaring van de boa binnen het klachtrecht in beginsel niet een dergelijke bijzondere waarde toe. Ten tweede moet er altijd ruimte blijven - ook bij een ambtsedig opgemaakte verklaring - voor twijfel. Dat is ook in het strafrecht het geval. Een opsporingsambtenaar is en blijft een mens met gebreken. Dit betekent dan ook dat de werkgever open moet staan voor de klacht van de burger. Vervolgens moet hij een afweging maken tussen beide verklaringen. Als de twee verklaringen tegenover elkaar blijven bestaan, kan de werkgever zich ook onthouden van een oordeel. Tot slot is het voor de boa-werkgever vooral van belang dat hij met de klager in contact treedt en geïnteresseerd is in zijn verhaal. Misschien wil de klager niet zozeer een oordeel over de gedraging van de boa, maar wil hij alleen maar even met hem in gesprek of is hij tevreden met een andere oplossing. Reden temeer voor de boa-werkgever om de burger niet de toegang tot het klachtrecht te ontzeggen, maar open te staan voor zijn opmerkingen en klachten.

3.3.6 Verhouding met bezwaar en beroep

Bezwaar kan alleen worden gemaakt tegen een besluit in de zin van de Awb. Het bezwaar moet gaan over de recht- en doelmatigheid van het besluit en degene die bezwaar maakt, moet belanghebbende zijn. Het klachtbegrip is echter erg ruim: door een ieder kan over vrijwel elke gedraging van een overheidsinstantie geklaagd worden. Een belangrijk verschil is ook dat de uitkomst van een bezwaar- of beroepsprocedure voor de overheidsinstantie rechtens bindend is, de uitkomst van een klachtbehandeling is dat niet.

De klachtprocedure is niet bedoeld als alternatief voor een bezwaar- en beroepsprocedure. Als tegen een gedraging bezwaar gemaakt had kunnen worden, maar de burger heeft het niet gedaan, dan is een overheidsinstantie niet verplicht de klacht te behandelen. Als de bezwaartermijn nog niet is verstreken, moet een klacht wel worden behandeld. Dan is een gecombineerde behandeling mogelijk. Sommige bestuursorganen willen eerst de bezwaarprocedure afwachten, waarin de rechtmatigheid wordt getoetst, om daarna de klacht te kunnen behandelen. Andere bestuursorganen handelen liever eerst de klacht af, waarna het bezwaar mogelijk nog kan worden ingetrokken of de uitkomst van de klachtbehandeling kan worden meegenomen in de bezwaarprocedure.

Ook als beroep bij de bestuursrechter kan of kon worden ingesteld, is klachtbehandeling niet verplicht. Het is niet de bedoeling dat een interne klachtbehandeling samenloopt met de procedure voor de bestuursrechter. Klachten over het uitblijven van een besluit moeten overigens wel altijd in behandeling worden genomen.

Het is niet altijd even duidelijk voor een burger om in te schatten of hij een klacht of bezwaar moet indienen. Bij samenhang tussen klachten en bezwaren is het belangrijk om het doel van de burger te achterhalen. Hoewel een overheidsinstantie een klacht niet in behandeling hoeft te nemen als bezwaar open stond, kan het zijn dat een burger de beslissing als juist accepteert, maar ontevreden is over de manier waarop het besluit tot stand gekomen is. Dan kan de klacht wel degelijk behandeld worden. Overigens zal een overheidsinstantie er op moeten letten dat een burger zijn procedurele kansen niet

worden ontnomen: als de burger het inhoudelijk niet eens is met een besluit, moet de klacht in beginsel als bezwaar worden opgevat. De burger heeft alleen dan immers nog de mogelijkheid om beroep bij de bestuursrechter in te stellen.

3.3.7 Verhouding met het strafrecht

Er kan ook sprake zijn van samenloop van een klacht met een strafrechtelijke procedure. Er wordt dan onderscheid gemaakt tussen twee gevallen. In het eerste geval wordt de gedraging waarover wordt geklaagd, als tenlastegelegd feit aan de strafrechter voorgelegd. Een voorbeeld is de burger die naar aanleiding van een incident met een politieagent of een boa zowel aangifte doet bij de politie als een klacht indient. Als de aangifte leidt tot een opsporingsonderzoek of vervolging, hoeft de klacht nog niet behandeld te worden. In het tweede geval kan de gedraging waarover wordt geklaagd door de strafrechter in de strafzaak over een ander strafbaar feit worden beoordeeld bij het onderzoek naar de ontvankelijkheid van het OM of de rechtmatigheid van het bewijs. Dit is bijvoorbeeld het geval als een burger wordt vervolgd voor een strafbaar feit, maar zelf een klacht indient over de wijze van aanhouding door een politieagent of een boa. Dan kan de strafrechter bij de beoordeling van het strafbaar feit de manier waarop hij is aangehouden meewegen.

De klachtbehandeling kan worden opgeschort zolang de strafrechtelijke procedure tegen de boa of tegen de klagende burger nog loopt. De Awb maakt daarbij wel de kanttekening dat de verplichting tot klachtbehandeling alleen vervalt zolang het opsporingsonderzoek loopt of de vervolging gaande is. Als de vervolging is gestaakt of als de strafrechter uitspraak heeft gedaan, herleeft de verplichting. De overheidsinstantie zal volgens de wetsgeschiedenis dan moeten beoordelen of het in behandeling nemen van de klacht een onwenselijke samenloop met de strafprocedure oplevert.⁴⁰ Overigens is in de Awb in de interne klachtregeling geen bepaling opgenomen die de overheidsinstantie verplicht het oordeel van de (straf)rechter bij zijn beslissing in acht te nemen.⁴¹

In de praktijk duren deze procedures erg lang, het kan zomaar twee jaar duren voordat de zaak door de strafrechter behandeld is. In hoger beroep kan dat nog weleens langer duren. Als uit het vonnis of het proces-verbaal van de zitting niet blijkt dat de gedraging waarover wordt geklaagd in het oordeel is betrokken, moet de boa-werkgever de klacht alsnog behandelen. Na een dergelijk tijdsverloop is dat echter lastig; de betrokken personen herinneren zich het voorval niet meer of minder goed en camerabeelden of andere bewijzen zijn niet meer beschikbaar. Aan de andere kant is het ook onwenselijk om de klacht alvast door de boa-werkgever te laten afhandelen, terwijl er daarna nog een oordeel door de strafrechter wordt geveld. De verklaring van de boa zou (in het geval hij zelf vervolgd wordt) in het strafproces tegen hem kunnen worden gebruikt, terwijl hem niet de cautie is verleend.

40 MvT, *Kamerstukken II*, 25 837, nr. 3, p. 18-19.

41 Voor ombudsmannen bestaat deze verplichting wel, zie artikel 9:27, tweede lid, Awb.

In de praktijk zal het niet altijd gemakkelijk zijn om te beslissen of de klachtprocedure moet worden opgeschort in afwachting van de uitkomst van de strafrechtelijke procedure. De Nationale ombudsman kan voor deze afweging geen algemeen advies geven. Het hangt van de omstandigheden en de inhoud van de klacht af of de behandeling van de strafzaak beter kan worden afgewacht. Een beoordelings-aspect kan zijn of de boawerkgever het belangrijk vindt om ook zelf als werkgever de gedraging van de boa met de burger te bespreken. Een ander punt is dat het toetsingskader tijdens de klachtbehandeling ruimer is, omdat niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de behoorlijkheid wordt getoetst. Uiteraard is ook van belang of alle klachtonderdelen in de strafprocedure aan de orde kunnen komen of slechts een deel daarvan. De Nationale ombudsman raadt in het geval van opschorting van de klachtprocedure aan om eventuele camerabeelden alvast veilig te stellen, zodat deze beschikbaar zijn als de klachtbehandeling wordt hervat. De werkgever kan de boa ook vragen om alvast een verklaring op te stellen over de onderdelen van de klacht die buiten de strafprocedure vallen.

3.3.8 Uitkomst van de klachtprocedure

Klachtbehandeling leidt niet tot een bindende uitspraak waar de overheidsinstantie zich aan moet houden. Zoals eerder aan de orde is gekomen, kan de informele aanpak van een klacht ertoe leiden dat er geen schriftelijke afdoening volgt. Als de vaste klachtenprocedure wordt gevolgd, moet de klachtbehandeling uitmonden in een gemotiveerde afdoeningsbrief met daarin de bevindingen van het onderzoek, de conclusies en het oordeel dat de overheidsinstantie daaraan verbindt.

Er moet dus altijd een oordeel worden gegeven over de klacht. Dit betekent dat een klacht in beginsel uitdrukkelijk (gedeeltelijk) gegrond of ongegrond moet worden verklaard. De Nationale ombudsman is van oordeel dat als het na (aanvullend) onderzoek niet mogelijk is om een uitspraak te doen over de gegrondheid van de klacht, de overheidsinstantie zich van het geven van een oordeel moet onthouden, in plaats van de klacht als ongegrond af te doen. Ook vindt hij het belangrijk dat de overheidsinstantie naar aanleiding van een gegronde klacht zonodig maatregelen treft die, gelet op de aard van de gedraging waarover is geklaagd, passend zijn.

Er geen beroep mogelijk tegen de uitkomst van een klachtprocedure. Wel kan de klager zijn klacht en de behandeling daarvan voorleggen aan een tweedelijns klachteninstantie. Indien als gevolg van de klacht een besluit is genomen, gewijzigd of ingetrokken, kan daartegen uiteraard wel beroep worden ingesteld.

3.4 Klachtbehandeling door privaatrechtelijke boa-werkgevers

Het bijzondere aan boa's is dat zij niet altijd in dienst van bestuursorganen zijn. Er zijn ook boa's in dienst bij privaatrechtelijke organisaties. Dit is op zichzelf al bijzonder, omdat zij beschikken over opsporingsbevoegdheden en in sommige gevallen over politiebevoegdheden en geweldsmiddelen, terwijl dit bevoegdheden zijn die alleen de overheid toekomen. De wetgever heeft daarom, zoals in [2.3](#) aan de orde is gekomen,

eisen gesteld aan de boa en specifieke uitzonderingen geformuleerd op het uitgangspunt dat de boa in bezoldigde overheidsdienst is.

Ook in de behandeling van klachten over deze boa's werkt het onderscheid tussen de overheidswerkgever en de privaatrechtelijke werkgever door. De werkgever van de boa is degene die de klacht over een boa moet behandelen. De algemene regels van de Awb - waarin de verplichting tot behoorlijke klachtbehandeling en de minimumnormen voor de behandeling van klaagschriften is vastgelegd - gelden echter alleen voor bestuursorganen. In het BBO of de Beleidsregels wordt geen aandacht besteed aan de regels voor klachtbehandeling door deze werkgevers.⁴² Dit betekent dat privaatrechtelijke boa-werkgevers in beginsel volledig vrij zijn in de wijze van klachtbehandeling over gedragingen van boa's. Wel geldt een aantal specifieke regels.

3.5 Specifieke regels voor klachtbehandeling over boa's

De boa-werkgever is verantwoordelijk voor de klachtbehandeling. Als boa's die in dienst zijn bij privaatrechtelijke organisaties worden ingehuurd (dit kan alleen in domein I), is de overheidsinstantie dat de boa's inhuurt verantwoordelijk voor de klachtbehandeling.

Over de wijze en inhoud van de klachtbehandeling is weinig vastgelegd. Voor zover werkgevers bestuursorganen zijn, zijn zij gebonden aan de klachtbehandelingsregels uit de Awb. Daarnaast is er in artikel 42 van het BBO nog een specifieke regel opgenomen. Bij de Beleidsregels is een aparte bijlage opgenomen over klachtafhandeling (bijlage K).

Artikel 42 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar

1 De werkgever zendt terstond een afschrift van een klacht over het optreden van een buitengewoon opsporingsambtenaar betreffende de uitoefening van diens bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar aan de toezichthouder en de direct toezichthouder.

2 Bij de afhandeling van de klacht neemt de werkgever het oordeel van de toezichthouder over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van die bevoegdheden in acht.

De boa-werkgever moet dus direct na ontvangst van een klacht over een boa (betreffende de uitoefening van zijn bevoegdheden) daarvan een afschrift toesturen aan de toezichthouder en de direct toezichthouder. Het doel van dit voorschrift is dat het de toezichthouder in staat stelt om een oordeel te geven over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden als boa. Ook kan de toezichthouder dan tijdig beslissen over de vraag of het opportuun is om tot vervolging over te gaan, aldus de Beleidsregels. De Nationale ombudsman voegt daar aan toe dat het toezicht de kwaliteit van de klachtbehandeling versterkt, omdat de toezichthouders met de boa-werkgever mee kunnen denken.

⁴² In de Beleidsregels is in bijlage K wel vermeld dat de Nationale ombudsman zich voor de tweedelijns klachtbehandeling bevoegd acht door de gedraging van de boa in dienst bij een privaatrechtelijke organisatie toe te rekenen aan de minister van V&J. Over de toepasselijkheid van hoofdstuk 9 van de Awb wordt echter niets vermeld.

Moet elke klacht over een boa deze route afleggen? Of alleen een klacht over het toepassen van bijvoorbeeld geweldsmiddelen? Hoe zit het dan met de bejegening-klachten? De tekst van het artikel gaat uit van een klacht 'betreffende de uitoefening van diens bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar'. In de Beleidsregels wordt gesteld dat het gaat om 'de uitoefening van bevoegdheden in het kader van de opsporing van strafbare feiten'. Bij de bevoegdheden kan dan onder meer worden gedacht aan politiebevoegdheden en de eventuele toegekende bevoegdheid tot het gebruik van geweldsmiddelen. Maar als een boa tijdens het uitschrijven van het proces-verbaal een burger onheus bejegt, is hij dan bezig met de uitoefening van zijn bevoegdheden of valt een bejegening-klacht daarbuiten? De Nationale ombudsman is van mening dat alle klachten over de gedragingen van boa's tijdens de uitoefening van diens bevoegdheden onder artikel 42 BBO vallen. De bejegening van de burger is immers een onderdeel van het optreden als boa. Bovendien is de achterliggende gedachte van de verplichting van artikel 42 BBO dat de toezichthouder en de direct toezichthouder in staat worden gesteld hun toezichthoudende taak uit te oefenen. Doel is om de rechtmatigheid en de behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden te waarborgen. Daarbij speelt ook het aspect van bejegening een rol. Een te enge opvatting van artikel 42 BBO staat naar het oordeel van de Nationale ombudsman een goede uitoefening van het toezicht in de weg.

Veel boa's zijn tegelijkertijd ook als bestuursrechtelijk toezichthouder werkzaam. Vaak begint het contact met de burger tijdens de uitoefening van dergelijke toezichthoudende bevoegdheden en stapt de boa op enig moment over op het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval bij inspecteurs van landelijke inspectiediensten. Zij houden toezicht op naleving van de regels, als het vermoeden bestaat dat dat niet het geval is, zet de bestuursrechtelijk toezichthouder 'zijn boa-pet op'. Ook als de boa in de bestuursrechtelijke fase geweldsmiddelen of politiebevoegdheden inzet, is hij bezig zijn boa-bevoegdheden uit te oefenen. Soms is de scheidslijn tussen deze twee bevoegdheden lastig te bepalen. Toch is deze wel van belang, onder meer voor het geven van de cautie: het niet verplicht zijn om te antwoorden op vragen die worden gesteld. De Nationale ombudsman is van mening dat klachten over de uitoefening van bestuursrechtelijke toezichthoudende bevoegdheden niet onder de reikwijdte van artikel 42 BBO vallen. Desondanks kan de daaraan voorafgaande toezichthoudende fase wel in de klachtbehandeling worden betrokken, bijvoorbeeld als de escalatie in de 'boa-fase' zijn bron heeft in de toezichthoudende fase.

Het tweede lid van artikel 42 BBO schrijft voor dat de werkgever het oordeel van de toezichthouder in acht moet nemen bij de afhandeling van de klacht. Volgens de Beleidsregels betekent dit in het licht van hoofdstuk 9 van de Awb dat de werkgever dit oordeel moet laten meewegen bij zijn uiteindelijke oordeel over de klacht. Wel wordt daarbij opgemerkt dat het oordeel van de toezichthouder geen bindend karakter heeft. Dit betekent dus ook dat de boa-werkgever verantwoordelijk blijft voor de afhandeling van de klacht. Het is niet de bedoeling dat de direct toezichthouder of de toezichthouder het onderzoek naar de klacht gaat verrichten. Opvallend is dat wordt aangegeven dat de toezichthouder een oordeel moet geven over de rechtmatigheid én de behoorlijkheid. De

toezichthouder moet dus niet enkel toetsen of de boa juridisch juist heeft opgetreden, maar ook of hij zich aan de behoorlijkheidsnormen heeft gehouden. Dit onderstreept naar het oordeel van de Nationale ombudsman zijn stelling dat ook bejegeningklachten over boa's onder de reikwijdte van dit artikel vallen.

In de Beleidsregels wordt een aantal voorschriften uit hoofdstuk 9 van de Awb aangestipt. Het is niet helemaal duidelijk of de minister van V&J daarmee alleen de meest belangrijke regels voor bestuursorganen nogmaals onder de aandacht heeft willen brengen of dat men daarmee heeft bedoeld om juist deze regels van toepassing op alle boa-werkgevers - ook niet-bestuursorganen - van toepassing te laten zijn. Desgevraagd heeft de minister daarover geen nader inzicht kunnen verschaffen. Er wordt nog eens expliciet vermeld dat in de afdoeningsbrief, onafhankelijk of de klacht al dan niet gegrond wordt geacht, gewezen moet worden op de mogelijkheid om binnen een jaar na ontvangst van de afdoeningsbrief een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. Ook de registratieplicht van alle schriftelijke klachten op grond van artikel 9:12a Awb wordt herhaald. Daarbij is de aanbeveling opgenomen dat werkgevers met een categoriale aanwijzing hun klachtenregistratie ook meteen in het door hen op te stellen jaarverslag opnemen. Tot slot wordt in de Beleidsregels opgemerkt dat gegrondverklaring van een klacht gevolgen kan hebben voor de betrokken boa en dat dan de disciplinaire c.q. tuchtrechtelijke weg kan worden gevolgd. Deze wegen worden overigens in de Beleidsregels niet verder uitgewerkt.

Als boa-werkgevers met elkaar samenwerken en op elkaars grondgebied werkzaam zijn, moeten zij dit volgens de Beleidsregels afstemmen in een samenwerkingsovereenkomst. Daarin moet onder meer worden vermeld welke partijen met elkaar gaan samenwerken, hoe wordt omgegaan met het gebruik van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen en wie de direct toezichthouder en toezichthouder zijn. Het staat partijen vrij om ook nog andere afspraken in een dergelijk convenant op te nemen, bijvoorbeeld wie verantwoordelijk is voor de klachtbehandeling van de betrokken boa's. In bijlage I bij de Beleidsregels is een voorbeeld samenwerkingsovereenkomst opgenomen, waarin ook wordt verwezen naar artikel 42 BBO.

3.6 Externe klachtbehandeling volgens de Awb

Na het doorlopen van een interne klachtprocedure bij de betrokken overheidsinstantie, kan een burger zijn klacht nog voorleggen aan een onafhankelijke externe klachtbehandelaar. Sinds 2005 bestaat er een wettelijke plicht voor alle bestuursorganen om te voorzien in een dergelijke externe klachtvoorziening. In de meeste gevallen is de Nationale ombudsman de aangewezen tweedelijns klachtinstantie, maar een groot aantal bestuursorganen kan ook een eigen ombudsvoorziening benoemen. Een gemeenschappelijke regeling kan geen eigen ombudsman benoemen, maar kan wel aangeven dat de ombudsman van één van de deelnemers aan de regeling bevoegd is om als externe klachteninstantie te functioneren.

In de Awb is in hoofdstuk 9.2 een aantal regels opgenomen voor de externe klachtbehandeling. De regels over de procedure stemmen grotendeels overeen met de

regels voor de interne klachtbehandeling in hoofdstuk 9.1. Voor de klachtbehandeling als geheel gelden echter wel een aantal extra of afwijkende voorschriften.

Deze specifieke regels zien met name op de bevoegdheid en ontvankelijkheid. Een bijzonder vereiste is dat verzoeker eerst bij de overheidsinstantie moet klagen, voordat hij bij de ombudsman terecht kan. Daarnaast zijn er - in tegenstelling tot de interne klachtbehandeling - een aantal situaties benoemd waarin de ombudsman onbevoegd is om klachten te behandelen, bijvoorbeeld als de bestuursrechter zich al over de gedraging heeft uitgesproken. Als een ombudsman onbevoegd is, heeft hij een doorzendplicht naar de juiste ombudsman. Eveneens onderscheidend is dat de ombudsman uit eigen beweging een onderzoek kan starten.

Verder is - net als in hoofdstuk 9.1 - een lijst opgenomen met gevallen waarin de ombudsman niet verplicht is een klacht in behandeling te nemen, alleen is deze lijst wat uitgebreider. Hij kan bijvoorbeeld van behandeling van het verzoek afzien als het verzoek kennelijk ongegrond is. Ook bij de ombudsman geldt een jaartermijn: er bestaat geen verplichting tot onderzoek als de interne klachtbehandeling langer dan een jaar geleden is afgerond.

De ombudsman heeft ook specifieke bevoegdheden toegekend gekregen. Zo zijn bestuursorganen en de personen die voor hen werkzaam zijn, verplicht hem inlichtingen of stukken te verstrekken, kan hij deskundigen inschakelen en in het kader van een onderzoek elke plaats - behalve een woning als daar geen toestemming voor gegeven wordt - betreden. De bevindingen van zijn onderzoek moet hij altijd meedelen aan de verzoeker, de overheidsinstantie en degene over wiens gedraging is geklaagd.

Voor de externe klachtbehandeling is wel een toetsingskader opgenomen in de Awb; dit schrijft voor dat de ombudsman toetst aan de behoorlijkheid. De Nationale ombudsman hanteert daarbij regelmatig het [Ombudskwadrant](#), dat een toets aan zowel de rechtmatigheid als de behoorlijkheid omvat. Daarnaast is in de wet opgenomen dat de ombudsman, als een rechter zich heeft uitgesproken over de gedraging, de rechtsgronden van deze uitspraak bij zijn oordeel in acht moet nemen.

Na afronding van het onderzoek stelt de ombudsman een rapport op met zijn bevindingen en zijn oordeel, waarbij hij bij gegrondverklaring moet vermelden welk behoorlijkheidsvereiste is geschonden. De ombudsman kan naar aanleiding van zijn oordeel ook aanbevelingen doen aan de overheidsinstantie. De instantie moet hem laten weten of het zijn aanbevelingen ook daadwerkelijk opvolgt. Iedereen kan een afschrift van de rapporten van de ombudsman krijgen; tegenwoordig worden rapporten gepubliceerd op de website.

3.7 Bevoegdheid over klachten over boa's in de externe klachtbehandeling

De bevoegdheid om in de externe klachtbehandeling een klacht over een gedraging van een boa te behandelen is enigszins complex.

De Wet Nationale ombudsman (Wet No) regelt onder meer over wie de Nationale ombudsman bevoegd is klachten te behandelen. In artikel 1a, aanhef en onder d, van de Wet No is bepaald dat hij bevoegd is te oordelen over gedragingen van boa's die werkzaam zijn voor bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, ongeacht of deze overheidsinstantie onder de bevoegdheid van een lokale ombudsman valt. Dit betekent dus dat de Nationale ombudsman bevoegd is om klachten te behandelen over gedragingen van alle boa's die werkzaam zijn bij overheidsinstanties, ongeacht of die instantie onder zijn bevoegdheid valt.

De Nationale ombudsman is echter niet bevoegd om een klacht over de interne klachtbehandeling door de overheidsinstantie te behandelen, als deze instantie onder de bevoegdheid van een andere ombudsman valt. De klachtbehandeling is immers een gedraging van die overheidsinstantie. Ook is de Nationale ombudsman niet bevoegd over een klacht over de gedraging van een boa, in dienst bij een overheidsinstantie die niet onder zijn bevoegdheid valt, wanneer die boa als bestuursrechtelijk toezichthouder optreedt. De boa is op dat moment een 'gewone' ambtenaar en dan is de tweedelijns klachteninstantie bevoegd die door de overheidsinstantie is aangewezen.

Bevoegdheid externe klachtbehandeling⁴³

Voorbeeld 1 - een klacht over een boa werkzaam voor een gemeente

De heer Van Oord dient een klacht in over een boa die als handhaver werkzaam is voor de gemeente Rotterdam. Na de interne klachtbehandeling door de gemeente Rotterdam is hij nog steeds boos over het optreden van de boa. Bij wie kan hij terecht?

> Het gaat om een klacht over de gedraging van de boa, die werkzaam is voor een overheidsinstantie (namelijk de gemeente Rotterdam). De Nationale ombudsman is bevoegd om de klacht te behandelen, ondanks het feit dat het college van B&W de gemeentelijke ombudsman Rotterdam en omgeving heeft aangewezen als ombudsman. Het gaat hier immers om de gedraging van een boa.

Hoe zit het dan als de heer Van Oord alleen ontevreden is over de klachtbehandeling door de gemeente Rotterdam?

> Dan gaat de klacht over de klachtbehandeling en dat is een gedraging van de gemeente Rotterdam. Daarom is de gemeentelijke ombudsman Rotterdam bevoegd.

Maar wat als de heer Van Oord wil klagen over zowel het optreden van de boa als over de klachtbehandeling?

> De Nationale ombudsman is bevoegd om te oordelen over het optreden van de boa en de gemeentelijke ombudsman Rotterdam over de klachtbehandeling. De Nationale ombudsman en de lokale ombudsmannen hebben afgesproken dat ze bij een 'gemengde klacht' als die van de heer Van Oord altijd overleggen wie de klacht zal behandelen. Zij kunnen het onderzoek ook gezamenlijk uitvoeren.

⁴³ De voorbeelden in deze paragraaf om de bevoegdheidsverdeling te illustreren zijn geheel gefingeerd, evenals de namen die daarin voorkomen.

Stel nu dat de boa waarover de heer Van Oord klaagt nog niet bezig was met zijn opsporingsbevoegdheden, maar als bestuursrechtelijke toezichthouder optrad. Hoe zit het dan met de bevoegdheid?

> Dan is de gemeentelijke ombudsman Rotterdam bevoegd om de klacht te behandelen. De boa treedt dan immers op als 'gewone' ambtenaar van de gemeente Rotterdam en dan gelden de algemene bevoegdheidsregels.

Er zijn echter ook boa's werkzaam voor privaatrechtelijke organisaties. Zij zijn niet in dienst bij een overheidsinstantie. Wie is er dan bevoegd om de externe klachtbehandeling te verrichten? De Nationale ombudsman acht zich ook bevoegd over de gedragingen van deze boa's, omdat hij hun gedragingen toerekent aan de minister van V&J. De achtergrond daarvan is dat boa's vroeger 'onbezoldigd' ambtenaren in dienst van de politie waren (het loon werd uitbetaald door de werkgever). Inmiddels zijn boa's, na wijziging van de Politiewet in 1993, echter geen ambtenaren van politie meer. Het was naar de mening van de Nationale ombudsman echter niet de bedoeling van de wetgever om de boa's buiten zijn bevoegdheid te brengen.

Ook hier is van belang of de boa bezig is met de uitoefening van zijn opsporingsbevoegdheden. Als dat (nog) niet het geval is, is de Nationale ombudsman niet bevoegd. Evenmin is hij bevoegd om te oordelen over klachten over de klachtbehandeling door privaatrechtelijke organisaties. Dit is een gedraging van de privaatrechtelijke boa-werkgever en niet van de boa zelf. Deze bevoegdheid is ook niet bij een andere tweedelijns klachteninstantie ondergebracht.

Voorbeeld 2 - een klacht over een boa werkzaam bij een private werkgever

Mevrouw De Koning dient een klacht in over een conducteur op een trein van NS, die als boa heeft opgetreden. Na de interne klachtbehandeling door NS is zij nog steeds boos over het optreden van de boa. Bij wie kan zij terecht?

> De Nationale ombudsman is bevoegd om de klacht te behandelen, ondanks het feit dat de boa in dienst is bij een privaatrechtelijke organisatie. De klacht moet wel gaan over het optreden van de conducteur als boa. Wanneer de klacht gaat over het feit dat de conducteur mevrouw De Koning heeft gevraagd haar voeten van de bank te halen, is hij nog niet zozeer bezig met het uitoefenen van zijn opsporingsbevoegdheden. In dat geval is de Nationale ombudsman niet bevoegd.

Als mevrouw De Koning niet tevreden is over de klachtbehandeling door de NS, waar kan zij dan haar klacht indienen?

> Helaas kan mevrouw De Koning niet bij een ombudsman terecht om haar klacht te laten beoordelen. Wel kan mevrouw De Koning het OV loket vragen om de klachtbehandeling vlot te trekken.⁴⁴

⁴⁴ Het OV loket is een door het ministerie van I&M gesubsidieerde organisatie met als doel reizigers te helpen die een klacht hebben over het OV. Het OV loket geeft geen oordeel over de klacht, maar bemiddelt tussen de reiziger en het openbaar vervoersbedrijf.

4 KLACHTBEHANDELING DOOR WERKGEVERS IN DE PRAKTIJK

4.1 Inleiding

Na de beschrijving van behoorlijke klachtbehandeling en de regels die daarbij horen, heeft de Nationale ombudsman onderzocht hoe klachtbehandeling in de praktijk plaatsvindt. Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van dit onderzoek. Het betreft de verslaglegging van de gesprekken die zijn gevoerd en het onderzoek dat is verrichten, bijvoorbeeld door het raadplegen van websites. Het toezicht op de klachtbehandeling komt afzonderlijk in het volgende hoofdstuk aan de orde. Het is goed om te benadrukken dat dit hoofdstuk nog geen oordeel van de Nationale ombudsman bevat, dit volgt pas in het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen.

Het hoofdstuk start met de weergave van de gesprekken met boa-werkgevers; zij moeten de klachten immers behandelen. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman een meldpunt geopend voor burgers, zodat hij ook van hen signalen heeft ontvangen over hun ervaringen met klachtbehandeling of juist het uitblijven daarvan. In paragraaf [4.3](#) volgt een impressie van de binnengekomen signalen. Verder komt de externe klachtbehandeling in de praktijk aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met een weergave van de overige gesprekken die de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd.

4.2 Gesprekken met boa-werkgevers

De domeinen I tot en met V zijn in dit onderzoek betrokken. Domein VI bevat vooral politie- en douaneboa's, die in dienst zijn bij de grote werkgevers en waar de klachtbehandeling al vaker is onderzocht. Domein VI is daarom in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. We hebben per domein een aantal werkgevers geselecteerd. Daarbij hebben wij geprobeerd een mix van privaatrechtelijke organisaties en bestuursorganen samen te stellen, omdat er verschillen kunnen zitten in de klachtbehandeling. Wij hebben er vanuit efficiency redenen voor gekozen om voor de domeinen I, III en V dezelfde drie gemeenten te benaderen, die onder de bevoegdheid van de Nationale ombudsman vallen. Daarbij is gekozen voor drie middelgrote gemeenten, omdat het aantal boa's - en daarmee de kans op een klacht over een boa - in deze steden groter zal zijn dan in een klein dorp. Om enige geografische spreiding aan te brengen is gekozen voor de gemeenten Leiden, Tilburg en Utrecht.

Hierna worden de boa-werkgevers per domein kort geïntroduceerd. Binnen elk domein worden de gesprekken met de boa-werkgevers weergegeven aan de hand van steeds dezelfde onderwerpen. Als eerste wordt de herkenbaarheid van de boa besproken en de informatieverstrekking over het indienen van een klacht. Vervolgens komt de klachtbehandeling in de praktijk aan de orde; achtereenvolgens de klachtherkenning, de klachtenprocedure, het aantal klachten, het contact met de toezichthouder en de direct toezichthouder en het opnemen van klachtbehandeling in convenanten en jaarverslagen. Ook laten we de boa-werkgevers aan het woord over eventuele gevolgen van

klachtbehandeling en wat het leereffect in de praktijk is. We sluiten af met de vraag of zij knelpunten en verbeteringen zien in de klachtbehandeling.

4.2.1 Domein I: Openbare ruimte

In domein I is de handhaving door de boa gericht op de leefbaarheid, het gaat met name om de aanpak van overlast en kleine ergernissen binnen de openbare ruimte. De boawerkgevers waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken betreft de gemeenten Leiden, Tilburg en Utrecht.

De boas van de **gemeente Leiden** die als handhavers op straat werken, houden zich vooral bezig met parkeerhandhaving. Er zijn 21 boas werkzaam in dit domein. Naast de boas zijn er binnen de gemeente Leiden ook zogenoemde 'fiscalisten' werkzaam die geen boetes, maar naheffingsaanslagen parkeerbelasting opleggen. De groep fiscalisten is bijna net zo groot als de groep boas. Fiscalisten worden al bijna tien jaar door de gemeente Leiden ingehuurd bij G4S.

Bij de **gemeente Tilburg** zijn 45 boas werkzaam bij team 'Stadstoezicht van de afdeling Veiligheid & Wijken. Deze boas handhaven op 'kleine ergernissen', maar ook op de APV en de Wegenverkeerswet. De afdeling Ruimtelijke Uitvoering huurt 16 boas in bij een particulier bedrijf (P1) om het parkeerbeleid (gefiscaliseerd, in de vorm van een naheffingsaanslag) te handhaven. Voor dat werk is inzet van de boa-bevoegdheden niet wettelijk verplicht, maar de gemeente Tilburg zet daar wel boas voor in. Deze boas lopen in koppels, waarvan één van beide boas soms nog in opleiding is. Het aantal boas dat werkzaam is bij Stadstoezicht is de afgelopen jaren gestegen, omdat ervoor is gekozen om het toezicht te intensiveren

De **gemeente Utrecht** heeft ongeveer 160 medewerkers 'op straat', waarvan ongeveer 80 boas (die ook bestuursrechtelijk toezichthouder zijn) en de rest is alleen bestuursrechtelijk toezichthouder. De medewerkers werken voor drie verschillende programma's: veiligheid, bereikbaarheid en openbare ruimte. Bij veiligheid gaat het om woninginbraken, auto-inbraken, evenementen, jeugdoverlast en algemeen toezicht. Inzake bereikbaarheid houden medewerkers zich bezig met parkeren, fietshandhaving en het handhaven van de milieuzone. Bij openbare ruimte betreft het onder meer het aanbieden van huisvuil, bedrijfsafval, grof vuil, hondenoverlast, kladden en plakken, graffiti. Onder de afdeling toezicht en handhaving bebouwde omgeving (THBO) vallen de 15 boas van de bijzondere handhaving. Zij houden zich bezig met de seksinrichtingen, koffiешops, drank en horeca.

a. Herkenbaarheid van de boa

De boas van de **gemeente Leiden** dragen een uniform met op de rugzijde 'handhaving' en zij dragen het boa-insigne. Verder kan de boa zich legitimeren. De voertuigen waarin boas van de gemeente Leiden rijden, zijn herkenbaar.

Bij de **gemeente Tilburg** dragen alle boas die 'op straat' werken het uniform dat vanuit de VNG wordt voorgeschreven. Daarop is ook het boa-insigne bevestigd. Op het uniform

wordt niet vermeld dat de boa's werkzaam zijn bij de gemeente Tilburg. De auto's van de boa's zijn wel voorzien van het logo van de gemeente Tilburg.

Volgens de **gemeente Utrecht** kan een burger aan de strepen op de schouder van een handhaver zien of hij met een boa te maken heeft. Anders dan een toezichthouder (één streep) en een senior-toezichthouder (twee strepen) heeft een boa drie strepen op zijn schouderepaulet. Daarnaast draagt de boa het boa-insigne. Vanaf januari 2017 beschikken de handhavers van de gemeente Utrecht over twee verschillende soorten uniformen. De boa's krijgen het landelijke boa uniform en de toezichthouders krijgen een gelijk uniform met een andere kleurstelling. In 2016 had de gemeente Utrecht op de uniformkleding heel duidelijk het logo en de naam van de gemeente Utrecht staan. Bij het nieuwe uniform komt die aanduiding op de schouderepauletten te staan. De boa's van de afdeling THBO werken overigens in burger. Zij legitimeren zich altijd met hun boa legitimatiebewijs en geven daarbij aan dat ze van de gemeente Utrecht zijn.

b. Informatieverstrekking over het indienen van een klacht

Gemeente Leiden geeft aan dat het niet bekend is of en hoe een boa getraind is op het informeren van een burger over de mogelijkheid om een klacht in te dienen. Misschien weten de boa's bij de gemeente Leiden zelf ook niet goed of ze een burger hierover moeten informeren. Op de website van de gemeente Leiden staat in ieder geval vermeld hoe een burger een klacht kan indienen, aldus de gemeente.

Als wij de website van de gemeente Leiden⁴⁵ bezoeken en zoeken op de zoekterm 'klacht', vinden we als eerste zoekresultaat 'Klacht tegen ambtelijk optreden'. Dit blijkt inderdaad de pagina te zijn met informatie over het indienen van een klacht over een medewerker van de gemeente. Er staat vermeld dat dit digitaal of telefonisch kan, hoe de gemeente de klacht behandelt en dat men bij ontevredenheid terecht kan bij de Nationale ombudsman. Deze pagina is ook te vinden via de optie 'contact'.

De **gemeente Tilburg** geeft aan dat als een burger wil klagen over een boa, hij daarover direct informatie kan vinden op de website van de gemeente. De meeste klachten gaan over het feit dat de burger een bekeuring heeft gekregen en het er niet mee eens is. Op de bekeuring staat op de achterkant hoe er bezwaar en beroep ingediend kan worden. In die uitleg wordt niet expliciet gewezen op hoe een burger een klacht in kan dienen.

Als wij de website van de gemeente Tilburg⁴⁶ bekijken en zoeken op de term 'klacht', komen we terecht op een website over klachten, schade of bezwaren. Daar staat vermeld dat bij ontevredenheid over een ambtenaar een klacht over de dienstverlening kan worden ingediend. Daarna wordt men doorgeleid naar een contactformulier dat met of zonder DigiD kan worden ingevuld. Er staat verder alleen bij vermeld dat een klacht binnen zes weken wordt afgehandeld. Er staat geen verwijzing naar de Nationale ombudsman bij vermeld.

Wanneer een burger tijdens zijn contact met een boa van de **gemeente Utrecht** aangeeft dat hij een klacht wil indienen, dan informeert de boa volgens de gemeente de burger

45 gemeente.leiden.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

46 Tilburg.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

waar hij met zijn klacht terecht kan. De boa verwijst naar de website van de gemeente Utrecht en kan zijn visitekaartje geven. Op de website van de gemeente Utrecht staat aangegeven waar de burger zijn klacht kenbaar kan maken. Op deze website wordt men gewezen op de mogelijkheid om via het elektronisch contactformulier een klacht in te dienen.

Bij het bezoeken van de website van de gemeente Utrecht⁴⁷ blijkt dat bij het zoeken op de term 'klacht' meteen een pagina met 'Melding, wens, klacht, bezwaar' naar voren komt. Na doorklikken op de optie 'klacht' komt men terecht op een pagina met uitleg over het indienen van een klacht, de klachtafhandeling en de verwijzing naar de Nationale ombudsman.

c. Klachtbehandeling in de praktijk

Klachtherkenning

De **gemeente Leiden** maakt onderscheid in bezwaren, klachten, meldingen en verzuchtingen. Verzuchtingen neemt de gemeente voor kennisgeving aan. Als er in het bezwaar van een burger tegen een boete iets staat over bejegening, dan wordt dat als klacht opgepakt. Dat maakt dan geen onderdeel uit van het bezwaar tegen de bekeuring. Bij de gemeente Leiden wordt verder gekeken of het enkel verontwaardiging betreft over het feit dat iets nog niet is gebeurd of dat er meer speelt. Er zijn dus 'grijze' gebieden. De klachtencoördinator beoordeelt of sprake is van een klacht.

De **gemeente Tilburg** hanteert een breed klachtbegrip. Bij twijfel wordt een uiting van ontevredenheid geregistreerd als klacht. Bij het klantcontactcentrum is dat iets anders. Daar worden soms ook meldingen gemaakt, bijvoorbeeld over vuilnis of losliggende stoeptegels. Die meldingen worden niet opgepakt als klacht.

De **gemeente Utrecht** geeft aan dat het regelmatig voorkomt dat burgers een melding als klacht kenbaar maken en andersom. Een melding komt rechtstreeks bij de teamleider terecht en niet bij de klachtencoördinator. De gemeente geeft bovendien aan dat de burger meestal klaagt over de bekeuring die hij heeft gekregen. Het klachtentrajec van de gemeente is daar niet voor bedoeld, omdat voor een dergelijke klacht, afhankelijk van de soort sanctie (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk), andere procedures openstaan. Op de achterkant van de bekeuring staat aangegeven waar de burger terecht kan met zijn bezwaar tegen de bekeuring. Overigens worden klachten door de gemeente Utrecht wel direct behandeld en niet opgeschort als er nog een bezwaarprocedure loopt. Er wordt altijd een gesprek aangegaan met de klager om te kijken waar het pijnpunt ligt.

De procedure

Bij de **gemeente Leiden** kan een klacht telefonisch worden ingediend of digitaal middels het invullen van een formulier op de website. Het komt sporadisch voor dat iemand een klacht stuurt naar een burgemeester of een wethouder van de gemeente Leiden. Deze klachten worden dan doorgeleid naar de klachtencoördinator. In het verleden werden

⁴⁷ Utrecht.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

klagers wel eens door de politie naar de gemeente Leiden doorverwezen, maar dat komt nu niet meer voor.

De klachtencoördinatie van de gemeente Leiden is bij Servicepunt71⁴⁸ belegd. Servicepunt71 investeert veel in de aanpak 'Passend contact met de overheid'. Het klantcontactcentrum neemt als eerste contact op met de burger om vast te stellen wat zijn klacht precies is. De klacht wordt uitgezet naar het team dat bij de klacht betrokken is. Sinds kort is het team Handhaving van de gemeente Leiden bezig met een pilot. De clusters hebben vrijheid om het proces van klachtbehandeling op hun eigen manier in te richten. In de nieuwe werkwijze vindt er meer mondeling contact plaats. Dat gaat veel sneller en soepeler en kost daardoor minder tijd. Bovendien kan met de telefonische aanpak direct bij de burger worden nagegaan of de klacht naar tevredenheid is afgedaan en of alle punten aan de orde zijn gekomen.

Alle teams van de gemeente Leiden hebben een eigen klachtbehandelaar. De klachtbehandelaar onderzoekt de klacht; hij neemt contact op met de betrokken boa en diens collega, omdat zij altijd met zijn tweeën op straat opereren, en vervolgens belt de klachtbehandelaar met de klager om terug te koppelen wat de bevindingen zijn en wat de andere kant van het verhaal is. In heel veel gevallen is het moeilijk om achteraf na te gaan wat er is gebeurd en om daar vervolgens een oordeel over te kunnen geven. De gemeente Leiden maakt bij de toetsing van klachten gebruik van de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman.

De klachtbehandelaar maakt een kort verslag van hoe de klacht is afgehandeld en stuurt dat verslag dan naar de klachtencoördinator en de klager. De klager wordt de mogelijkheid geboden om als hij nog vragen heeft met het betreffende organisatieonderdeel te bellen. Mocht een klager alsnog prijs stellen op een nader gesprek dan kan hij worden uitgenodigd bij de gemeente. Als de klager niet tevreden is over de behandeling van zijn klacht, dan wordt hij in dezelfde brief gewezen op de mogelijkheid om naar de Nationale ombudsman te gaan.

Bij de **gemeente Tilburg** kunnen burgers een klacht indienen via de website. Daarnaast komen er ook klachten binnen per brief of telefonisch. Klachten worden in het postregistratiesysteem als zodanig aangemerkt. Er wordt niet direct bij de ontvangst van de klachten bepaald of er sprake is van een klacht over een boa. Er wordt geregistreerd dat de klacht over een medewerker gaat. Daarnaast wordt het onderwerp 'uitvoering/bejegening' geregistreerd en over welke afdeling de klacht gaat. Bij sommige afdelingen is het zeker dat het om een boa gaat, omdat die alleen boa's in dienst heeft. Vanuit het registratiesysteem worden de klachten doorgestuurd naar de afdeling 'Veiligheid en wijken'. De klachtcoördinator van deze afdeling zorgt voor de verdeling van de klachten. Centralisering van de klachten en een goede registratie heeft Tilburg geholpen bij de klachtbehandeling.

Als er een klacht wordt ontvangen over een boa, dan gaat de gemeente altijd met de burger in gesprek. Dat kan telefonisch, op kantoor van de gemeente of bij de burger thuis. Ook als er sprake is van samenloop van een klacht over de bejegening met een bezwaar tegen een bekeuring, gaat een klachtbehandelaar in gesprek met de burger.

48 Een samenwerkingsorgaan voor de bedrijfsvoeringstaken van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude.

Vaak is het gesprek, waarin de burger wordt gehoord en de gemeente uitleg geeft over de taken en bevoegdheden voldoende om de klacht weg te nemen en stopt de klachtbehandeling bij dit informele gesprek. Als de burger niet tevreden is, kan hij dat aangeven en dan wordt de klacht voorgelegd aan de klachtencommissie. Dan wordt de klacht formeel afgehandeld.

Als Tilburg een klacht zou ontvangen over de uitoefening van de bevoegdheden van de boa, dan zou de gemeente ook proberen om de klacht informeel af te handelen. Aan de andere kant wordt de medewerker wel aangesproken op de klacht en zou de klacht ook bij de direct toezichthouder moeten worden gemeld. Naar de burger toe kan de gemeente desondanks excuses aanbieden en de zaak informeel afhandelen.

De inhoud van de klachten die Stadstoezicht en Parkeren ontvangen is vrijwel altijd een klacht over de boete/naheffing/bekeuring zelf. Toch ziet de gemeente Tilburg ook de mogelijkheid om over de klacht over de bejegening in gesprek te gaan als er samenloop is met een klacht over de boete of inhoud van de beslissing.

Er wordt door de gemeente Tilburg bij de informele aanpak niet standaard verwezen naar de Nationale ombudsman bij de informele aanpak. De beleving is dat mensen die met de klacht blijven zitten, de gemeente wel weten te vinden. Als een klacht formeel en schriftelijk wordt afgehandeld, wordt doorgaans wel naar de Nationale ombudsman verwezen.

Bij de **gemeente Utrecht** verloopt het proces van klachtbehandeling gemeentebreed via een geautomatiseerd systeem. Het systeem volgt de wettelijke bepalingen die betrekking hebben op klachtbehandeling. Binnen de centrale organisatie van de gemeente Utrecht wordt gesproken over een reglement voor een behoorlijke klachtbehandeling. Het werkproces staat namelijk niet op papier. De medewerkers die bij het proces klachtbehandeling betrokken zijn, worden geleid door het (software) systeem.

Het systeem maakt al meteen onderscheid tussen klachten en meldingen, die beiden een eigen route volgen. Verder kan de klacht telefonisch worden ingediend. Ook krijgt de gemeente Utrecht nog regelmatig klachten binnen via de politie Midden-Nederland.

Een klacht gaat naar de klachtencoördinator, die de klacht zelf behandelt of de klacht doorzet naar de klachtbehandelaar van de afdeling waar de boa werkzaam is. Na ontvangst van de klacht wordt door de klachtbehandelaar altijd eerst naar de klager gebeld om het verhaal nog een keer aan te horen en te verduidelijken. Daarna gaat de klachtbehandelaar in gesprek met de betrokken boa en ook altijd met diens leidinggevende. Daarna vindt er altijd nog een terugkoppeling naar de klager plaats. Hierbij wordt verteld over wat er uit het gesprek is gekomen en worden de bevindingen gecheckt. Dan wordt in dat gesprek ook beslist of de klacht op dat moment mondeling afgehandeld is en dan koppelt de klachtbehandelaar dat weer terug aan de klachtencoördinator. Als de klager niet tevreden is na een gesprek dan handelt de klachtencoördinator de klacht verder af. Daarnaast vindt er altijd een schriftelijke terugkoppeling plaats, waarvan de teammanager een afschrift ontvangt.

De klachtencoördinator biedt de klager de mogelijkheid mondeling gehoord te worden. Het horen vindt plaats in aanwezigheid van de leidinggevende van de betrokken ambtenaar en, afhankelijk van de situatie, met de betrokken boa. Daarna stelt de klachtencoördinator een concept reactie op voor de klager. Binnen de gemeente Utrecht

is er, voor wat betreft de behandeling van klachten over boa's geen klachtencommissie die advies uitbrengt. De klacht wordt getoetst aan behoorlijkheidsnormen en een bejegeningprotocol waaraan wordt getoetst.

De klachtencoördinator adviseert de directeur om de klacht gegrond of ongegrond te verklaren of dat hij zich zou kunnen onthouden van het geven van een oordeel. De directeur heeft van de burgemeester mandaat gekregen om de klacht vervolgens schriftelijk af te doen met een oordeel. In die brief staat altijd een verwijzing naar de Nationale ombudsman. De brief is dan de formele afsluiting van de klachtbehandeling.

Aantal klachten over boa's

De **gemeente Leiden** ontving in 2014 20 klachten, in 2015 18 klachten en in 2016 28 klachten over boa's. De gemeente geeft aan dat de klachten over de boa's vooral betrekking hebben op situaties waarin sprake is van fietsen in de winkelstraat en het uitschrijven van parkeerboetes en er een conflict plaatsvond met burgers die met hun optreden geconfronteerd werden. Dit betreft vooral klachten in de bejegeningssfeer.

De **gemeente Tilburg** ontvangt op jaarbasis ongeveer 17 klachten over de boa's in domein I. De klachten hebben met name betrekking op een bekeuring. In sommige gevallen zijn die klachten een mengvorm van klachten over de inhoud (de bekeuring zelf) en over de bejegening. De gemeente Tilburg geeft aan dat uit de registratie blijkt dat slechts 2 à 3 procent van de bekeuringen wordt geseponeerd. Bij andere gemeenten is dat percentage vele malen hoger. Daaruit volgt volgens de gemeente dat de boa's in de gemeente Tilburg bij Stadstoezicht en Handhaving hun werk goed doen. En dat zou dan overeenkomen met het lage aantal klachten dat over boa's wordt ingediend.

Daarnaast stelt de gemeente Tilburg geen targets voor de boa's. Dat betekent dat de boa's op een andere manier op straat staan dan wanneer vooraf is vastgelegd hoeveel bekeuringen er op welk gebied uitgeschreven moeten worden. Mogelijk wordt het lage aantal klachten ook veroorzaakt door de screening van boa-sollicitanten voor domein I, die strenger is dan de Beleidsregels voorschrijven. Het overleggen van een VOG is noodzakelijk, maar ook informatie van de politie wordt betrokken in de selectieprocedure. Dat geldt ook voor de boa's die de gemeente inhuurt via P1.

De **gemeente Utrecht** ontving over boa's in de openbare ruimte in 2011 18 klachten ontvangen, in 2012 14, in 2013 21, in 2014 16 en in 2015 37. Over boa's die voor THBO werkzaam zijn, waren dat er respectievelijk 6, 3, 2, 3 en 7. Het aantal klachten loopt op omdat de gemeente Utrecht makkelijker benaderbaar is geworden door het e-formulier op de website.

Contact met toezichthouder en direct toezichthouder

De **gemeente Leiden** geeft aan dat er periodiek overleg plaatsvindt met de direct toezichthouder en de toezichthouder over klachten over boa's. Klachten over de uitoefening van bevoegdheden worden direct door het hoofd Handhaving aan de toezichthouder voorgelegd.

Bij de **gemeente Tilburg** vindt er tweemaal per jaar overleg plaats met de direct toezichthouder. In het gesprek komen ook andere onderwerpen aan de orde, zoals het boa-beleid, de rol van de boa-werkgever in 'veilige publieke taak (VPT)' en toepassing van geweldsmiddelen. In dat overleg wordt ook het functioneren van de boa's geëvalueerd en waar nodig worden daar klachten over boa's bij betrokken. Gelet op het geringe aantal klachten over boa's worden die mondeling besproken en wordt er geen schriftelijke rapportage over gemaakt. Vanuit de gemeente Tilburg is één medewerker verantwoordelijk voor dit contact. Alle klachten en signalen over boa's verzamelt hij om deze te bespreken.

Voor de gemeente Tilburg is een klacht over bejegening geen aanleiding om contact op te nemen met de direct toezichthouder. Alleen als er sprake is van handelen buiten de bevoegdheid van de boa, dan wordt de klacht gemeld bij de direct toezichthouder en de toezichthouder. Soms is de scheidslijn tussen melden en niet melden dun. Als het moeilijk te bepalen is, dan schakelt de gemeente Tilburg de direct toezichthouder in.

De gemeente Tilburg geeft nog aan dat er wel contact met de direct toezichthouder wordt opgenomen als er vaker over één specifieke boa geklaagd wordt. Dat geldt ook als er niet alleen over opsporingsbevoegdheden geklaagd wordt. Daarnaast wordt ook altijd contact opgenomen met de direct toezichthouder als de integriteit van de boa ter discussie staat.

De **gemeente Utrecht** heeft naar aanleiding van het onderzoek van de Nationale ombudsman vastgesteld dat zij de direct toezichthouder en de toezichthouder te weinig betrekken bij de klachtbehandeling. Voor zover bekend, wordt er volgens de gemeente Utrecht bijna niet geklaagd over het gebruik van opsporingsbevoegdheden. De klachten over het gebruik van opsporingsbevoegdheden worden volgens de gemeente Utrecht wel altijd aan de toezichthouders gemeld door één van de juridisch medewerkers van de afdeling Toezicht, handhaving, openbare ruimte. De medewerker geeft dan kort de weergave van het verhaal en vraagt dan of de toezichthouders daar nog iets mee willen of moeten. Voor zover bekend kreeg de gemeente Utrecht tot nu toe te horen dat dat niet nodig was. De toezichthouder en de direct toezichthouder geven in het klachtproces geen advies. Vaak is er een samenloop met de toezichttaak van de boa's. Ook dan worden de toezichthouder en direct toezichthouder om advies gevraagd hoe de klacht af te handelen. De laatste jaren werd altijd geconstateerd dat het de toezichttaak betrof en werd de klacht informeel afgehandeld.

Klachtbehandeling in convenanten

De **gemeente Tilburg** legt in het contract met de private werkgevers van de ingehuurd boa's vast dat bij klachten de procedure gevolgd moet worden die de gemeente voorschrijft. De private werkgevers zijn verplicht om mee te werken aan klachtbehandeling. De **gemeente Utrecht** heeft een convenant gesloten met buurgemeenten in het kader van het uitwisselen van boa's. Klachten over ingeleende boa's worden behandeld door de gemeente waar ze in dienst zijn.

Jaarverslagen

De **gemeente Leiden** geeft aan dat er op dit moment geen jaarverslag wordt opgesteld waarin specifiek aandacht wordt besteed aan klachten over boa's en de afhandeling daarvan. Dat komt omdat de gemeente Leiden is overgegaan van een oude naar een nieuwe organisatie en er een nieuw registratiesysteem is voor klachten. Bij het cluster zelf worden wel elk jaar voor alle teams overzichten gemaakt. Binnen de gemeente Leiden wordt zo'n overzicht besproken en dan wordt er gekeken of daar lijnen in zijn te herkennen. De **gemeente Tilburg** levert geen jaarverslag aan de toezichthouders. Dit hangt ook samen met het lage aantal klachten. De **gemeente Utrecht** geeft aan dat binnen de afdeling vergunningen, toezicht en handhaving in de jaren 2014 en daarvoor door de klachtcoördinator van de gemeente Utrecht, jaarlijks een evaluatie van klachten werd opgesteld. Jaarverslagen over 2014 en 2015 zijn in de vorm van gemeentebrede klachtenrapportages opgesteld. Omdat in deze rapportages geen onderscheid is gemaakt tussen boa's en andere ambtenaren geven de jaarverslagen een vertekend beeld ten aanzien van het aantal klachten over boa's.

d. Gevolgen van de klachtbehandeling

De ambtenaren die binnen de **gemeente Leiden** bezig zijn met klachtbehandeling hechten daar veel waarde aan. Als een klacht is afgehandeld, dan wordt dat altijd overlegd met de leidinggevende en soms wordt een leermoment in het team besproken. Soms komt het voor dat klachten van invloed zijn op de bedrijfsvoering. Een voorbeeld daarvan is de situatie dat werd besloten dat niet langer meer gedoogd zou worden dat auto's in een woonwijk op de stoep parkeerden. Dit besluit leidde tot klachten, omdat de bewoners van deze woonwijk niet van op de hoogte waren gebracht van de beslissing om te gaan handhaven. De gemeente besloot daarom om in de bewonersbrieven van andere woonwijken aan te kondigen dat voor parkeren op de stoep voortaan bekeurd zou gaan worden. Betere communicatie (zoals met het parkeren) is iets waar de gemeente Leiden iets mee zou kunnen doen.

De **gemeente Tilburg** vindt klachtbehandeling een belangrijk onderwerp. Klachten worden meegenomen in de beoordeling van de medewerkers en de totale afdeling. Bij een klacht wordt ook altijd de leidinggevende geïnformeerd. De klachtcoördinator van de afdeling ziet toe op tijdige en correcte afhandeling van een klacht. Via het jaarverslag wordt aan afdelingshoofd gerapporteerd over het aantal klachten en de afhandeling daarvan. Afhankelijk van de aard van de klacht kan een afdelingshoofd ook tussentijds geïnformeerd worden. De centrale klachtcoördinator zorgt voor gemeentebrede rapportages over de klachten. Een dergelijke rapportage wordt ook opgenomen in het gemeentelijke jaarverslag. Door goed te registreren ontstaat er meer leereffect. De gemeente ontving bijvoorbeeld veel klachten over het bekeuren voor het parkeren voor uitritten. Daaruit bleek dat het beleid onduidelijk was. De gemeente heeft toen maatregelen genomen.

De gemeente Tilburg zou Justis niet inschakelen voor een tussentijdse betrouwbaarheidstoets. Als er aanleiding is om te twijfelen aan de betrouwbaarheid of de bekwaamheid van een boa, kan de direct toezichthouder een veiligheidsonderzoek instellen. En als de toezichthouders een negatief advies afgeven aan Justis, dan wordt

dat ook arbeidsrechtelijk 'opgelost' door het dienstverband te beëindigen. Zodra een boa uit dienst gaat, verzoekt de gemeente Tilburg altijd om intrekking van de akte bij Justis.

De **gemeente Utrecht** geeft aan dat de boa's in de openbare ruimte heel 'grijs' en de boa's die zich met parkeerhandhaving bezighouden 'zwart/wit' dachten. De gemeente Utrecht is daarom bezig met het thema 'denk niet zwart, denk niet wit'. In het kader daarvan zijn vijf voorbeelden vanuit de klachtenbehandeling naar voren gehaald. Die voorbeelden worden met alle boa's en de parkeercontroleurs besproken. Daarnaast wordt naar aanleiding van klachten gevraagd of het tonen van het legitimatiebewijs kan worden meegenomen in het teamoverleg van de boa's. Er wordt binnen de gemeente Utrecht niet alleen bij gegronde klachten, maar ook bij ongegronde klachten bekeken of er mogelijkheden zijn om processen te verbeteren.

Als er meerdere klachten zijn over een persoon, dan is voor het afdelingshoofd of de leidinggevende wel duidelijk dat dit aandacht nodig heeft. De klachtencoördinator bespreekt dit zo nodig met die leidinggevende.

De gemeente Utrecht heeft geen aanleiding gezien Justis van een klacht over een boa op de hoogte te stellen.

e. Knelpunten en verbeteringen

De **gemeente Leiden** geeft aan dat de klachtbehandelaars soms merken dat er weerstand bestaat in de team wanneer zij vragen aan de teams stellen. De gemeente Leiden gaat de nieuwe werkwijze waarin persoonlijk contact wordt gezocht met de klager, nog evalueren.

De **gemeente Tilburg** ervaart geen knelpunten in de klachtbehandeling. De ervaring is dat burgers het prettig vinden om het gesprek aan te gaan. De kracht van de gemeente ligt ook in het snel handelen als een klacht wordt ingediend.

De **gemeente Utrecht** geeft aan dat het nieuwe softwaresysteem nog gebreken vertoont die van invloed zijn op de cijfers. Wanneer een burger in een e-formulier het woord 'klacht' gebruikt, terwijl het een melding over een losliggende stoeptegel betreft, dan wordt het e-formulier toch als klacht geregistreerd. Het systeem raakt daardoor vervuild. Daarnaast vergt het systeem meer tijd. Als bijvoorbeeld door een gebruiker wordt aangegeven dat er geen ontvangstbevestiging is verstuurd, dan popt er een schermje op waarin de gebruiker de reden daarvan moet invullen.

4.2.2 Domein II: Milieu, welzijn en infrastructuur

In dit domein houden boa's zich bezig met strafbare feiten op het gebied van natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- en warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving en infrastructuur. Zij worden ook wel de 'groene' of 'milieu-boa's' genoemd. In het kader van het onderzoek hebben wij gesproken met de boa-werkgevers Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA).

Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan. Staatsbosbeheer beheert maar liefst 265.000 hectare aan natuurgebieden. Staatsbosbeheer heeft ongeveer 94 boa's in dienst, waarvan er 14 per januari 2017 vanuit Groenservice Zuid-Holland (GZH) in dienst zijn gekomen bij Staatsbosbeheer. Daarnaast maakt Staatsbosbeheer gebruik van de diensten van 13 vrijwillige boa's. Het grootste deel van de boa's is werkzaam als boswachter met een accent op de publieksfunctie. Staatsbosbeheer ziet de boa's vooral als gastheer voor het publiek. De boa's van Staatsbosbeheer mogen vanaf april 2017 het geweldsmiddel handboeien inzetten. De boa's die zijn overgekomen vanuit GZH mogen in de voormalige GZH-gebieden gebruik blijven maken van de geweldsmiddelen waarover zij al beschikten, te weten een wapenstok, pepperspray en een diensthond.

Natuurmonumenten is een vereniging en is afhankelijk van de bijdragen van leden en donateurs en van subsidies. Natuurmonumenten werkt in 25 beheereenheden en deze beslaan ruim 100.000 hectare. De afgelopen vijf jaar is het aantal boa's bij Natuurmonumenten afgenomen van een ruime 100 tot een kleine 80 boa's. Ongeveer 20 daarvan zijn vrijwilliger. Boa's van Natuurmonumenten zijn naast boa vaak ook boswachter met taken als natuurbeheerder en rondleider voor bezoekers. Natuurmonumenten vindt het belangrijk dat boa's als gastheer optreden naar de bezoekers. Boa's van Natuurmonumenten handhaven in beginsel niet bestuursrechtelijk, behalve bij zwaardere milieudelicten die via een bestuurlijke strafbeschikking milieu worden afgedaan. In dat geval wordt er een convenant gesloten met bijvoorbeeld een Provincie, die deze bevoegdheid aan deze boa's mandateert.

Ongeveer de helft van de boa's heeft geweldsbevoegdheden. Er zijn daarvan acht boa's die een vuurwapen mogen dragen, zij zijn werkzaam in gebieden waar gestroopt wordt en waar zij te maken kunnen krijgen met een gewapend persoon. De andere boa's met geweldsbevoegdheden hebben de beschikking over handboeien en de wapenstok, met name voor nachtelijke inspecties.

De **LID** is ondergebracht in een stichting, om deze af te bakenen van de vereniging Dierenbescherming. De LID heeft 17 boa's in het veld. Het aantal boa's is de laatste jaren sterk afgenomen, omdat sinds 2011 de dierenpolitie de 'eerste lijn' vormt. Als er een melding binnenkomt via het landelijk telefoonnummer 144 en de melding een strafrechtindicatie heeft, gaat de dierenpolitie met een inspecteur van de LID erop af. Als het strafrechtelijk traject wordt ingezet, handelt de dierenpolitie dat af. Als er bestuursrechtelijk wordt opgetreden, dan doet de inspecteur van de LID dit als toezichthouder en dus niet als boa. Als de LID-inspecteur zonder dierenpolitie op een melding af gaat, kan hij ook het strafrechtelijk deel oppakken. Dan treedt hij op als boa. De inspecteurs van de LID hebben niet de beschikking over geweldsmiddelen.

De **NVWA** is een agentschap (uitvoerende dienst) van het Ministerie van Economische Zaken. Het werkgebied van de NVWA is heel gevarieerd. De NVWA inspecteert op het gebied van diergezondheid en -welzijn, voedselveiligheid, gewasbescherming en de visketen, maar ook op het gebied van tabak, veilige consumentenproducten en import en export van dergelijke producten. Sinds 1 januari 2012 zijn er ongeveer 1.200 inspecteurs werkzaam bij de NVWA, waarvan 575 inspecteurs boa zijn. De boa's zijn tegelijkertijd

bestuursrechtelijk toezichthouder. Het eerste contact wordt vaak gelegd in de toezichtfase, maar op het moment dat er het vermoeden bestaat van een strafbaar feit, stapt de inspecteur over naar de opsporingsfase, met de daarbij behorende waarborgen voor de burger. De boa's van de NVWA hebben in beginsel het geweldsmiddel handboeien toegekend gekregen, maar omdat de inspecteurs niet RTGB-gecertificeerd zijn, mogen zij die niet inzetten. De bevoegdheid zal in de volgende categoriale aanvraag dan ook niet terugkeren.

a. Herkenbaarheid van de boa

De boa's werkzaam bij **Staatsbosbeheer** dragen het Staatsbosbeheer-uniform met een boa-insigne. Dit geldt ook voor de inspecteurs van de **LID**, zij dragen het uniform van de LID met het boa-insigne. Bovendien legitimeren zij zich altijd als toezichthouder of als boa. Ook bij **Natuurmonumenten** dragen de boa's het eigen uniform, maar het boa-uniform wijkt qua kleur iets af van het uniform van de gewone boswachter en heeft daarnaast het boa-insigne. Als een boa een bekeuring uitschrijft, staat op het afschrift bovendien 'Natuurmonumenten' vermeld en op de beschikking zijn ook de contactgegevens van Natuurmonumenten opgenomen. Inspecteurs van de **NVWA** dragen geen uniform of insigne. Volgens de interne instructies van de NVWA moeten zij zich wel altijd legitimeren als boa en dit vermelden in het proces-verbaal.

b. Informatieverstrekking over het indienen van een klacht

De boa's van **Natuurmonumenten** informeren de bezoeker als het goed is over de mogelijkheid om een klacht in te dienen, net als over de mogelijkheid om in verzet te gaan tegen een strafbeschikking. Boa's wordt geleerd om bij een conflict op de juiste procedure te wijzen, zodat het conflict op dat moment voorkomen of beëindigd kan worden. Op de website van Natuurmonumenten is op dit moment nog geen informatie te vinden over het indienen van een klacht, bijvoorbeeld op welke manier dit kan en hoe het traject van klachtbehandeling eruit ziet. Natuurmonumenten geeft aan dit punt mee te nemen in de vormgeving van de klachtenregeling.

Staatsbosbeheer gaat ervan uit dat de boa in het contact met de burger zo nodig wijst op de klachtmogelijkheid. De boa's krijgen geen specifieke training over het klachtrecht, maar Staatsbosbeheer neemt aan dat het wel in de jaarlijkse permanente her- en bijscholing aan de orde komt.

Als wij op de website van Staatsbosbeheer⁴⁹ zoeken op 'klacht', wordt als eerste getoond een pagina over klachten. Op deze pagina wordt uitgelegd waarover en hoe een klacht kan worden ingediend en binnen welke termijn de klacht wordt afgehandeld. De procedure zal na ontvangst van de klacht worden meegedeeld. Er wordt niet aangegeven waar de klager terecht kan als hij niet tevreden is met de klachtbehandeling door Staatsbosbeheer.

De **LID** geeft aan dat de burger door de boa wordt geïnformeerd over de mogelijkheid een klacht in te dienen tijdens of na afloop van de controle. Vaak willen mensen meteen

49 Staatsbosbeheer.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

al een klacht indienen, maar na enige uitleg en gedurende de controle neemt dit af. Men kan de klachtmogelijkheid ook vinden op de website.

Op de website van de Dierenbescherming⁵⁰ levert het zoeken op het woord 'klacht' een pagina op met een formulier waarmee een klacht kan worden ingediend. Daarbij is geen informatie over de klachtenprocedure opgenomen. Onder de knop 'contact' is wel de mogelijkheid vermeld een klacht in te dienen, met de vermelding dat deze volgens het Klachten- en geschillenreglement Dierenbescherming wordt afgehandeld. Daarbij staat de verwijzing naar het klachtenformulier en de adressen van de Dierenbescherming en de LID.

Volgens de **NVWA** weten haar inspecteurs dat er over hen geklaagd kan worden. Als er sprake is van een conflict of escalatie, wordt van hen verwacht dat zij ook melden aan de burger dat er over hen geklaagd kan worden. Bovendien is op de website de mogelijkheid opgenomen een klacht in te dienen.

Op de website van de NVWA⁵¹ levert het zoeken op de term 'klacht' als tweede zoekresultaat op de pagina waarop informatie staat over het indienen van een klacht over het werk van de NVWA. Er is een klachtenformulier opgenomen en rechts op de pagina staat een link naar de pagina met informatie over de afhandeling van een klacht. Daar wordt beschreven dat de wettelijke procedure voor klachtbehandeling geldt en dat als eerste telefonisch contact zal worden opgenomen. Er wordt niet aangegeven waar de klager terecht kan als hij niet tevreden is met de klachtbehandeling door de NVWA.

c. Klachtbehandeling in de praktijk

Klachtherkenning

Als er bij de **LID** een uiting van onvrede binnenkomt, dan wordt er bekeken welke route de klacht moet gaan volgen. Er wordt vaak ook gebeld om te bekijken waar de angel zit. Als het bijvoorbeeld een bezwaar blijkt te zijn, wordt de klacht doorgeleid en als bezwaarschrift verder afgehandeld.

De **NVWA** hanteert een breed klachtbegrip. Een klacht ziet wel met name op bejegening, maar ook een niet geleverde dienst wordt gezien als een klacht en als zodanig behandeld. Binnen de NVWA wordt over het klachtbegrip nog wel gediscussieerd; het wordt binnenkort uitgewerkt in een evaluatie van de klachtbehandeling.

Natuurmonumenten maakt onderscheid tussen meldingen over bijvoorbeeld een kapot bankje en uitingen van ongenoegen, zowel over medewerkers als over andere dingen. Als iemand het niet eens is met de hoogte van de bekeuring of over het feit dat hij ergens niet mag parkeren, dan wordt dit wel als klacht beschouwd, maar wordt de burger verwezen naar de formele verzetprocedure tegen de beschikking. Er is weleens overlap tussen de klacht- en de verzetprocedure tegen een strafbeschikking, bijvoorbeeld als iemand klaagt over de bekeuring en daarnaast over het gesprek dat de boa met hem voerde. In dat geval gaat de verzetprocedure lopen, maar wordt vanuit

⁵⁰ Het LID heeft geen afzonderlijke website, maar verstrekt informatie over haar werk op de website van de Dierenbescherming. Dierenbescherming.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

⁵¹ nvwa.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

Natuurmonumenten ook gekeken wat er is misgegaan en gaat men in gesprek met de boa en de klager.

Staatsbosbeheer kent algemene klachten die kunnen gaan over de concrete taakuitvoering of de wijze waarop deze door Staatsbosbeheer is georganiseerd. Maar het kan ook gaan over het door Staatsbosbeheer gevoerde beleid en beheer of over een product of dienst. Daarnaast kan men klagen over de bejegening, waaronder verkeerd gebruik maken van bevoegdheden door een boa.

De procedure

Een klacht indienen bij de **LID** kan schriftelijk, telefonisch of via de website. Soms ontvangt de LID een klacht terug via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) na de bezwaarprocedure. De klachtencoördinator ziet alle klachten en handelt deze af. Er wordt meteen aan het begin door de klachtencoördinator bekeken of er sprake is van het optreden als boa. Er vindt hoor en wederhoor plaats.

Als een klager vindt dat zijn klacht niet goed is afgehandeld, kan hij nog terecht bij de commissie van beroep. Iedereen die contact heeft met de LID kan een klacht indienen.

Als partijen er niet uitkomen zal de LID niet schromen om naar de Nationale ombudsman te verwijzen. Dit gebeurt echter niet standaard. De klachtenprocedure is namelijk ook bedoeld voor andersoortige klachten.

De meeste klachten bij de **NVWA** worden via de website ingediend, maar ook telefonisch. De klachtenprocedure is vastgelegd in de 'Regeling klachtbehandeling over medewerkers werkzaam bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit' en de procedure 'Klachtenbehandeling eigen werk door de NVWA'. Het laatstgenoemde document is een op de praktijk toegespitste uitwerking van de voorschriften in de regeling en hoofdstuk 9 van de Awb.

Klachtregistratie vindt plaats bij het klantcontactcentrum. Daar worden klachten ook geclassificeerd. Het klantcontactcentrum zorgt ervoor dat de klachten ter behandeling aan de juiste afdeling worden doorgestuurd. Een klacht wordt behandeld door de teamleider van een ander team of het afdelingshoofd, zodat een inhoudelijk deskundige naar de klacht kijkt, die tegelijkertijd wel onafhankelijk is. De klacht wordt formeel afgehandeld door de hoofdinspecteur van de divisie. Als het duidelijk is dat het gaat om boa-bevoegdheden, wordt de klacht direct doorgestuurd naar de direct toezichthouder. Om de klacht te behandelen voert de klachtbehandelaar een onderzoek uit. Hij stelt zowel de klager als de beklagde in de gelegenheid om gehoord te worden. Vervolgens brengt hij een oordeel uit. De afhandelingsbrief wordt aan de klager verzonden en de beklagde ontvangt een kopie. Het klantcontactcentrum ontvangt ook een kopie ter registratie.

De NVWA beschikt over een klachtencommissie, maar die wordt slechts ingezet bij complexe gevallen, bijvoorbeeld bij klachten die politiek gevoelig liggen. Nu beslist de hoofdinspecteur of de klachtencommissie wordt ingezet, maar niet elke hoofdinspecteur is goed bekend met de werking van die commissie. Het is volgens de NVWA van belang dat de commissie betere bekendheid krijgt, omdat de klachtencommissie

klachtbehandeling van een hogere kwaliteit oplevert, met name op het punt van het leren van klachten.

In de klachtafhandeling wordt altijd verwezen naar de Nationale ombudsman als tweedelijns klachteninstantie.

Bij **Natuurmonumenten** kunnen klachten binnenkomen via de ledenservice, maar ook via de directie of een beheereenheid. Klachten komen soms telefonisch binnen (dan wordt meestal gevraagd deze op schrift te stellen), maar ook per e-mail (er is een apart e-mailadres voor handhaving dat ook op de beschikking wordt vermeld) of per post. Daarnaast komen er klachten binnen via het contactformulier op de website. Natuurmonumenten is van plan om op het contactformulier een mogelijkheid te bieden om aan te geven dat het om een bericht over handhaving gaat.

Natuurmonumenten hanteert een klachtenregeling. Daarin is sinds 2014 een aparte regeling opgenomen voor klachten over boa's. Daarnaast gebruikt Natuurmonumenten intern een stroomschema, waaruit volgt wie de klacht behandelt en op welke manier.

Natuurmonumenten heeft zojuist een reorganisatie achter de rug en is nog bezig het klachtbehandelingsproces opnieuw vorm te geven. De klachtenregeling moet daarop nog worden aangepast. Voorheen was er een vaste contactpersoon die de klachten over boa's behandelde en daarover contact onderhield met de direct toezichthouder. Nu worden de klachten over boa's vanuit het hele land doorgestuurd naar de HR-servicedesk. Deze maakt een eerste analyse, bijvoorbeeld om te kijken of het echt over een boa gaat. De HR-servicedesk heeft een signaleringsfunctie en zet de klacht uit naar de betreffende leidinggevende. De beleidsmedewerker die de portefeuille 'Toezicht & handhaving' heeft, ziet wel eerst alle klachten, om zo het overzicht te kunnen behouden. De leidinggevende past in de klachtbehandeling hoor en wederhoor toe en stelt de klager van de uitkomst van de klachtbehandeling op de hoogte. Er zijn procedures voor registratie en dossiervorming.

Er vindt op dit moment in de klachtafhandelingsbrief over boa's geen verwijzing naar de Nationale ombudsman plaats, die als tweedelijns klachteninstantie bevoegd is als het om een gedraging van een boa gaat. Natuurmonumenten neemt dit mee in de aanpassing van de klachtenregeling.

De klachten bij **Staatsbosbeheer** komen binnen via de website, maar ook wel via het hoofd van een provinciale eenheid van Staatsbosbeheer, het algemene mailadres van Staatsbosbeheer en de politie. Een klacht kan ook tijdens een telefonisch of persoonlijk gesprek worden ingediend. Kan de klacht dan niet meteen afgehandeld worden, dan wordt deze in overleg met de indiener schriftelijk vastgelegd en als zodanig verder afgehandeld.

De klachtenprocedure is beschreven in 'Proces Klachten en meldingen' en het specifieke 'Werkvoorschrift Klachtafhandeling boa'. De klachtcoördinator registreert alle binnengekomen klachten (ook mondelinge klachten) en stelt bij schriftelijke klachten de klager op de hoogte van het verloop van de procedure. De klachtcoördinator wijst de klacht toe aan de klachtbehandelaar, bij klachten over boa's fungeert de divisiedirecteur Beheer & Ontwikkeling als klachtbehandelaar. Er wordt een hoorzitting gehouden en binnen zes weken deelt de klachtbehandelaar de klager schriftelijk mee of de klacht

terecht of gedeeltelijk terecht is en of er eventueel corrigerende en/of preventieve maatregelen getroffen worden. In de brief wordt ook vermeld dat de mogelijkheid heeft om binnen een jaar na ontvangst van de afdoeningsbrief een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

De klachtcoördinator registreert het resultaat van de klachtafhandeling, de eventuele maatregelen die getroffen worden en de periode waarin deze geëffectueerd moeten zijn. De klachtbehandelaar draagt zorg voor de afhandeling van datgene wat is afgesproken met klager. De klachtcoördinator bewaakt de termijnen hiervan.

Bij de afhandeling van mondelinge klachten en informele afhandeling is het niet vereist het oordeel van de toezichthouder over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van bevoegdheden in te winnen. De gekozen handelwijze en de uitkomsten van de informele afhandeling worden door de klachtcoördinator wel opgenomen in het klachtendossier en in het klachtregister geregistreerd. Een schriftelijke reactie naar de klager is niet vereist tenzij deze dat uitdrukkelijk vraagt of Staatsbosbeheer daar zelf voor kiest. In een dergelijke brief wordt de klager erop gewezen dat een formele afhandeling alsnog mogelijk is wanneer deze het niet eens is met de informele afhandeling.

Aantal klachten over boa's

De **LID** heeft in 2013 12 klachten ontvangen, waarvan zes boa-klachten. In 2014 waren dat er vier, waarvan drie boa-klachten en in 2015 acht, waarvan zeven boa-klachten. De LID geeft daarbij aan dat in 2012 de structuur is veranderd, waardoor de inspecteurs meer als toezichthouder in het bestuursrechtelijke kader optreden dan als boa.

De **NVWA** ontving de afgelopen jaren slechts enkele klachten over boa's: in 2013 en 2014 geen, in 2015 één klacht en in 2016 twee klachten. De NVWA geeft aan dat daar diverse verklaringen voor kunnen zijn. Het kan zo zijn dat de klachtbehandelaars niet goed scherp hebben dat er sprake is van een klacht over een boa en dat deze gemeld dient te worden bij de direct toezichthouder en dus om die reden niet als zodanig geregistreerd wordt. Een andere reden zou kunnen zijn dat veel klachten mondeling worden afgedaan, want daarop is minder zicht. Bovendien is de klachtenprocedure erop gericht om tot een oplossing te komen, in het verleden bleek uit onderzoek dat een derde van de klachten al in het eerste gesprek naar tevredenheid werd opgelost. Deze klachten komen dan niet als officiële boa-klacht in beeld. Klachtregistratie vindt plaats bij het klantcontactcentrum en daar worden klachten ook geclassificeerd. Er is onlangs met deze medewerkers gesproken om extra alert te zijn of er sprake is van een boa-klacht. Tot slot zijn ook de opsporingswerkzaamheden drastisch verminderd, er wordt met name bestuursrechtelijk gehandhaafd. Er worden jaarlijks slechts 1.000 processen-verbaal opgemaakt. De NVWA zal bij de volgende aanvraag van een categoriale aanwijzing het maximale aantal boa's terugbrengen van 1200 naar 750 boa's. Dit zou ook een verklaring kunnen zijn voor het lage aantal klachten over boa's. De NVWA krijgt overigens ook signalen dat niet geklaagd wordt uit angst voor de gevolgen daarvan, omdat men afhankelijk is van de inspecteur. De NVWA hoopt echter dat de burgers dit niet zal tegenhouden om een klacht in te dienen.

Natuurmonumenten is pas in 2013 begonnen met een centrale verwerking van klachten, omdat vanaf september 2013 de boa's in één categoriale beschikking zijn ondergebracht. Landelijke gegevens zijn dan ook pas per 2013 te genereren. In 2013 ontving Natuurmonumenten over boa's 27 klachten, in 2014 38, in 2015 19 en in 2016 24. Klachten hadden vooral betrekking op de hoogte van de bekeuring of op het feit dat men bekeurd werd. Vooral parkeren en loslopende honden zijn onderwerpen waarover de meeste klachten komen. Slechts heel zelden wordt er geklaagd over bejegening en gebruik van bevoegdheden. Sinds het begin van de centrale registratie is dit enkele keren per jaar voorgekomen: in 2013 zijn er twee klachten over integriteit binnengekomen, in 2015 zijn er twee klachten ontvangen over bejegening door een boa en in 2016 zijn twee klachten ontvangen over het gebruik van bevoegdheden, waarvan een klacht een boa van een andere organisatie betrof.

Staatsbosbeheer ontving in de jaren 2012 tot en met 2015 per jaar respectievelijk drie, vijf, drie en vier klachten over boa's. Staatsbosbeheer geeft aan dat hun boswachters met een accent op de publieksfunctie goed getrainde gastheren zijn, wat mogelijk een verklaring voor het lage aantal klachten kan zijn.

Contact met toezichthouder en direct toezichthouder

Bij de **LID** is als direct toezichthouder betrokken de politiechef van de Landelijke Eenheid en als toezichthouder de Hoofdofficier van Justitie van het FP.

De LID heeft meerdere malen per jaar contact met de direct toezichthouder. Meestal betreft dat contacten over verlengingen van de boa-aktes en de categoriale aanwijzing. Afgelopen jaren is ongeveer eenmaal per jaar een overleg geweest met toezichthouder en direct toezichthouder om terug te kijken op het daaraan voorafgaande jaar.

Met de direct toezichthouder is er in het afgelopen jaar ook contact geweest naar aanleiding van klachten die rechtstreeks bij de direct toezichthouder waren ingediend en daarnaast op dossierniveau (geïnitieerd door LID) om marginaal te toetsen of de weg die de LID in wilde slaan correct zou kunnen zijn. De direct toezichthouder geeft altijd een lijn aan hoe verder te handelen bij boa-klachten. De direct toezichthouder is ook een keer bij een werkoverleg aanwezig geweest om een toelichting te geven aan boa's. Vijf tot drie jaar terug werd geregeld een concept antwoord op een klacht voorgelegd. Dit gebeurt tegenwoordig niet of nauwelijks meer, wellicht mede omdat de LID/klachtenbehandelaar ondertussen prima kan inschatten of de klachtenbehandeling daarom vraagt.

Bij rijksdiensten als de **NVWA** is het hoofd van de dienst, de inspecteur-generaal, de direct toezichthouder. Bij de NVWA is dit sinds 2012 het geval. Een medewerker voert deze taak namens de inspecteur-generaal uit. De toezichthouder is de Hoofdofficier van Justitie van het FP.

Er vindt regelmatig overleg plaats met de toezichthouder en direct toezichthouder over de convenanten, over klachten, over de signalen over de toepassing van bevoegdheden, het beleid en wanneer de NVWA strafrechtelijk of bestuursrechtelijk zou moeten handhaven. Voorheen had de NVWA een enge opvatting van de betekenis van artikel 42 BBO; klachten over een boa werden alleen doorgestuurd naar de direct toezichthouder en de toezichthouder als de klacht rechtstreeks betrekking had op de uitoefening van zijn

bevoegdheden. Inmiddels is in overleg met de toezichthouder besloten om alle klachten over boa's door te sturen naar de direct toezichthouder en de toezichthouder.

Over het algemeen maakt een inspecteur van de NVWA gebruik van zowel toezichthoudende als opsporingsbevoegdheden. De NVWA maakt bij een klacht over dit optreden onderscheid tussen deze fases als dat mogelijk is. Als het onderscheid niet of nauwelijks te maken is, zendt de NVWA de volledige klacht door aan de direct toezichthouder. Overigens treedt de NVWA in dit soort gevallen in gesprek met de klager, om vast te stellen waar het de klager om gaat. Op basis van dat gesprek wordt bepaald op welke wijze de klacht wordt behandeld en of de klacht wordt doorgestuurd.

Bij **Natuurmonumenten** is de direct toezichthouder de politiechef van de regionale eenheid Midden-Nederland en de toezichthouder is de Hoofdofficier van Justitie van het FP. Sinds de reorganisatie is het nog niet helemaal duidelijk wie in de klachtenprocedure contact opneemt met de direct toezichthouder. Dit is afhankelijk van de klacht, maar het zal in de meeste gevallen de behandelaar van de klacht zijn. Alle klachten over boa's worden aan de direct toezichthouder voorgelegd, dus zowel klachten over de bejegening als over het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Vaak neemt Natuurmonumenten telefonisch contact op met de direct toezichthouder om de afhandeling van de klacht af te stemmen. Natuurmonumenten neemt de klacht altijd samen met de direct toezichthouder in behandeling, zo gaat de direct toezichthouder in gesprek met de burger en de boa. De direct toezichthouder stelt meestal ook de klachtbehandelingsbrief op, tenzij het gaat om een eenvoudige bejegeningsklacht. Dan doet Natuurmonumenten de klacht zelf af. De direct toezichthouder is dus heel actief betrokken in het klachtbehandelingsproces. Natuurmonumenten geeft daarbij wel aan dat het op jaarbasis maar om enkele klachten over de gedragingen van boa's gaat.

De toezichthouder wordt wel geïnformeerd over een klacht, maar is niet actief betrokken bij de klachtbehandeling. Wel ontvangt de toezichthouder altijd een afschrift van de klachtbehandelingsbrief.

De direct toezichthouder bij de boa's van **Staatsbosbeheer** is de inspecteur-generaal van de NVWA.⁵² De toezichthouder is de Hoofdofficier van Justitie van het FP.

Er wordt in principe altijd een kopie van de klacht aan de direct toezichthouder en de toezichthouder verstuurd, ook als het om bejegeningsklachten gaat. Uit informatie van de NVWA bleek de Nationale ombudsman dat de direct toezichthouder minder klachten over boa's van Staatsbosbeheer heeft ontvangen dan Staatsbosbeheer heeft aangegeven. Hierover laat Staatsbosbeheer weten dat niet is te traceren of bij de formele afhandeling van bejegeningsklachten in alle gevallen daadwerkelijk een kopie van de klacht toegezonden is aan toezichthouder en direct toezichthouder en of dat het oordeel van de toezichthouder is meegewogen. Door het nieuwe werkvoorschrift en een centrale afhandeling van alle boa-bejegeningsklachten verwacht Staatsbosbeheer dit in het vervolg beter te borgen.

De concept afdoeningsbrief zendt Staatsbosbeheer naar de direct toezichthouder. De toezichthouder stelt vervolgens in samenspraak met de direct toezichthouder een advies

⁵² Het direct toezichthouderschap van de NVWA over Staatsbosbeheer komt verder in het volgende hoofdstuk aan de orde onder 5.2.

op. Dit oordeel van de toezichthouder over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden heeft geen bindend karakter, maar wordt bij de definitieve afdoeningsbrief door Staatsbosbeheer in acht genomen. De direct toezichthouder en de toezichthouder ontvangen ook een afschrift van de definitieve klachtafhandelingsbrief.

Staatsbosbeheer geeft aan dat het contact met de direct toezichthouder goed is. Vooral in het begin was het nog zoeken wat ieders rol is. Boa's van Staatsbosbeheer worden gecoacht door adviseurs van de NVWA, die tevens boa zijn. Dit staat echter los van de rol van de inspecteur-generaal van de NVWA als direct toezichthouder.

Klachtbehandeling in convenanten

De **LID** werkt alleen samen met de politie. Vorig jaar is een paar politiemensen gedetacheerd geweest bij de LID. Die functioneren als LID'ers en ook de eventuele klachtbehandeling vindt dan bij de LID plaats.

De **NVWA** geeft aan dat in verleden convenanten werden gesloten, op basis waarvan de NVWA -boa's samenwerkten met andere handhavingpartners. De trend is nu juist om dit steeds minder te doen. Er is wel sprake van informele uitwisseling van informatie, maar het is niet zo dat boa's die niet in ambtelijke dienst zijn van de NVWA taken uitvoeren voor de NVWA.

Natuurmonumenten maakt regelmatig gebruik van samenwerkingsverbanden, waarbij convenanten worden opgesteld. In de meeste convenanten wordt dan ook iets over klachtbehandeling opgenomen. Uitgangspunt is dan dat de boa-werkgever de klacht over de boa behandelt. Als een boa twee aktes heeft, gaat het om de werkgever waarvoor hij op dat moment werkzaam was. Als een andere werkgever dan Natuurmonumenten de klacht behandelt over een boa, terwijl de boa op dat moment werkzaam was op de terreinen van Natuurmonumenten, dan wordt Natuurmonumenten wel op de hoogte gehouden van de uitkomst van de klachtbehandeling. Natuurmonumenten doet dat andersom ook als het een 'eigen' boa betreft die werkzaam was in een ander gebied.

Staatsbosbeheer werkt ten aanzien van toezicht en handhaving veel samen met andere groene organisaties, zoals de stichting Utrechts Landschap of groene omgevingsdiensten, maar ook met gemeenten. In veel (delen van) provincies zijn convenanten van toepassing of in de maak. In zo'n convenant wordt opgenomen dat de eigen werkgever van de boa verantwoordelijk is voor de behandeling van bejegeningklachten.

Jaarverslagen

De **LID** vermeldt in het jaarverslag het aantal klachten dat is ontvangen en of dit aantal een stijging of daling betreft ten opzichte van het voorgaande jaar.

De **NVWA** verwerkt het jaarverslag van de klachten in het algemene jaarverslag van de NVWA dat ook aan de Tweede Kamer wordt gestuurd. De klachtencommissie bespreekt de door haar behandelde klachten afzonderlijk in een eigen jaarverslag. Afgelopen jaar is

op verzoek van de toezichthouder voor het eerst een jaarverslag naar de toezichthouder verstuurd.

Natuurmonumenten stelt jaarlijks een jaarverslag op over de boa's, dat wordt voorgelegd aan de direct toezichthouder en de toezichthouder. Daarin is ook een stukje over klachtbehandeling opgenomen, maar bijvoorbeeld ook het aantal processen-verbaal dat is opgemaakt (meestal rond de 1.000 per jaar). Het jaarverslag is niet openbaar. Het jaarverslag 2015 is besproken met de toezichthouder en de direct toezichthouder.

Bij **Staatsbosbeheer** wordt, anders dan in de klachtenprocedure wordt vermeld, sinds 2012 in de jaarverslagen geen onderdeel over de klachtbehandeling opgenomen. Staatsbosbeheer gaat in het aankomende jaarverslag over 2016 weer een verslag over de klachtbehandeling opnemen. Staatsbosbeheer zendt, eveneens in afwijking van de klachtenprocedure, ook geen jaarverslag over de klachten aan de toezichthouders. Volgens het categoriaal besluit dient ieder eerste kwartaal een jaarverslag gezonden te worden aan de (direct) toezichthouder en Justis. Doordat Staatsbosbeheer gebruik maakt van het Boa-registratiesysteem geldt een ontheffing voor de aanlevering van een deel van die gegevens. Staatsbosbeheer zal bezien of hieraan op enige wijze toch invulling wordt gegeven. In het werkvoorschrift zal mogelijk worden opgenomen dat aan de hand van het jaarverslag tendensen worden geconstateerd die zo nodig worden besproken met de direct toezichthouder.

d. Gevolgen van de klachtbehandeling

De **LID** leert van het afhandelen van klachten dat het belangrijk is goed te communiceren, open-minded klachten te behandelen en goed terug te koppelen naar de betrokken medewerkers. Indien nodig worden leerpunten teruggekoppeld in het werkoverleg en meegenomen in het groepsproces. Elke klacht wordt vastgelegd in een overzicht zodat aan de hand hiervan gemakkelijk kan worden gekeken hoeveel en wat voor soort klachten er binnenkomen. Afgelopen vier jaar vond de opleiding van boa's extern plaats. Er was weinig invloed op de aangeboden stof en het gebodene sloot vaak niet aan op de behoefte. Vanaf 2017 gaat de opleiding intern plaatsvinden en dan kan de LID wellicht meer invloed uitoefenen. De exameneisen zijn echter aangescherpt en algemener geworden. Dus wellicht is er in de nieuwe situatie niet genoeg ruimte voor specifieke invloed op de aangeboden leerstof.

Er is contact met Justis over het verlengen van de categoriale beschikking en het verlengen van aktes. Er is nooit aanleiding geweest tussentijds de betrouwbaarheid van boa's te laten toetsen.

De **NVWA** vindt klachtbehandeling belangrijk. De grootte van de organisatie maakt het echter niet gemakkelijk om goede klachtbehandeling ingebed te krijgen. In het jaarverslag van de klachtencommissie worden aanbevelingen aan de organisatie NVWA gedaan, bij individuele klachtbehandeling is dat minder vaak het geval. Natuurlijk staat de weg naar de Nationale ombudsman open als iemand ontevreden is, maar het liefst wil de NVWA de klacht zelf oplossen en er van leren.

Ook **Natuurmonumenten** vindt klachtbehandeling heel belangrijk. De mensen die de terreinen van Natuurmonumenten bezoeken, zijn hun klanten en Natuurmonumenten is afhankelijk van leden en subsidies. Natuurmonumenten hecht er dan ook groot belang aan dat de boa's zich correct gedragen.

Als het nodig is, worden naar aanleiding van een klacht beslissingen genomen op beleidsniveau. Een voorbeeld daarvan is een klacht over het hanteren van een transparant met 'Stop politie'. Toen is er beleid opgesteld waarin is vastgelegd dat dat niet is toegestaan. Jaarlijks houdt Natuurmonumenten een landelijk boa-overleg voor alle boa's. Eventuele wijzigingen in beleid worden dan ook aan de orde gesteld. Daarnaast komen de verschillende expertgroepen ongeveer viermaal per jaar bij elkaar. Deze expertgroepen zijn ingedeeld op inhoudelijke onderwerpen, dus bijvoorbeeld over hondenloosloopgebieden. Eventuele leerpunten kunnen ook in dergelijke expertgroepen aan de orde komen. Overigens wordt binnenkort ook een expertgroep 'Boa's' gestart. Wel geeft Natuurmonumenten aan dat het aantal klachten over boa's zo laag is, dat er niet zo vaak reden is om het als een 'lerende organisatie' op te pakken. Er wordt wel altijd op individueel niveau met de boa gekeken of er iets verbeterd kan worden.

Natuurmonumenten is ervan op de hoogte dat een tussentijdse betrouwbaarheidstoets kan worden aangevraagd bij Justis, maar dit is nooit nodig geweest. Natuurmonumenten vindt het heel belangrijk dat de boa's zich aan de normen en waarden van Natuurmonumenten houden en kan zich daarom wel voorstellen dat zij zo nodig naar aanleiding van een klacht een betrouwbaarheidstoetsing zou aanvragen.

Bij **Staatsbosbeheer** stuurt de klachtcoördinator per kwartaal een overzicht uit het klachtenregister naar de kwaliteitscoördinatoren. De kwaliteitscoördinator stelt één keer per jaar een analyse op van de ontvangen klachten. De uitkomsten van deze analyse worden door de kwaliteitsmanager in de management-review opgenomen. Naar aanleiding hiervan kunnen corrigerende maatregelen worden genomen. Naar aanleiding van een klacht over het voeren van blauw zwaailicht heeft Staatsbosbeheer intern duidelijk gemaakt dat dat niet mag en daarna gecontroleerd of blauwe zwaailichten inderdaad niet meer zijn geïnstalleerd. Adviseurs van de NVWA nemen klachten mee in gesprekken met boa's van Staatsbosbeheer. Er is een landelijke boa-dag, waar ook het leren van klachten aan bod komt. Een vraag die bijvoorbeeld kan opkomen naar aanleiding van een klacht kan zijn of er meer opleiding nodig is.

Staatsbosbeheer is niet bekend met de mogelijkheid om naar aanleiding van klachten een tussentijdse betrouwbaarheidstoets door Justis te laten uitvoeren. Deze mogelijkheid zal worden meegenomen in de evaluatie van de werkprocessen.

e. Knelpunten en verbeteringen

De **LID** ziet het als een uitdaging om klachten die niet rechtstreeks binnenkomen, maar geuit worden via social media, effectief te signaleren. Burgers worden mondiger en daar waar gehandhaafd wordt op dierenwelzijn zal dit altijd heftige emotionele reacties en daaraan gekoppeld klachten blijven opleveren. De **NVWA** signaleert dat vaker gebruik zou kunnen worden gemaakt van de klachtencommissie, omdat dit de kwaliteit van de klachtbehandeling verbetert. **Natuurmonumenten** ervaart geen knelpunten in de klachtbehandeling, maar neemt de verbeterpunten uit dit onderzoek, waaronder de

verwijzing naar de Nationale ombudsman als tweedelijns klachtbehandelaar, graag mee in de verdere vormgeving van het klachtenproces. **Staatsbosbeheer** is momenteel bezig verbeteringen van de werkprocessen vast te leggen vanwege de ISO-certificering.

4.2.3 Domein III: Onderwijs

Onder dit domein vallen de leerplichtambtenaren. Zij handhaven de Leerplichtwet en de daaraan gerelateerde wet- en regelgeving. Net als in domein I en V hebben wij gesproken met de gemeenten Leiden, Tilburg en Utrecht.

De **gemeente Leiden** heeft haar leerplichtambtenaren ondergebracht in een Regionaal Bureau Leerplicht (**RBL**), onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. Holland Rijnland voert de leerplichttaken uit voor twaalf gemeenten in de regio en heeft 15-20 leerplichtambtenaren in dienst, die allemaal boa zijn.

Gemeente Tilburg heeft acht leerplichtambtenaren in dienst.

De **gemeente Utrecht** heeft 25 tot 28 leerplichtambtenaren (20 fte) in dienst. Daarvan beschikken rond de tien leerplichtambtenaren over de boa status. Hoewel niet alle leerplichtambtenaren boa zijn, hebben ze wel allemaal dezelfde taken en verantwoordelijkheden en doen ze dezelfde zaken. Het enige waarin de medewerker die tevens boa is, zich onderscheidt van de anderen in het team is dat hij proces-verbaal gesprekken voert en bevoegd is om een proces-verbaal op te maken. Dat gebeurt pas als een leerplichtambtenaar heeft besloten om iemand een proces-verbaal aan te zeggen.

a. Herkenbaarheid van de boa

De herkenbaarheid als boa speelt bij de leerplichtambtenaren niet zo'n rol. Zij dragen geen uniform, maar de burger zal ervan op de hoogte zijn dat hij contact heeft met een leerplichtambtenaar.

b. Informatieverstrekking over het indienen van een klacht

Als wij zoeken op de website van **RBL**⁵³ op 'klacht', dan vinden we als tweede zoekresultaat de pagina 'klachten'. Daarop staat duidelijk beschreven hoe een klacht kan worden ingediend, hoe deze wordt afgehandeld en dat bij ontevredenheid een klacht kan worden ingediend bij de Nationale ombudsman.

Voor de gemeenten **Tilburg** en **Utrecht** is de informatieverstrekking over het indienen van een klacht al aan de orde geweest bij domein I.

c. Klachtbehandeling in de praktijk

De procedure

RBL is zelf bevoegd om klachten te behandelen. Het klachtenreglement dat wordt gehanteerd, heeft geen aparte bepalingen met betrekking tot klachten over een boa. **RBL**

⁵³ hollandrijnland.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

wijst conform het klachtenreglement in de klachtafhandeling op de mogelijkheid om de klacht voor te leggen aan de Nationale ombudsman.

De klachtenprocedure van de gemeenten **Tilburg** en **Utrecht** is voor alle medewerkers hetzelfde en deze is al besproken bij domein I.

Aantal klachten over boa's

RBL heeft de afgelopen vijf jaar vier à vijf klachten ontvangen over leerplichtambtenaren. De klachten gingen niet over het handelen van de leerplichtambtenaar als boa, maar over het handelen in het voortraject, voordat de leerplichtambtenaar als boa handelt, bijvoorbeeld als hij een proces-verbaal opstelt. In het schooljaar 2015-2016 werd 111 keer een proces-verbaal uitgeschreven, ongeveer gelijk aan het vorige schooljaar.

De **gemeente Tilburg** ontvangt ongeveer 1 à 2 klachten per jaar.

De **gemeente Utrecht** ontvangt niet veel klachten over leerplichtambtenaren. De afgelopen negen jaar is er over het proces-verbaalgesprek van een boa van het team leerplicht nooit een klacht geweest.

Contact met toezichthouder en direct toezichthouder

Het was **RBL** niet bekend dat bij een klacht over een boa de toezichthouder en de direct toezichthouder in de klachtbehandeling dienen te worden betrokken.

Voor de gemeenten **Tilburg** en **Utrecht** is het contact met de toezichthouder en de direct toezichthouder al bij domein I aan de orde geweest.

Klachtbehandeling in convenanten

Vanuit de leerplichtafdeling van de **gemeente Tilburg** wordt samengewerkt met 7 of 8 andere regiogemeenten. De praktijk is dat de gemeente bij wie de boa in dienst is, de klacht afhandelt. Het gesprek in het kader van de klachtafhandeling wordt gevoerd door de teammanager van de gemeente waar de boa werkzaam is, samen met de teammanager van de gemeente waar de klager woont.

RBL en de **gemeente Utrecht** maken geen gebruik van dergelijke convenanten.

Jaarverslagen

RBL geeft aan dat er de afgelopen drie jaar geen jaarverslag over de klachten is opgesteld, omdat er zo weinig klachten waren.

Voor de gemeenten **Tilburg** en **Utrecht** zijn de jaarverslagen al bij domein I besproken.

4.2.4 Domein IV: Openbaar vervoer

De boa in domein IV is belast met de opsporing van strafbare feiten in het openbaar vervoer. De boa-bevoegdheden hebben in dit domein een bijzonder karakter, als het om het controleren van vervoersbewijzen gaat. Het controleren van het vervoersbewijs (zien

of is ingecheckt met de ov-chipkaart) is immers nog niets strafrechtelijks. Ook het verlenen van 'uitstel van betaling' (uvb) betreft feitelijk nog geen opsporingsbevoegdheid; de reiziger kan alsnog binnen een beperkte tijd betalen. Pas als dat niet gebeurt, wordt het een definitief proces-verbaal dat wordt ingestuurd naar het CJIB. De boa maakt dan dus eigenlijk met terugwerkende kracht gebruik van zijn opsporingsbevoegdheden. Wij hebben in het kader van ons onderzoek gesproken met de landelijke vervoerders Nederlandse Spoorwegen (NS), Arriva en Connexxion.

NS heeft 3.500 boa's in dienst, waarvan 2.900 (hoofd)conducteurs op de trein en 600 medewerkers Veiligheid & Service (V&S). De V&S-medewerkers worden ingezet als de situatie dat nodig maakt, bijvoorbeeld bij een risicowedstrijd, incidenten via de NS-veiligheidscentrale, op nachttreinen en op bepaalde stations. Zij hebben de geweldsbevoegdheid en beschikken over het geweldsmiddel handboeien. De V&S-medewerkers opereren altijd in koppels of nog grotere groepen.

Bij **Arriva** zijn op dit moment ongeveer 235 boa's in dienst. De afgelopen vijf jaar is het aantal boa's werkzaam bij Arriva uitgebreid, vanwege de uitbreiding van de concessies. Arriva vindt het belangrijk om het gastheerschap van deze personen te benadrukken en noemt ze daarom 'stewards'. De stewards zijn werkzaam op de treinen en bussen van Arriva. De invulling van de taken van de stewards ligt iets anders dan de taken van de conducteurs bij de NS, stewards hebben ook geen vertrekbevoegdheid. De stewards zijn werkzaam als controleur, als toezichthouder maar nadrukkelijk ook als gastheer. Dat is ook de reden dat zij geen geweldsbevoegdheden hebben. Arriva geeft aan dat het aantal geweldsmeldingen tegen stewards dat zij ontvangt is gestabiliseerd, onder andere door intensieve samenwerking met de politie. De stewards van Arriva handhaven de huisregels van Arriva en de Wet en het Besluit personenvervoer 2000. De controle van de vervoersbewijzen doen zij nog in de sfeer van gastheer. Pas als er een uvb wordt uitgeschreven, zijn zij volgens Arriva als boa werkzaam. Heel strikt genomen zou dat pas het geval zijn als de betalingstermijn verstrijkt. In de opleiding wordt echter geleerd dat zij vanaf het moment van het uitschrijven van een uvb als boa werkzaam zijn.

Connexxion heeft 75 boa's in dienst, die werkzaam zijn binnen de afdeling Service & Veiligheid (S&V). In de treinen van Connexxion controleren zij de vervoersbewijzen (als conducteur), in de bus controleren zij de vervoersbewijzen in kleine teams of er wordt bij de haltes een zogenoemde 100% controle uitgevoerd. Bij evenementen assisteren boa's soms bij de afhandeling van verkeersstromen. Ook kunnen zij in voorkomende gevallen de politie assisteren. In de S&V teams is er meestal een mix van boa's en toezichthouders. Boa's niveau 3 hebben de beschikking over het geweldsmiddel handboeien.

Als iemand geen geldig vervoersbewijs heeft, vindt Connexxion het belangrijk om de klant te laten kiezen voor een uvb of voor het ter plekke kopen van een vervangend vervoersbewijs (met prijsverhoging). De tweede keuze heeft als voordeel voor Connexxion dat het vervoerbewijs meteen wordt betaald, maar tegelijkertijd betekent dit dat de klant daarmee erkent dat hij heeft 'zwartgereden'. Hij kan dit, anders dan bij een uvb, dan later ook niet meer ter discussie stellen. Medewerkers van Connexxion

informerende de klant over dit verschil. Boa's verbaliseren ook op de zogenoemde Wet Mulder-feiten⁵⁴, bijvoorbeeld over eten en drinken in het voertuig. Daar bestaat de mogelijkheid dat dit resulteert in een discussie, omdat dit soms een wat grijs gebied is. Connexxion treedt op met de intentie om gedragsverandering te bewerkstelligen, namelijk dat de klant de volgende keer wel een vervoersbewijs heeft of zich gedraagt zoals het hoort.

a. Herkenbaarheid van de boa

Treinpersoneel van **NS** draagt het NS-uniform of bedrijfskleding met de boa-speld. V&S-medewerkers hebben gele jassen met het NS-embleem op de kleding en een stoffen boa-embleem op de mouwen. NS propageert bovendien om het legitimatiebewijs altijd proactief te gebruiken. Ook de stewards van **Arriva** dragen een Arriva-uniform. Bij boa's is op de revers het boa-insigne zichtbaar. De boa's van **Connexxion** treden op in herkenbare gele kleding; een jas of een hesje. Op de kleding staat de naam Connexxion en op de achterkant staat 'Service & Veiligheid' vermeld. Boa's dragen daarnaast een boa-speldje op hun revers.

b. Informatieverstrekking over het indienen van een klacht

NS geeft aan dat haar boa's goed op de hoogte zijn van de klachtenprocedure, omdat die onderdeel uitmaakt van het lesmateriaal in de boa-opleiding. Ook het bejegeningprotocol is onderdeel van de opleiding. Op de website wordt volgens NS ook de mogelijkheid vermeld om telefonisch of per elektronisch contactformulier een klacht in te dienen.

Als wij zoeken op de website van NS⁵⁵ op de zoekterm 'klacht', is het eerst zoekresultaat een verwijzing naar de pagina van de klantenservice. Op die pagina komt het woord 'klacht' echter niet voor. Bij het zoeken naar 'klacht indienen' komt als eerste zoekresultaat naar boven de pagina over klachtafhandeling door NS met de verwijzing naar het telefoonnummer van NS Klantenservice. Daarbij wordt ook verwezen naar de algemene voorwaarden van NS, waarin een korte uitleg over de klachtbehandeling is opgenomen en waar men naar toe kan als men niet tevreden is met de klachtbehandeling door NS. De Nationale ombudsman wordt daarin niet genoemd.

Arriva geeft aan dat in het huisreglement staat beschreven waar burgers informatie kunnen vinden over hoe ze een klacht kunnen indienen. Daarnaast staat op de achterkant van het uvb vermeld waar op de website informatie te vinden is over de rechten van de klant en wat je tegen een uvb kunt doen. Bij elke procedure die op de website wordt beschreven, staat volgens Arriva een verwijzing naar de klantenservice. In nieuwe vervoersgebieden, zoals recentelijk het gebied in Limburg, delen de stewards na het uitschrijven van een uvb een kaartje uit met deze informatie.

Als wij op de website van Arriva⁵⁶ zoeken op 'klacht', zien wij echter niet direct informatie over klachtbehandeling. Wel wordt als eerste zoekresultaat 'Mijn reiservaring' getoond,

⁵⁴ De Wet Mulder is de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, waarin de bestuursrechtelijke afdoening van veel verkeersovertredingen is geregeld.

⁵⁵ ns.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

⁵⁶ arriva.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

met de toelichting: 'Wil je iets kwijt over jouw reiservaring? Dat kan! Ben je niet tevreden, dan bieden wij allereerst onze excuses aan. Je kunt je suggestie, klacht of compliment delen via het contactformulier.' Bij het zoeken op 'klacht indienen' komt op de derde plaats een pagina met 'Reisregels & voorwaarden'. Op deze pagina en in de algemene voorwaarden staat vermeld dat je altijd eerst een klacht moet indienen bij de vervoerder en waar je daarna terecht kunt. Er wordt geen afzonderlijke informatie vermeld over het indienen van een klacht over een boa. Evenmin wordt de Nationale ombudsman als tweedelijns klachteninstantie voor klachten over boa's vermeld.

Connexxion geeft aan dat de boa ervan op de hoogte is hoe een klacht moet worden ingediend. Als er discussie ontstaat met de klant, zal de medewerker de klant adviseren om te kiezen voor een uvb, zodat hij later nog een klacht kan indienen. In alle gevallen ontvangt de klant een bonnetje, waarop staat vermeld dat als men het er niet mee eens, er via de website van Connexxion een klacht kan worden ingediend.

Als wij op de website van Connexxion⁵⁷ zoeken op 'klacht', komt als eerste zoekresultaat naar boven de pagina 'Klachten', met een e-mailformulier waarmee de klacht kan worden ingediend. Ook is er een verwijzing naar de pagina met de klachtenprocedure opgenomen. Op deze pagina staan ook andere manieren vermeld om een klacht in te dienen en hoe de procedure verloopt. Er wordt verwezen naar andere instanties waar een klacht kan worden ingediend, maar niet naar de Nationale ombudsman als het een klacht over een boa betreft.

c. Klachtbehandeling in de praktijk

Klachtherkenning

Klachten bij **NS** gaan over houding, bejegening en opsporing door boa's, maar ook over de verhoging van kosten van een in de trein aangeschaft treinkaartje. Met dat laatste kan men terecht bij de Geschillencommissie OV.

Arriva geeft aan dat allerlei soorten opmerkingen kunnen vallen onder de categorie 'klacht', bijvoorbeeld dat een chauffeur een halte voorbij is gereden, maar ook om onhebbelijk gedrag bij het uitschrijven van een uvb. Als een klacht gaat over een personeelslid, wordt dat wel als zodanig geregistreerd, maar niet dat het gaat om een boa. Arriva is van mening dat als iemand vindt dat de steward in zijn rol als boa onjuist heeft gehandeld, bijvoorbeeld bij het staande houden of aanhouden, dat hij daarover aangifte moet doen bij de politie. Het gaat dan om de manier waarop de boa zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend op grond van de Wet personenvervoer 2000 en daarover moet de politie oordelen, aldus Arriva. Arriva geeft desgevraagd aan dat men niet verwacht dat men dan klachten mist, omdat de boa zelf om hulp zal vragen bij de werkgever, zodra de politie contact met hem opneemt. Als de werknemer niet zelf hulp zoekt bij zijn werkgever, zou het kunnen voorkomen dat Arriva van deze melding geen bericht krijgt, tenzij de politie de aangifte of klacht meldt bij de direct toezichthouder. Dit soort situaties komt echter dermate weinig voor, dat er geen beleid over is binnen Arriva.

⁵⁷ connexxion.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

Connexion geeft aan dat de klachtenprocedure dient voor alle soorten klachten, zowel bejegeningklachten als wanneer men het niet eens is met een uvb.

De procedure

Reizigersklachten komen bij **NS** binnen bij de klantenservice. De klantenservice schat in of een klacht gaat over de boa of over bijvoorbeeld de verhoogde kosten van het kaartje. De klantenservice probeert eerst een oplossing te bereiken. Als dat niet lukt, stuurt de klantenservice de klacht door naar de direct leidinggevende. (Ernstige) boa-klachten zendt de klantenservice na eventuele schriftelijke aanvulling door klager door naar Bureau boa-zaken. Als blijkt dat een V&S-medewerker heeft gehandeld als toezichthouder en niet als boa, dan adviseert Bureau boa-zaken aan de klantenservice om de klacht door te sturen aan de leidinggevende. Die handelt de personele klacht verder af. Als de klacht wel een boa betreft, wordt de klacht verder behandeld conform de 'NS-Leidraad Boa-klacht'.

Bureau boa-zaken registreert dan de klacht, zendt een ontvangstbevestiging naar klager en kopieën van de klacht naar de (direct) toezichthouder en de teammanager. De direct toezichthouder geeft een toelichting of de boa binnen zijn bevoegdheden heeft gehandeld en koppelt terug wat de klachtaspecten zijn. Bureau boa-zaken stelt een door de teammanager uit te voeren intern onderzoek in en coördineert, adviseert en bewaakt de termijnen. De teammanager past hoor en wederhoor toe met de betrokken boa en met de klager. De teammanager maakt een verslag van de gesprekken met de boa en de klager en stuurt dit aan Bureau boa-zaken. In het verslag staat de conclusie van de teammanager met betrekking tot de klacht.

Bureau boa-zaken stuurt op basis van de rapportage van de teammanager een afdoeningsbrief aan de klager met daarin vermeldde conclusie en de eventuele maatregelen die naar aanleiding van de klacht zijn genomen. Een kopie van de afdoeningsbrief gaat naar de teammanager en de (direct) toezichthouder. De teammanager zorgt voor een afschrift van de klacht in het personeelsdossier van de boa. NS stelt dat in de brief een verwijzing naar de Nationale ombudsman is opgenomen als het een klacht over een boa betreft.

Arriva ontvangt klachten via verschillende kanalen: de website, social media en via de telefoon. Via de opdrachtgever komen ook wel eens klachten binnen, bijvoorbeeld via een Provincie. Alle klachten komen binnen bij de klantenservice. Als mensen bellen met een klacht, noteert de klantenservice wat er is besproken. De klantenservice registreert de klachten. De klantenservice maakt geen onderscheid naar het soort personeelslid over wie de klacht gaat, of het nu gaat over een machinist, bestuurder of steward. De klachten over stewards gaan vooral over het feit dat een UVB is ingediend en niet over het gedrag van de boa.

De klantenservice geleidt de klacht door. Als het gaat om uvb's, dan wordt de klacht doorgestuurd naar de afdeling boetebeheer. Klachten over de stewards gaan naar de desbetreffende teammanager. Die gaat bij de steward na wat diens kant van het verhaal is. De teammanager koppelt zijn standpunt terug aan de klantenservice. De klantenservice meldt dit terug aan de klant. Arriva gaat uit dat wat de steward vertelt waar is. Als er ondersteunend bewijs is voor het verhaal van de steward, bijvoorbeeld in de

vorm van videobeelden, dan wordt dat ook gemeld aan de klant. Meestal is die reactie voldoende. Als de klant aanhoudt, is het ook mogelijk om de videobeelden te komen bekijken. Dat komt overigens vrijwel niet voor. Er wordt door klantenservice geen oordeel gegeven over de klacht. Er wordt alleen duidelijk gemaakt wat de andere kant van het verhaal is. De klantenservice geeft die boodschap door. Als er sprake is van zowel een klacht over een steward als een klacht over de inhoud van een uvb, worden er twee meldingen gemaakt. De melding over de inhoud van een uvb wordt naar boetebeheer gestuurd en de klacht over de steward wordt naar de betreffende teammanager gezonden voor een reactie.

Arriva verwijst in klachtafhandeling over boa-klachten niet naar Nationale ombudsman, maar wel naar de geschillencommissie en het OV-loket.

Connexion ontvangt klachten via de website, per e-mail en telefonisch. De klantenservice ontvangt de klachten. Daarbij worden klachten over boa's en toezichthouders als aparte categorie geregistreerd. De klantenservice maakt dat op uit de context van de klacht, bijvoorbeeld op welke lijn of in welk gebied, op welke datum en tijdstip de medewerker heeft opgetreden. Als het gaat om een zogenoemde 100% controle, die in groepen van acht personen wordt gedaan, is het soms wel lastig om te achterhalen over welke medewerker wordt geklaagd.

De klantenservice zet de klacht door naar de S&V-teamleider van de medewerker waarover wordt geklaagd. De teamleiders zitten dicht op het dagelijks werk. Zij hebben ongeveer 15 mensen onder zich en zijn zelf ook opgeleid op het niveau boa 3. De teamleider behandelt de klacht. Hij maakt daarbij geen onderscheid tussen een boa of een toezichthouder. Hij gaat in gesprek met de medewerker en op basis van dat gesprek neemt de teamleider het standpunt in of de klacht terecht is of niet. Hij toetst daarbij met name aan zijn eigen kader, of hij zelf de klacht al dan niet terecht vindt. Als er camerabeelden beschikbaar zijn, kan hij deze bij zijn oordeel betrekken. Het lastige is wel dat er bij een klacht soms meer tijd overheen gaat en de beelden dan niet altijd meer beschikbaar zijn. De teamleider geeft zijn standpunt door aan de klantenservice, die de klager schriftelijk van deze reactie op de hoogte stelt. Als de teamleider van oordeel is dat het een terechte klacht is en hij daarover het gesprek met de medewerker aangaat, wordt de klager daarvan op de hoogte gesteld. Als de teamleider de klacht onterecht vindt of de vinger er niet achter kan krijgen, wordt de klager daarover ook geïnformeerd. Het hangt van de teamleider af hoe uitvoerig de motivering van zijn beslissing is. Het is niet zo dat de teamleider altijd achter zijn boa of toezichthouder gaat staan en deze altijd gelijk heeft. Wel heeft de teamleider goed zicht op het functioneren van de betreffende medewerker. Als er een terechte klacht komt over een medewerker kan dat een bevestiging zijn van wat hij al wist of een indicatie dat er extra aandacht moet worden gegeven in de training. De termijnen waarbinnen Connexion van de opdrachtgevers klachten moet behandelen, verschillen overigens per concessie.

Aan het einde van de klachtafhandeling geeft Connexion aan dat als klagers niet tevreden zijn met de afhandeling daarvan, zij terecht kunnen bij het OV-loket of bij de Geschillencommissie OV. Daarbij wordt vermeld welke kosten daaraan zijn verbonden. Connexion verwijst bij een klacht over een boa niet naar de Nationale ombudsman als

tweedelijns klachtinstantie. Connexxion geeft aan dat zij naar aanleiding van dit onderzoek dit alsnog zal gaan inrichten.

Aantal klachten over boa's

NS geeft aan heel weinig klachten over boa's te ontvangen. In 2016 is er één boa-klacht ontvangen via de klantenservice en ook één via de directie. In 2015 heeft de NS ook één klacht ontvangen. Over eerdere jaren gemiddeld circa 15 per jaar. In oktober 2014 is het Boa OV-examen veranderd en zijn gespreks- en benaderingstechnieken onderdeel van het examen geworden. Volgens NS verklaart dat mogelijk het geringe aantal boa-klachten dat Bureau boa-zaken ontvangt. Er zijn bij Bureau boa-zaken overigens geen cijfers bekend over de informele klachtbehandeling via de klantenservice en/of een leidinggevende, omdat Bureau boa-zaken een toegang tot die gegevens heeft.

Ook **Arriva** geeft aan heel weinig klachten over boa's binnen te krijgen. Op jaarbasis ontvangt Arriva ongeveer 2 à 3 klachten over stewards. Daarbij merkt Arriva wel op dat het lastig is om deze informatie uit de systemen te krijgen, omdat niet wordt geregistreerd of het over een steward gaat. Ook Arriva benadrukt dat in domein IV veel is geïnvesteerd in gespreks- en benaderingstechnieken in de boa-opleiding.

Connexxion ontvangt jaarlijks ongeveer 50 klachten over boa's en toezichthouders. 80% daarvan gaat over gedrag van boa's bij bekeuringen wegens eten en drinken in de voertuigen.

Contact met toezichthouder en direct toezichthouder

De direct toezichthouder en de toezichthouder zijn voor alle onderzochte vervoersbedrijven hetzelfde. Direct toezichthouder is de politiechef van de Landelijke Eenheid en toezichthouder is de Hoofdofficier van Justitie van de CVOM.

NS geeft aan dat de vorige direct toezichthouder zich niet met de klachtbehandeling bemoeide en die geheel overliet aan de NS. De huidige direct toezichthouder heeft soms vragen, zo niet, dan laat hij de klachtbehandeling over aan de NS. Een enkele keer komt van de direct toezichthouder een reactie op een afdoeningsbrief. De direct toezichthouder toetst bovendien altijd de geweldsmeldingen op proportionaliteit en subsidiariteit, eventueel na een gesprek met de boa. De toezichthouder reageert in samenspraak met direct toezichthouder.

Bij **Arriva** onderhouden de managers 'Service & Veiligheid' van elke regio contact met de direct toezichthouder. Arriva betreft de direct toezichthouder erbij als de boa zelf geweld heeft toegepast of als de boa ermee te maken heeft gekregen. In de klachtbehandeling worden de direct toezichthouder en de toezichthouder niet betrokken. Desgevraagd geeft Arriva aan dat de direct toezichthouder Arriva daar niet op heeft gewezen. Het contact met de direct toezichthouder is frequenter geworden door de inzet van de manager 'Service & Veiligheid'. Daarnaast is de medewerker die verantwoordelijk is voor de opleiding van boa's, ook verantwoordelijk voor de verlenging van de categoriale aanwijzing. Op dat gebied zijn er regelmatig contacten tussen Arriva en de direct

toezichthouder. Met de toezichthouder is sporadisch contact, met name omdat Arriva en de medewerker van het CVOM beiden lid zijn van de boa-examencommissie.

Connexxion meldt alle geweldsincidenten bij de direct toezichthouder, maar betreft de direct toezichthouder en de toezichthouder op dit moment niet in de klachtbehandeling. Connexxion geeft aan dit naar aanleiding van dit onderzoek wel te willen gaan doen, uiteraard in overleg met de direct toezichthouder en de toezichthouder. Daarbij merkt Connexxion op dat klachten over bejegening meer thuishoren in het eigen proces van Connexxion. Ook vindt Connexxion het niet nodig om de klachten over de bejegening inzake boetes voor eten en drinken aan justitie voor te leggen. De verwachting is dat de toezichthouders ook niet op dit type meldingen zitten te wachten. De inzet van geweldsmiddelen wordt wel altijd direct aan de direct toezichthouder en de toezichthouder gemeld, zelfs als het slechts gaat om bijvoorbeeld het leggen van de hand op een schouder. Het managementteam van Connexxion kan de transportboeien ook tijdelijk innemen gedurende het interne onderzoek en/of het onderzoek van de toezichthouder en de direct toezichthouder naar de inzet daarvan.

Klachtbehandeling in convenanten

Arriva werkt samen met andere bedrijven en met de politie, bijvoorbeeld bij ingangscntroles bij een station en bij evenementen. In Zuid-Holland is er bijvoorbeeld een convenant tussen Arriva en RET afgesloten, voor de halte Zuidplein. In het convenant met de RET is niets opgenomen over klachtbehandeling. Lastig bij dergelijke samenwerkingen is wel dat de apparatuur niet op elkaar is afgestemd. Dus als Arriva een boete uitschrijft, kan dat alleen een boete zijn die aan Arriva ten goede komt. Vervoerders zouden graag zien dat alle informatie in één systeem terechtkomt.

Als **Connexxion** wil samenwerken met de boa's van andere vervoerders dan moet dit per concessie in een convenant worden vastgelegd. Zo'n convenant moet door allerlei personen, ook de direct toezichthouder en de toezichthouder, getekend worden. Het is in de praktijk juridisch gecompliceerd om de tekst van een convenant gezamenlijk op te stellen. Als gevolg daarvan komen convenanten lastig van de grond. In de HIC-aanpak (high impact crime) is nu landelijk afgesproken dat men graag wil dat daar eenmalig landelijk afspraken over worden gemaakt, zodat niet steeds convenanten hoeven te worden gesloten. Het is niet duidelijk of er in een convenant iets over klachtbehandeling wordt opgenomen.

Jaarverslagen

In het jaarverslag van de **NS** is een korte opmerking opgenomen over klachtbehandeling in het algemeen en over klanttevredenheid. **Arriva** maakt geen jaarverslag, zoals in de categoriale aanwijzing is vermeld. Het kan wel zijn dat deze opdracht bij een medewerker van Arriva ligt die niet bij het gesprek aanwezig is. De direct toezichthouder en de toezichthouders vragen in ieder geval niet naar de klachten. **Connexxion** kan niet aangeven of de klachten worden gepubliceerd in het jaarverslag van het moederbedrijf Transdev en of klachten jaarlijks worden gerapporteerd aan de toezichthouder.

d. Gevolgen van de klachtbehandeling

Ten aanzien van leren van klacht geeft **NS** aan dat bij een specifieke klacht meer richting de klager wordt gereageerd wat de NS aan (leer)acties gaat ondernemen, dan bij algemene vaker voorkomende klacht, zoals over een te late trein. NS hecht veel belang aan goede klachtbehandeling en heeft daartoe een grote klantenservice. NS is namelijk afhankelijk van betalende klanten. Goede dienstverlening (ook aan de hand van klachten) daarom is belangrijk. Daarbij komt dat NS een publicitair en politiek gevoelig bedrijf is. Klachten leveren casuïstiek op voor de rollenspellen bij trainingen van NS-Leercentrum. Bij inwerken van nieuwe boa's wordt informatie met hen gedeeld over hoe een en ander is geregeld. Dat is dan ook vaak het moment dat verbeteringen volgen. Het contact met Justis verloopt altijd via de (direct) toezichthouder.

Klachtbehandeling is belangrijk voor **Arriva**, men wil graag goed scoren bij de klant en aan klanttevredenheid is ook een bonus van de opdrachtgever verbonden. Aan de andere kant kunnen burgers in de regio niet kiezen voor ander openbaar vervoer, dus je raakt de reiziger niet snel kwijt. Desondanks ziet Arriva het liefst een tevreden klant.

Het leren van klachten is niet geborgd in een procedure. De klantenservice heeft het meeste overzicht van alle klachten en meldingen die binnenkomen. De klachten worden wel geregistreerd, maar met die registratie wordt verder niet speciaal iets gedaan. De managers 'Service & Veiligheid' zijn onderdeel van het managementteam en hebben korte lijnen met de teammanagers. In die lijn kan de uitkomst van klachtbehandeling worden meegenomen in gesprekken met boa's. Signalen en klachten kunnen dus bijdragen aan een verandering in de praktijk. Daarnaast worden voorbeelden gebruikt in de agressietrainingen, die Arriva zelf aanbiedt.

Arriva geeft aan dat er nooit tussentijds een betrouwbaarheidstoets bij Justis is aangevraagd. Als er wordt getwijfeld aan de betrouwbaarheid van de boa, zal dat via arbeidsrechtelijke weg aan de kaak worden gesteld. Arriva wordt wel eens ingeseind door de politie als een boa zich bijvoorbeeld in privé-tijd misdraagt.

Connexxion hecht veel belang aan klachtbehandeling. Connexxion heeft daar uiteraard ook een commercieel belang bij: men wil graag dat de klager weer terugkomt als klant.

De teamleider die de klacht behandelt, bespreekt de klacht met de betrokken boa. Er is geen organisatiebrede sturing naar aanleiding van klachten. Alle klachten worden wel geregistreerd en gearhiveerd door de klantenservice, maar dat wordt verder niet gevolgd.

Connexxion heeft, voor zover de kennis reikt, nog nooit aanleiding gezien om bij Dienst Justis een verzoek in te dienen om tussentijds de betrouwbaarheid van een boa te laten toetsen. Het is voorstelbaar dat dit aan de orde zou zijn, bijvoorbeeld als een boa in zijn privé-situatie een strafbaar feit pleegt. Het initiatief daarvoor zou bij de direct toezichthouder vandaan moeten komen. Het strafbare feit zou dan via de politie, via collega's of via de werkgever bij hem terecht moeten komen. Hij kan dan een antecedentenonderzoek laten uitvoeren en in overleg treden met Justis over de toetsing van de betrouwbaarheid. In de contracten met de boa's is opgenomen dat zij strafbare feiten die zij plegen moeten melden. Dit gebeurt uiteraard niet altijd, maar dergelijke

informatie kan de werkgever dan later alsnog bereiken via collega's van de betreffende boa of via de politie.

e. Knelpunten en verbeteringen

NS geeft aan dat als knelpunt in de klachtbehandeling wordt ervaren dat de termijnen uit de Awb vaak te kort zijn, bijvoorbeeld bij ziekte van de betrokken boa. **Arriva** signaleert geen knelpunten of verbeteringen in de klachtbehandeling. **Connexxion** geeft aan dat naar aanleiding van dit onderzoek een aantal punten in de klachtbehandeling over boa's zal worden verbeterd. Zo zal Connexxion klagers over boa's gaan verwijzen naar de Nationale ombudsman als tweedelijns klachteninstantie. Het melden van klachten over de bejegening inzake boetes voor eten en drinken door boa's aan de direct toezichthouder en de toezichthouder gaat Connexxion bespreken met de toezichthouders. Connexxion zal nagaan of klachten worden vermeld in het jaarverslag en of de klachten jaarlijks worden gerapporteerd aan de toezichthouder.

4.2.5 Domein V: Werk, inkomen en zorg

De boa in dit domein handhaaft strafrechtelijk op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken. Wij hebben in dit domein nogmaals de gemeenten Leiden, Tilburg en Utrecht onderzocht en daarnaast de landelijke organisatie SVB.

Bij de sociale recherche van de **gemeente Leiden** zijn drie boa's werkzaam.

Gemeente Tilburg heeft vijf boa's in dienst bij het team Fraudebestrijding. Dit team doet onderzoeken op grond van de Participatiewet en de Wmo. Het aantal boa's werkzaam bij Fraudebestrijding is de laatste jaren afgenomen. Dat hangt samen met de aangiftegrens die verhoogd is. Slechts 2 à 3 keer per jaar wordt in een fraudezaak het strafrecht ingezet. Alleen dan gebruiken de boa's daadwerkelijk hun opsporingsbevoegdheden.

De **gemeente Utrecht** heeft nog 3 boa's als sociaal rechercheurs in dienst. Dit waren er in het jaar 2000 nog 8 à 9. Deze teruggang is toe te schrijven aan het verleggen van de grens waarbinnen bestuursrechtelijk wordt opgetreden. Er zijn nu meer toezichtzaken en minder strafrechtzaken.

De **SVB** is de uitvoerder van volksverzekeringen, zoals de Aow, en verzorgt de kinderbijslag. De SVB heeft slechts vijf boa's in dienst, die voor de negen vestigingen werken. Op jaarbasis schrijven de boa's ongeveer 25-30 processen-verbaal uit. In 2008 waren er nog ongeveer 70 boa's werkzaam bij de SVB. Met de invoering van controlebevoegdheden voor de Toezichthouders in de Awb bleek dat de werkzaamheden die boa's voor de SVB uitvoeren veel effectiever en sneller in te zetten te zijn als bestuursrechtelijk toezichthouder. De SVB heeft daarom alle boa's opgeleid en benoemd tot bestuursrechtelijk toezichthouder en zijn er nog slechts enkele medewerkers die boa-bevoegdheden hebben. De grens tussen beide fasen ligt bij het 'schadebedrag' van €50.000. Als in de toezichthoudende fase blijkt dat er sprake is van een schadebedrag boven die grens, draagt de bestuursrechtelijk toezichthouder de zaak over aan een boa.

a. Herkenbaarheid van de boa

De sociaal rechercheurs dragen geen uniform. De **gemeente Tilburg** merkt op dat zij zich wel altijd legitimeren met hun boa-pas, als zij in het strafrecht werkzaam zijn. De **gemeente Utrecht** meldt dat sociaal rechercheurs bij sommige acties een speciale jas dragen waarop 'sociale recherche' en een boa-logo staan afgedrukt. Ten slotte beschikken de boa's over een boa-legitimatiebewijs waar ook op staat dat ze van de gemeente Utrecht zijn. De **SVB** geeft aan dat burgers bovendien kunnen weten dat zij met een boa te maken hebben, omdat de bezoeken van een boa altijd van tevoren worden aangekondigd.

b. Informatieverstrekking over het indienen van een klacht

Voor de gemeenten **Leiden**, **Tilburg** en **Utrecht** is de informatieverstrekking over het indienen van een klacht al aan de orde geweest bij domein I.

Volgens de **SVB** staat er op de website van de SVB meer informatie over het indienen van een klacht. Als wij kijken op de website van de SVB⁵⁸ en zoeken op 'klacht', komt er per wettelijke regeling die de SVB uitvoert (bijvoorbeeld de Aow) een aparte pagina over klachten tevoorschijn. Daar staat beschreven hoe een klacht kan worden ingediend en een verwijzing naar de Nationale ombudsman als tweedelijns klachtbehandelaar.

c. Klachtbehandeling in de praktijk

Klachtherkenning

Voor de gemeenten **Leiden**, **Tilburg** en **Utrecht** is de klachtherkenning al besproken bij domein I.

De **SVB** hanteert een breed klachtbegrip. Zodra er gebeld of geschreven wordt over een toezichthouder of boa, wordt het als een klacht opgepakt. Vaak beschrijven mensen dat zij onder druk zijn gezet bij het horen. Dat is voorstelbaar, omdat de boa tijdens het verhoor indringende vragen moet stellen.

De procedure

Bij de bespreking van domein I is de klachtenprocedure van de gemeenten **Leiden**, **Tilburg** en **Utrecht** al aan de orde geweest. Deze procedure is dezelfde voor klachten over sociaal rechercheurs.

Bij de **SVB** stellen de behandelaars op de vestigingen vast of er sprake is van een klacht over een toezichthouder of een boa. Tegenwoordig belt de SVB dan eerst om te zien of de klacht middels een gesprek kan worden behandeld. Als dat niet het geval is, vindt er formele klachtbehandeling plaats. Er vindt hoor en wederhoor plaats en betrokkene ontvangt een brief ter afsluiting. De SVB hanteert een klachtenreglement.

Bij samenloop met de bezwaarprocedure, wordt een klacht over een bestuursrechtelijke toezichthouder eerst afgehandeld. Daarna wordt het bezwaar pas behandeld. De reden

⁵⁸ svb.nl (geraadpleegd op 30 januari 2017).

hiervoor is dat een onjuiste gang van zaken invloed kan hebben op de beslissing in de bezwaarprocedure.

De SVB geeft aan dat door de strikte scheiding tussen de toezichthoudende en opsporingsfase het ook helder is wanneer een klacht aan de (direct) toezichthouder moet worden doorgestuurd.

Aantal klachten

Bij de sociale recherche van de **gemeente Leiden** komen jaarlijks niet zoveel klachten binnen over boa's. De klachten hebben voornamelijk betrekking op de bejegening van een burger tijdens een huisbezoek. In 2014 en 2015 zijn er geen klachten ontvangen over de sociaal rechercheurs. In 2016 zijn er twee klachten ingediend, die beide geen betrekking hadden op misbruik van bevoegdheid.

Bij de **gemeente Tilburg** gaan juist vrijwel alle klachten over sociaal rechercheurs, ongeveer 1 à 2 per jaar, over de bejegening, al is ook daar sprake van vermenging met ontevredenheid over de beslissing. Toch ziet de gemeente Tilburg ook de mogelijkheid om over de klacht over de bejegening in gesprek te gaan als er samenloop is met een klacht over de boete of inhoud van de beslissing.

De **gemeente Utrecht** heeft de laatste vijf jaar geen klachten ontvangen over sociaal rechercheurs. Daarvoor wel.

De **SVB** heeft de laatste jaren geen enkele klacht ontvangen over boa's. Er is geen duidelijke verklaring voor het feit dat er geen klachten over boa's worden ingediend. Anderzijds is het niet vreemd, omdat het slechts over vijf boa's gaat en om een klein aantal processen-verbaal per jaar. Over de ruim 100 bestuursrechtelijke toezichthouders ontvangt de SVB ongeveer 20 klachten per jaar. Het valt dan overigens op dat er vaak pas een klacht wordt ingediend als betrokkenen de beschikking over de terugvordering ontvangen. Bovendien maakt de SVB sinds enkele jaren gebruik van een leaflet. De klantgroep van de SVB bestaat voor een groot deel uit ouderen. In de leaflet wordt uitgelegd met welk doel de toezichthouder/boa van de SVB op bezoek is geweest, voor welke feiten iemand gehoord is, dat men over de zaak contact op kan nemen met sociaal raadslieden of een rechtshulpverlener en ook met wie er bij de SVB contact opgenomen kan worden voor meer uitleg. Vroeger leidden huisbezoeken vaak tot klachten van de kinderen van de betrokken ouderen, omdat de betrokkenen zelf niet goed hadden begrepen wat er was gebeurd. Sinds de leaflet na een bezoek wordt achtergelaten, is het aantal klachten gehalveerd.

Contact met toezichthouder en direct toezichthouder

Gemeente Leiden heeft als direct toezichthouder de politiechef van de regionale eenheid Den Haag en als toezichthouder de Hoofdofficier van Justitie van het parket Den Haag.

De gemeente Leiden geeft aan dat bij de overgang van de sociale rechercheurs van de afdeling Handhaving naar de afdeling Werk en Inkomen is het periodiek overleg wel, maar de toezending van klachten aan de direct toezichthouder en de toezichthouder niet overgedragen. Dat heeft nu direct aandacht.

De **gemeente Tilburg** heeft als direct toezichthouder de politiechef van de regionale eenheid Zeeland-West-Brabant en als toezichthouder de Hoofdofficier van Justitie van het parket Zeeland-West-Brabant. Het contact met deze toezichthouders over de klachten over sociaal rechercheurs is al bij domein I besproken en wijkt bij klachten over sociaal rechercheurs daar niet van af.

De **gemeente Utrecht** heeft als direct toezichthouder de politiechef van de regionale eenheid Midden-Nederland en als toezichthouder de Hoofdofficier van Justitie van het parket Midden-Nederland. Het contact met deze toezichthouders over de klachten over sociaal rechercheurs is al bij domein I besproken en wijkt bij klachten over sociaal rechercheurs daar niet van af.

De direct toezichthouder van de **SVB** is de politiechef van de regionale eenheid Amsterdam en de toezichthouder is de Hoofdofficier van Justitie van het parket Amsterdam. De SVB stuurt een kopie van een klacht over een boa naar de direct toezichthouder en de toezichthouder, samen met een verklaring van de medewerker. De SVB begint dan met de afhandeling van de klacht.

De direct toezichthouder vormt zich een oordeel over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden als boa en beslist of het opportuun is om tot vervolging van de betreffende boa over te gaan. Hierna kan de klacht afgehandeld worden. Deze procedure is ook in het beleid van de SVB vastgelegd.

Er is regelmatig contact met de direct toezichthouder, bijvoorbeeld over de boa-passen of over de categoriale aanwijzing. Met de toezichthouder heeft de SVB alleen contact bij het aanvragen van de verlenging van de categoriale aanwijzing. Voorheen organiseerde de direct toezichthouder nog wel eens kennisdagen, nu is er met name contact met de medewerkers van de direct toezichthouder. Daarnaast vult de SVB via een app 'Toezicht op Boa's' verschillende gegevens in, bijvoorbeeld over het aantal processen-verbaal en het aantal klachten.

Klachtbehandeling in convenanten

De sociaal rechercheurs van de **gemeente Leiden** en van de **SVB** maken geen gebruik van samenwerkingsconvenanten. De convenanten van de **gemeente Utrecht** zijn bij domein I besproken.

De **gemeente Tilburg** werkt samen met zeven of acht andere regiogemeenten. De praktijk is dat de gemeente bij wie de boa in dienst is, de klacht afhandelt. Het gesprek in het kader van de klachtafhandeling wordt gevoerd door de teammanager van de gemeente waar de boa werkzaam is, samen met de teammanager van de gemeente waar de klager woont.

Jaarverslagen

Dit onderwerp is voor wat betreft de gemeenten **Leiden, Tilburg en Utrecht** al bij domein I aan de orde geweest.

In het jaarverslag vermeldt de **SVB** dat bij de klachtenprocedure een snelle en persoonlijke afhandeling voorop staat. Binnen een dag na ontvangst van de klacht wordt geprobeerd de burger te bereiken en in een informeel gesprek de klacht op te lossen. De klachtenregistratie wordt door de SVB beschouwd als een belangrijk middel om als organisatie te kunnen verbeteren. In het jaarverslag wordt ook aangegeven hoeveel klachten (per wet) er zijn ontvangen, welk oordeel er is gegeven en welk percentage tijdig is afgehandeld. Ook wordt vermeld hoeveel klachten er per onderwerp (communicatie, tijdigheid en werkwijze) er zijn ontvangen.

d. Gevolgen van de klachtbehandeling

De leereffecten en gevolgen van klachtbehandeling door de gemeenten **Leiden, Tilburg** en **Utrecht** zijn al bij domein I besproken.

De **SVB** probeert van klachtbehandeling te leren. In een casus had in de toezichthoudende fase een buurtonderzoek plaatsgevonden, maar het onderzoek had niet geleid tot een terugvordering, terwijl dit veel impact had op de betrokkenen. Er wordt dan intern besproken dat de vereisten van subsidiariteit niet uit het oog verloren moeten worden. Ook wordt besproken hoe de SVB een dergelijke situatie in de toekomst kan voorkomen. Evaluatie van klachten gebeurt een aantal keer per jaar op centraal niveau. Dat kan aanleiding zijn voor actie richting de vestigingskantoren.

Het contact met Justis vindt vooral plaats bij de categoriale aanwijzing. De SVB is wel voornemens om de boa's vaker een VOG te laten overleggen, dan nu gebeurt. Op dit moment overlegt iemand een VOG bij indiensttreding en bij de vijfjaarlijkse verlenging. De SVB heeft geen tussentijdse betrouwbaarheidsonderzoeken aangevraagd bij Dienst Justis. Een klacht kan voor de SVB wel aanleiding zijn om een toezichthouder of boa geen onderzoek 'buiten' meer te laten doen.

e. Knelpunten en verbeteringen

De knelpunten en verbeteringen die door de gemeenten **Leiden, Tilburg** en **Utrecht** worden gesignaleerd, zijn al bij domein I aan de orde geweest.

De **SVB** ervaart geen knelpunten in de klachtbehandeling.

Totaal aantal klachten over boa's

Onderstaande tabel bevat een overzicht van het aantal klachten per onderzochte werkgever.

Domein	Werkgever	Gemiddeld aantal klachten per jaar	Aantal boa's
I. Openbare ruimte	Gemeente Tilburg	17	61
	Gemeente Leiden	22	21
	Gemeente Utrecht	25	95
II. Milieu	Staatsbosbeheer	4	117
	Natuurmonumenten	27	80
	LID	5	17
	NVWA	1	575
III. Onderwijs	Gemeente Tilburg	2	8
	Gemeente Leiden/RBL	1	20
	Gemeente Utrecht	0	10
IV. Openbaar vervoer	NS	3 (enkele)	3.500
	Arriva	3 (enkele)	235
	Connexxion	50	75
V. Werk, Inkomen, zorg	SVB	0	5
	Gemeente Tilburg	2	5
	Gemeente Leiden	1	3
	Gemeente Utrecht	0	3

4.3 Signalen van burgers via het meldpunt

Op 14 november 2016 heeft de Nationale ombudsman een meldpunt geopend. Burgers werden opgeroepen om hun ervaringen met het indienen van een klacht over een boa of de reden waarom zij dat niet gedaan hadden, met de Nationale ombudsman te delen. Wij wilden graag weten waar burgers tegen aanliepen bij het indienen van een klacht, of zij wisten waar zij de klacht over de boa moesten indienen en of de klacht naar tevredenheid werd afgehandeld. Ook wilde de ombudsman weten of burgers gewezen werden op de mogelijkheid om de klacht aan een andere instantie voor te leggen, als zij het niet eens zouden zijn met de uitkomst van de klachtbehandeling.

In deze paragraaf geven we een impressie van de meldingen die wij hebben ontvangen.

In totaal hebben ruim 80 burgers een melding gedaan bij het meldpunt. De Nationale ombudsman heeft de reacties geanalyseerd. Dat gaf geen eenduidig beeld; sommige burgers waren ontevreden over de klachtbehandeling, andere burgers waren zeer tevreden over klachtbehandeling.

Burgers hebben aangegeven dat zij het werk van boa's belangrijk vinden. Ook vinden burgers dat werkgevers van boa's een grote rol spelen in de wijze waarop boa's hun werk uitvoeren. Controle op werk van mensen met enig gezag is voor burgers een belangrijk thema. Niet alle meldingen hadden overigens betrekking op klachtbehandeling over boa's. Burgers meldden ons dat zij ontevreden waren over de inzet van handhaving; er werd te weinig of te streng gecontroleerd. Ook ontvingen wij klachten over controleurs of toezichthouders die geen boa waren. Deze meldingen vallen niet binnen de reikwijdte van ons onderzoek. Ook ging een aantal meldingen niet over de klachtbehandeling, maar over gedragingen van boa's zelf. Indien mogelijk heeft de Nationale ombudsman een aantal signalen als klacht in behandeling genomen.

Gesprek

Met verschillende burgers zijn wij telefonisch in gesprek gegaan om verder over hun melding door te praten. We zijn bijvoorbeeld nagegaan of burgers wisten dat ze konden klagen, of hen bekend was bij welke instantie zij hun klacht moesten indienen en hoe zij de klachtprocedure hebben ervaren.

'Mijn vader heeft geen melding gemaakt tegen de boa's omdat hij niet wist dat dit kon, anders had hij dit gedaan. Misschien dat hij dit nog gaat doen.'

Geen klacht indienen

Verschillende burgers geven aan dat zij niet wisten dat zij een klacht konden indienen of dat zij zich niet gerealiseerd hadden dat zij ook een klacht in hadden kunnen dienen. Het komt ook voor dat burgers wel een klacht wilden indienen, maar daarover onvoldoende informatie konden vinden of kregen (bijvoorbeeld op de website van de werkgever of via de klantenservice).

De meeste burgers die zich bij ons gemeld hebben, gaven aan dat zij geen klacht hadden ingediend omdat het voor hen onbekend was, wie de werkgever van de boa is. Burgers geven aan dat het stelsel onoverzichtelijk is; is de boa in dienst van de gemeente, van de rijksoverheid, van de politie of van een private werkgever? Anderen geven aan dat zij hun klacht over de gedraging van de boa in hebben gebracht in de procedure (tegen de (straf)beschikking) bij de rechter.

Burgers vertellen ons ook dat zij wel op de hoogte waren van de klachtprocedure, maar dat zij geen klacht durfden in te dienen. Zij geven aan bang te zijn voor vergeldingsmaatregelen van de desbetreffende boa. Zij 'kennen' de boa bijvoorbeeld uit hun directe omgeving of weten dat zij de boa nog vaker zullen tegenkomen.

*'Ik heb wel degelijk een klacht over een boa... Maar ik durf niet...
De man woont 2 straten verderop en heeft al laten weten dat 'ik het wel zou merken' als ik een klacht over hem indiende of aangifte zou doen.'*

Iemand anders vertelde zich geïntimideerd te voelen door de boa die hij kent. Hij verwachtte dat die boa de tip had gegeven voor het optreden van andere boa's waarover hij wilde klagen. Ook als een boa een waarschuwing heeft gegeven, zijn burgers terughoudend met het indienen van een klacht. Zij weten niet of de boa later alsnog een boete op zou kunnen leggen, terwijl zij er nu met een waarschuwing van af zijn gekomen.

Klachtbehandeling

Als klachtbehandeling wel plaatsvindt, lopen burgers aan tegen de boa-werkgevers die van mening zijn dat de verklaring van de boa zwaarder weegt dan de verklaring van de burger over de gedraging. In sommige gevallen wordt om die reden meegedeeld dat een formele klacht geen zin heeft, omdat de verklaringen van de burger en de boa niet overeenkomen. Burgers hebben ons ook laten weten dat zij in het kader van de klachtbehandeling graag in gesprek willen gaan met de boa, om (wederzijds) te leren van het voorval.

'Op mijn eerste brief heb ik alleen een telefoontje ontvangen met de mededeling dat men ernaar zou kijken, maar dat ik verder niets schriftelijk terug zou horen. Dat alleen al is al klachtwaardig.'

Burgers hebben meerdere keren naar voren gebracht dat, voornamelijk bij private instanties, er in het geheel niet op hun klacht is gereageerd. Zij blijven in het ongewisse of hun klacht wel is behandeld. En als er wel wordt gereageerd, dan gebeurt dat vaak telefonisch.

Daarnaast is er meerdere malen aangegeven dat er niet schriftelijk op de klacht is gereageerd, terwijl de burger niet tevreden was met de mondelinge afhandeling van de klacht. Het komt ook voor dat burgers tijdens de klachtbehandeling niet worden gehoord.

In sommige gevallen was het ook voor de boa-werkgever onduidelijk wie de klacht over de boa moest afhandelen. Een klacht werd door de boa-werkgever bijvoorbeeld doorgestuurd naar Justis. Die gaf vervolgens terecht aan dat de klacht door de werkgever moest worden afgehandeld. De burger stond met lege handen. Er is ook een situatie gemeld waarin de klacht door de boa-werkgever naar het OM is doorgestuurd. Een ander voorbeeld is dat een klacht over een boa telefonisch werd ingediend, waarna de burger werd doorverbonden aan de desbetreffende boa.

Als de klacht wel schriftelijk werd afgehandeld, werd niet in alle gevallen (die bij de Nationale ombudsman bekend zijn), naar de Nationale ombudsman verwezen als tweedelijns klachteninstantie. Een ander aspect dat burgers noemen is dat in de klachtafhandelingsbrief niet op alle afzonderlijke elementen wordt ingegaan. En in een enkel geval vond de burger dat onvoldoende concreet werd, welke maatregelen de instantie had genomen om dezelfde klachten in het vervolg te voorkomen.

'Over de behandeling van de klacht ben ik bijzonder positief. Allereerst wilde de jurist, die mijn klacht behandelde, mij telefonisch spreken. Ik kreeg tijdens dit gesprek volop de gelegenheid om mijn verhaal te doen en er werd ook goed gereageerd en meegedacht. Ik kreeg ten slotte nog een uitgebreide brief waarin o.a. stond dat de boa in kwestie tijdens een volgend gesprek nog eens zou worden gewezen op de rol van gastheer die hij heeft en dat men hoopte dat ik toch nog met plezier naar de natuurgebieden zou blijven komen.'

Positieve signalen over klachtbehandeling

De Nationale ombudsman ontving ook positieve signalen over de behandeling van klachten over boa's. Onderdelen uit de klachtbehandeling die burgers waarderen zijn het (goede) gesprek over de klacht, waarbij burgers de mogelijkheid krijgen om hun verhaal te doen. Ook meldden burgers dat zij het prettig vinden dat zij een brief hebben gekregen over hun klacht, waarin de werkgever ingaat op de klacht, en, als dat van toepassing is, tot welke maatregelen de ingediende klacht heeft geleid. Tot slot geven burgers aan dat zij graag in gesprek zouden gaan met de boa over wie zij een klacht hebben. Burgers verwachten dat er in een dergelijk gesprek wederzijds begrip kan worden gekweekt.

Wat verwacht de burger?

Uit de meldingen die de Nationale ombudsman heeft ontvangen, is in grote lijnen wel af te leiden wat burgers verwachten als zij een klacht in (willen) dienen: duidelijke informatie over de klachtprocedure, een persoonlijk gesprek en informatie over de wijze waarop hun klacht is behandeld.

4.4 Externe klachtbehandeling

Het aantal klachten over boa's dat de Nationale ombudsman de laatste jaren heeft ontvangen, is relatief gering, het varieert van ongeveer 10 tot 30 klachten op jaarbasis, met een kleine toename in de laatste jaren. Jaarlijks worden er slechts enkele rapporten uitgebracht. Klachten worden ook vaak aangepakt via interventies. Door tussenkomst van de Nationale ombudsman wordt de klacht dan alsnog naar tevredenheid opgelost. Soms wordt bemiddeling toegepast. De overige klachten kunnen niet in behandeling worden genomen. Een aantal daarvan ziet eigenlijk op de 'bekeurde' overtreding en wordt verwezen naar bezwaar/beroep, andere klachten zijn nog niet door de boa-werkgever behandeld en worden terugverwezen voor interne klachtbehandeling. Als de Nationale ombudsman de klacht wel oppakt, betreft het vaak de bejegening door boa's, maar ook regelmatig de opsporing (het onterecht opstellen van een proces-verbaal bijvoorbeeld).

Een korte ronde langs de Rotterdamse ombudsman, de ombudsman Metropool Amsterdam, de ombudsman Den Haag en de Overijsselse ombudsman levert het beeld op dat ook zij jaarlijks heel weinig klachten over boa's ontvangen (ongeveer variërend van één tot vijf per jaar). De ombudsman Den Haag merkte nog op dat bij een kwestie met tegenstijdige verklaringen de gemeente in de beleving van de klager te snel meer waarde hecht aan de ambtsedige verklaring van de boa en niet geïnteresseerd lijkt te zijn in die van de klager. Hierdoor ontstaat bij de burger het idee dat klagen geen zin heeft, wat een mogelijke verklaring is voor het lage aantal klachten over boa's.

4.5 Gesprekken met overige betrokken partijen

In het kader van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman ook gesproken met andere betrokkenen.

Zo is gesproken met Stichting ExTH, de organisatie die verantwoordelijk is voor de examinering van het basisexamen en de permanente her- en bijscholing van de boa's in een aantal domeinen. De informatie die door Stichting ExTH werd gedeeld, is verwerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport.

Ook spraken wij met de voorzitter van de examencommissie BOA-OV. De inhoud van dit gesprek is deels verwerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport. De voorzitter geeft verder aan dat al in 2004 - eerder dan in de andere domeinen - er een verbeteringsslag is gemaakt in de opleiding van OV-boa's. Er wordt een specialisatie aangeboden voor de OV-gerelateerde wetgeving, maar er is ook meer aandacht voor gespreks- en benaderingstechnieken. Deze wens kwam vanuit de vervoersbedrijven zelf. Het proces van klachtbehandeling is op dit moment geen onderdeel van de opleiding. De voorzitter van de examencommissie geeft aan dat het gevaar daarvan zou kunnen zijn dat de boa een klant te snel gaat verwijzen naar de klachtprocedure, in plaats van zelf het gesprek aan te gaan en te de-escaleren.

Verder heeft de Nationale ombudsman gesproken met reizigersorganisatie Rover, die ook verantwoordelijk is voor het OV loket. Rover krijgt sporadisch een klacht over een boa. Het gaat dan meestal over de onduidelijkheid over de bevoegdheden van de boa. Reizigers weten niet waar zij hun klachten moeten indienen. Ook zijn mensen bang voor represailles en durven daarom geen klacht in te dienen.

Met de vakbond BOA-ACP is er eveneens contact geweest. BOA-ACP is onderdeel van de politievakbond ACP en vertegenwoordigt bijna 700 boa's uit de domeinen 1, 2 en 4. BOA-ACP ontvangt geen klachten over boa's. De vakbond wordt wel door leden benaderd die vragen hoe het klachttraject verloopt. Soms vragen boa's ook of men hen wil begeleiden bij het gesprek. Van de boa's en hun werkgevers hoort BOA-ACP dat er veel wordt geklaagd. Een boa-werkgever vertelde dat er veel klachten worden ingediend om het systeem te frustreren. Mensen hebben een bon gehad waar ze het niet mee eens zijn en dienen een klacht in over het gedrag van de boa.

BOA-ACP heeft in juni 2016 het initiatief genomen om het 'Politie-Boa-platform' op te richten. BOA-ACP, de NPB (Nederlandse politiebond), PDM (Politie, Dier en Milieu), de politie, het ministerie van V&J, het OM en nog wat overheidspartijen die een rol spelen in boa aangelegenheden nemen deel aan dit platform.

De Nationale ombudsman heeft ook gesproken met de landelijke boa-coördinator van de politie en de beleidsmedewerker van het ministerie van V&J, die het boa-beleid in zijn portefeuille heeft. Ook is contact gezocht met de VNG, Vide (een beroepsvereniging van professionals in het veld van toezicht, inspectie en handhaving) en Beboa (een beroepsvereniging voor buitengewoon opsporingsambtenaren), maar zij konden geen relevante informatie over klachtbehandeling over boa's verstrekken.

5 HET TOEZICHT OP BOA'S IN DE KLACHTBEHANDELING IN DE PRAKTIJK

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het toezicht op de klachtbehandeling onderzocht. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, biedt artikel 42 BBO een speciale waarborg in de klachtbehandeling als het om boa's gaat. Deze waarborg houdt in dat een klacht meteen moet worden voorgelegd aan de direct toezichthouder en de toezichthouder. Het oordeel van de toezichthouder moet door de boa-werkgever in acht genomen worden bij de afhandeling van de klacht.

De Nationale ombudsman heeft gesprekken gevoerd met een aantal direct toezichthouders en toezichthouders. Hij heeft ervoor gekozen om de toezichthouders te selecteren die het toezicht uitoefenen op de boa-werkgevers die al in dit onderzoek betrokken zijn. Op die manier kan de hele 'lijn' worden gevolgd. Voor de duidelijkheid is in bijlage 1 een overzicht opgenomen van de boa-werkgevers waarmee de Nationale ombudsman heeft gesproken en de 'bijbehorende' direct toezichthouders en de toezichthouders die bij het onderzoek zijn betrokken.

In het kader van dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman vragen gesteld aan de minister van V&J en gevraagd om zijn visie op de klachtbehandeling over boa's. De minister is systeemverantwoordelijke voor het boa-beleid. De reactie van de minister is daarom in dit hoofdstuk over het toezicht opgenomen. Daarna volgt een weergave van de gesprekken met direct toezichthouders en toezichthouders. Het hoofdstuk sluit af met een verslag van het gesprek met Justis, het dienstonderdeel van het ministerie van V&J dat verantwoordelijk is voor het verlenen en intrekken van de boa-bevoegdheden.

5.2 Reactie van de minister van V&J

De minister geeft aan dat, voor zover na kon worden gegaan, de parketten van het Openbaar Ministerie (OM) in 2016 in circa 58 zaken als toezichthouder in de klachtbehandeling zijn betrokken. De Hoofdofficieren van Justitie van verschillende parketten zijn als toezichthouder aangewezen. In de praktijk wordt de toezichthoudende taak van de Hoofdofficier van Justitie uitgevoerd door een medewerker van de afdeling Beleid en Strategie van het betreffende parket. De werkzaamheden van de toezichthouder zien volgens de minister toe op de advisering over integriteitsschendingen, het afhandelen van klachten en het bewaken van de kwaliteit van de opsporing.

In de gevallen dat een klacht gaat over het (onjuist) uitoefenen van opsporings- en geweldsbevoegdheden geeft het OM als toezichthouder altijd een schriftelijk oordeel aan de werkgever over het uitoefenen van deze bevoegdheden (rechtmatigheid en behoorlijkheid), zo geeft de minister aan. Een enkel parket laat de beoordeling over aan de direct toezichthouder, met name bij geweldsmeldingen. Bij de zogenaamde bejegeningklachten is de betrokkenheid van het OM als toezichthouder minder groot. Bij deze klachten doet de werkgever de klacht doorgaans zelf af, aldus de minister.

In 2016 heeft de betrokkenheid van de toezichthouder in de klachtbehandeling in geen enkel geval geleid tot vervolging van de betreffende boa. In 2016 is in één zaak binnen arrondissement Den Haag aangifte van een strafbaar feit gedaan tegen een boa. In deze zaak is niet overgegaan tot strafrechtelijke vervolging wegens onvoldoende wettig en overtuigend bewijs. Ook door parket Noord-Nederland werd één zaak tegen een boa door het OM geseponeerd.

Het OM ervaart als een knelpunt in de klachtbehandeling over boa's het gebrek aan kennis van de klachtenprocedure bij werkgevers dan wel het ontbreken van zo'n procedure. Een ander aandachtspunt is dat het geregeld voorkomt dat een gedegen klachtonderzoek van de zijde van de werkgever ontbreekt en werkgevers ten onrechte de indruk hebben dat de direct toezichthouder en de toezichthouder het onderzoek zullen verrichten.

De mogelijke verbeteringen die de minister voorstelt zijn de volgende.

- De kennis over de klachtenprocedure bij werkgevers van boa's kan worden vergroot. Duidelijk moet zijn dat er een klachtenprocedure moet zijn, dat werkgevers zelf het klachtenonderzoek moeten verrichten en dat dit een instrument is voor kwaliteitsverbeteringen.
- Het verdient aanbeveling dat de werkgever bij de aanvraag voor een boa-akte een kopie van de klachtenprocedure bijvoegt. Hiermee wordt de werkgever aangezet een klachtenprocedure te hebben. Tevens wordt hiermee aan toezichthouders en Justis inzichtelijk gemaakt op welke wijze mogelijke klachten door werkgevers worden afgehandeld. Om het eenvoudiger te maken kan informatie over klachtbehandeling centraal worden belegd (op bijvoorbeeld een speciale website) voor zowel werkgevers als burgers. Net als bij klachten over de politie kan op die site een standaard klachtenformulier worden geplaatst.
- Het verdient tevens aanbeveling om tussen de werkgevers, direct toezichthouders en toezichthouders goede afspraken te maken over de routing van klachten. Het gaat daarbij om welke klachten werkgevers op grond van artikel 42 BBO aan de toezichthouder sturen en welke klachten werkgevers met de direct toezichthouder kunnen afdoen, zoals bejegeningklachten. Beseft moet worden dat dit niet eenvoudig is, omdat er rond de 550 boa-werkgevers zijn. Daarom wordt ook voorgesteld om in de Beleidsregels, waarin het boa-beleid is opgenomen, de klachtenprocedure en de afspraken die daarover door betrokken partijen worden gemaakt uitgebreider dan nu het geval is te beschrijven.

5.3 Gesprekken met direct toezichthouders

De direct toezichthouders zitten het dichtst op de boa-werkgevers. Zij zijn verantwoordelijk voor het dagelijks functioneren van de boa's. In de klachtbehandeling moeten zij ook worden betrokken. We hebben in dit onderzoek gesproken met de personen die het direct toezicht in de dagelijkse praktijk uitoefenen. Het direct toezichthouderschap is bij de Nationale Politie door de korpschef gemandateerd aan de politiechefs van de regionale eenheden. Die hebben deze bevoegdheid over het algemeen weer ondergemandateerd aan een coördinator binnen de eenheid. Met deze

coördinatoren hebben wij de gesprekken gevoerd. Bij de Rijksdiensten geldt eveneens dat het hoofd van de dienst de direct toezichthouder is, maar dat hij deze taak in de praktijk heeft gemandateerd aan een coördinator binnen de organisatie. In dit rapport duiden we de direct toezichthouders aan als 'politiechef' of IG-NVWA.

We hebben ervoor gekozen om met de direct toezichthouders en de toezichthouders in gesprek te gaan die het direct toezicht uitoefenen over de boa's van wie we ook de werkgevers gesproken hebben. Zo hebben we de werkgever, de direct toezichthouder en de toezichthouder in één keten gesproken.

De direct toezichthouders komen in deze paragraaf aan het woord. Na een korte introductie van de direct toezichthouders bespreken we hun contacten met de boawerkgevers, hun rol in de klachtbehandeling en hun contacten met toezichthouders, met andere direct toezichthouders en overige betrokkenen. Deze gesprekken zijn niet gerubriceerd per domein, omdat het direct toezichthouderschap in veel gevallen domeinoverstijgend is.

a. Introductie

De **Inspecteur-Generaal van de NVWA (IG-NVWA)** is per 1 januari 2012 aangewezen als direct toezichthouder voor de boa's van de NVWA en de boa's van Staatsbosbeheer. Bij de NVWA gaat het om 575 inspecteurs en bij Staatsbosbeheer zijn 94 boa's werkzaam.

De **politiechef van de regionale eenheid Zeeland-West-Brabant (politiechef ZWB)** houdt toezicht op alle boa's in Zeeland-West-Brabant, dit zijn er tussen de 400 en 500. Ze zijn verdeeld over alle domeinen. Het merendeel van de boa's is werkzaam bij een gemeente, maar ook zijn er boa's werkzaam bij het Zeeuwse Landschap, het Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Omgevingsdiensten en een aantal particuliere werkgevers (Landgoederen).

De **politiechef van de regionale eenheid Amsterdam (politiechef Amsterdam)** houdt toezicht op de boa's van de gemeente Amsterdam (Handhaving&Toezicht en de leerplichtambtenaren), het GVB (Veiligheidsteam Openbaar Vervoer; VOV), het UWV en de SVB. De boa's zijn werkzaam in alle domeinen. Het merendeel van de boa's is werkzaam in het domein openbare ruimte en openbaar vervoer. De boa's van het VOV zijn in dienst bij Handhaving&Toezicht. Zij werken nauw samen met de politie. Het gaat om een groot aantal boa's, alleen al bij de gemeente Amsterdam en het GVB zijn ruim 1.000 boa's in dienst.

De **politiechef van de regionale eenheid Den Haag (politiechef Den Haag)** houdt toezicht op 1.200 politieboa's en ongeveer 900 boa's in de andere domeinen, met name bij gemeenten en openbaar vervoer bedrijven (met name de HTM met 160 boa's). De grootste groep boa's bestaat uit boa's die werkzaam zijn in de openbare ruimte. Daarnaast vallen leerplichtambtenaren, boswachters, duinwachters, milieuambtenaren, en boa's die werkzaam zijn bij een paar waterschappen onder zijn toezicht.

De **politiechef van de regionale eenheid Midden-Nederland (politiechef Midden-Nederland)** houdt toezicht op ongeveer 1.600 boa's in de Gooi- en Vechtstreek, Flevoland en Utrecht. De helft daarvan valt onder domein VI (politieboa's), de andere helft bestaat uit boa's werkzaam in de andere domeinen. Hij heeft te maken met 77 werkgevers, waaronder 39 gemeenten, Natuurmonumenten, particuliere grondeigenaren en controleurs van Qbuzz.

Onder het toezicht van de **politiechef van de Landelijke Eenheid (politiechef Landelijke Eenheid)** vallen zo'n 6.000 boa's die bij ongeveer 25 werkgevers werkzaam zijn. De boa's van de werkgevers die landelijk werken vallen onder de politiechef van de Landelijke Eenheid. Het gaat om 1.000 boa's in het generieke domein en om 5.000 boa's die werkzaam zijn bij 'externe werkgevers', zoals de LID, de erfgoedinspectie, de DJI, Rijksrecherche, de Kansspelautoriteit en vervoersbedrijven, de laatste categorie voor zover zij een landelijke concessie hebben of op meerdere plekken in het land een concessie hebben.

b. Contact met boa-werkgevers

De **IG-NVWA** geeft aan dat binnen de NVWA een organisatorische scheiding is aangebracht tussen de boa-werkgever en de direct toezichthouder. Er vindt regelmatig contact plaats met de NVWA en Staatsbosbeheer, bijvoorbeeld over de aanvraag van een nieuwe categoriale aanwijzing en of daarbij geweldsmiddelen mogen worden aangevraagd. De NVWA zoekt nog naar een goede invulling van het direct toezichthouderschap. Die belangen van de toezichthouder en boa-werkgever kunnen strijdig zijn en het is dan lastig daarin een plaats in te nemen.

De NVWA zit dicht op de praktijk van de boa's van Staatsbosbeheer; vroeger leidde de Algemene Inspectiedienst (AID; één van de voorlopers van de NVWA) de boa's van Staatsbosbeheer op. Vóór 2012 waren zij onbezoldigd ambtenaren van de AID. De boa's van de NVWA begeleiden ook nu nog de boa's van Staatsbosbeheer, bijvoorbeeld bij het opmaken van de processen-verbaal en bij het bespreken van opsporingsonderzoeken. De boa's van SBB volgden tot voor kort ook de verplichte basisopleiding en permanente her- en bijscholing van de Inspectie-academie van de NVWA. Na april 2017 gaat de examinering van de opleidingen over naar Stichting ExTH.

De **politiechef ZWB** heeft de intentie om elke werkgever eenmaal per jaar te bezoeken. Op de agenda staan dan onderwerpen als geweldgebruik door boa's, veilige publieke taak, klachtbehandeling en beleid ten aanzien van boa's. Het gesprek gaat ook over de toekenning of uitbreiding van bevoegdheden van boa's of over eventuele geweldsmiddelen. Verder is er contact als er een casus is; bijvoorbeeld als een boa-werkgever een vraag heeft over een concrete situatie.

De politiechef ZWB neemt ook contact op met een werkgever als hij een zorgelijke situatie ziet, bijvoorbeeld in een situatie waarin een werkgever naast zijn eigen boa's ook boa's inhuurt. Vooral gemeenten willen een goede relatie met hun burgers houden en instrueren de boa's om flexibel te zijn. Soms zijn de ingehuurde boa's minder flexibel dan de eigen boa's. Het is dan onduidelijk wat het handhavingsbeleid is.

De **politiechef Amsterdam** geeft aan dat er niet met alle boa-werkgevers evenveel contact is. Er is contact als er iets verandert in de wetgeving of als er iets bijzonders aan de hand is. De politiechef Amsterdam geeft advies, bijvoorbeeld bij de verlenging van de akte of bij eventuele wijzigingen in de Beleidsregels en vragen met betrekking tot bevoegdheden.

De **politiechef Den Haag** probeert met elke boa-werkgever periodiek contact te hebben. Soms vindt dat contact ad hoc plaats als werkgevers problemen of vragen hebben. De frequentie van het contact is wisselend. De politiechef Den Haag vindt dat hij vooral een adviserende rol heeft. Dat begint al met het uitbrengen van advies ten aanzien van de aanstelling van boa's. Bij veel gemeenten is er weinig kennis over bevoegdheden en geweldsmiddelen, daarover krijgt hij veel vragen.

De **politiechef Midden-Nederland** geeft aan dat hij vooral reactief optreedt, in die zin dat hij reageert op signalen die binnenkomen. Als hij actief zou willen opereren, zou hij meer met de werkgevers in contact moeten treden, maar daarvoor ontbreekt de capaciteit. Er vindt jaarlijks een bijeenkomst plaats met alle werkgevers. Het onderwerp klachten komt dan ook aan de orde. Met de ene werkgever heeft de direct toezichthouder meer contact dan met de andere. Met Natuurmonumenten bijvoorbeeld is er structureel maandelijks contact, omdat het een grote landelijke werkgever is. Verder heeft de politiechef vaak contact met boa-werkgevers bij geweldsmeldingen en klachten.

De **politiechef Landelijke Eenheid** geeft aan dat het contact met de boa-werkgevers wisselt. Eén keer per jaar voert hij een jaargesprek met de werkgever, waarin het jaarverslag wordt besproken. Daarnaast zijn er ook operationele contacten, zoals over het verlengen van een akte of over de beëdiging. Maar ook als er een incident is geweest waarbij een boa was betrokken, over de betrouwbaarheid en integriteit van de betreffende boa en over geweldsmeldingen.

De betrouwbaarheid en integriteit wordt ook op basis van geweldsmeldingen, en klachten en signalen van de werkgever getoetst. Alleen als er gericht aanleiding toe is, kan politie-informatie worden geraadpleegd. Bijvoorbeeld als er verhalen de ronde doen over iemand, of als er veel geweldsmeldingen of klachten over een bepaalde boa komen. Dan gaat de politiechef Landelijke Eenheid daarover in gesprek met de boa. Het komt ook voor dat justitie en politie meldingen doen aan de politiechef Landelijke Eenheid over een boa, bijvoorbeeld als er sprake is van een melding over huiselijk geweld.

c. De klachtbehandeling

De **IG-NVWA** geeft aan dat de taken van de direct toezichthouder zijn vastgelegd in het BBO en het toezichtarrangement, maar dat deze taakomschrijving vrij algemeen is en niet voorschrijft hoe deze taken concreet ingevuld dienen te worden. De IG-NVWA is veel in gesprek geweest met de toezichthouder om te ontdekken wat de toezichthouder van de direct toezichthouder verwachtte.

De IG-NVWA heeft van de NVWA als boa-werkgevers slechts enkele klachten ontvangen in de afgelopen jaren. Van Staatsbosbeheer werden ook jaarlijks twee of drie klachten ontvangen.

Wettelijk gezien zou het toereikend zijn om de klacht over de boa door te zenden naar de toezichthouder. De IG-NVWA heeft echter samen met de toezichthouder een adviserende rol op zich genomen. Gezamenlijk wordt de doorgezonden klacht en eventueel de concept klachtafhandelingsbrief bekeken en daarover geadviseerd aan de werkgever. Dat levert ook een betere kwaliteit van klachtbehandeling op. De toezichthouder geeft een oordeel over de klacht, die de hoofdinspecteur vervolgens afdoet. De IG-NVWA en de toezichthouder ontvangen een afschrift van de brief.

De IG-NVWA geeft aan dat het lastig is om de uitkomsten van klachtbehandeling te blijven borgen. Soms geeft de IG-NVWA samen met de toezichthouder duidelijke verbeterpunten mee. Maar wat de volgende stap zou moeten zijn, is lastig. In sommige gevallen is de gedraging van de boa met name toe te rekenen aan de werkgever. De direct toezichthouder kan niet meer doen dan er op vertrouwen dat de verbeterpunten opgepakt worden en dat zij zich niet zullen herhalen.

Als er in de klachtprocedure aanleiding zou zijn om de klacht te melden bij Dienst Justis omdat het ook de betrouwbaarheid van de boa betreft, dan zou de IG-NVWA dat doen. Het is tot nu toe niet nodig geweest. De IG-NVWA verwacht overigens dat dit soort zaken door de boa-werkgever vaak via de arbeidsrechtelijke weg afgehandeld zullen worden. De vraag is ook of het altijd proportioneel is om het betrouwbaarheidsonderzoek en eventueel intrekking van de bevoegdheid in te zetten.

De **politiechef ZWB** krijgt weinig klachten voorgelegd, in de laatste anderhalf jaar is er één formele klacht behandeld. Dit betrof een klacht over een boa in dienst van een particuliere werkgever. Deze klacht was lastig te behandelen omdat de particuliere boa-werkgever weinig ervaring had met klachtbehandeling en ook weinig middelen had om adequaat onderzoek te doen. De politiechef ZWB heeft toen zelf het onderzoek gedaan en advies aan de toezichthouder gegeven. De toezichthouder heeft vervolgens een oordeel gegeven. De politiechef ZWB merkt overigens geen verschil in behandeling van klachten over private of publieke boa's. Het werk is vaak wel anders georganiseerd bij de diverse werkgevers. Werkgevers hebben vaak een andere insteek of uitgangspunt.

Er worden soms ook klachten doorgezet door de werkgever die niet rechtstreeks het optreden als boa raken. Dit is een keer gebeurd bij het optreden van een boa die werkzaam was als parkeercontroleur, hij handelde als fiscalist en niet als boa, maar had wel het boa-uniform aan. De casus is toen na overleg met de toezichthouder toch opgepakt. Het ging over aspecten als gedrag, houding, bejegening en sociale vaardigheden die bij een boa van belang zijn. Omdat het niet ging om het handelen als boa mocht er geen oordeel worden gegeven door de direct toezichthouder, maar er was wel aanleiding om in gesprek te gaan met de boa en de werkgever. Veel kwesties waar geweld een rol bij speelt komen bij de politiechef ZWB overigens binnen via de verplichte geweldsmelding.

Informeel klachtbehandeling door de boa-werkgever is volgens de politiechef ZWB geen probleem, zolang de klachten die gemeld moeten worden bij hem en de toezichthouder ook daadwerkelijk worden gemeld.

De politiechef ZWB is van mening dat hij geen invloed heeft op de klachtbehandeling. Hij kan wel uitleggen hoe klachtbehandeling in zijn werk gaat en wat van de boa-werkgever wordt verwacht. Dit is ook een aandachtspunt tijdens de jaarlijkse gesprekken. De politiechef ZWB krijgt nauwelijks jaarverslagen binnen.

De **politiechef Amsterdam** ontvangt over boa's in het openbaar vervoer maar ongeveer acht klachten op jaarbasis. Wat Handhaving en Toezicht betreft, gaat het ook om een zelfde aantal klachten. Het gaat voornamelijk over bejegeningklachten, bijvoorbeeld dat een boa de betrokkene heeft vastgehouden toen die het voertuig wilde verlaten. Het is opvallend dat met zoveel boa's in de regio Amsterdam er in totaal nog geen twintig klachten op jaarbasis bij hem terecht komt. De politiechef kan dat ook niet verklaren. Wel is er verschil in de handelwijze van de boa-werkgevers. Van teamleiders van sommige stadsdelen hoort hij vrijwel nooit iets over de klachtbehandeling en met andere stadsdelen heeft hij vaker contact over de klachtbehandeling.

De politiechef Amsterdam heeft in samenwerking met de toezichthouder enkele jaren geleden een protocol opgesteld voor klachtbehandeling. In het protocol staat ook beschreven dat als er een klacht is, de politiechef en de toezichthouder samen bepalen wie de klacht af moet doen. In de praktijk wordt in samenspraak met de toezichthouder bekeken wat de klacht inhoudt en wie de klacht afhandelt. Het komt eigenlijk weinig voor dat de politiechef advies geeft aan de toezichthouder over de afhandeling van de klacht. Soms is er wel sprake van een praktisch advies aan de boa-werkgever zelf. De boa-werkgevers kunnen volgens de politiechef vrijwel alle klachten zelf afhandelen, zeker omdat de overgrote meerderheid van de klachten erover gaat dat betrokkene het niet eens is met de bekeuring. Een terugkoppeling van de afhandeling van de klachten ontvangt hij overigens niet.

De politiechef Amsterdam hanteert een breed klachtbegrip en ontvangt van de boa-werkgevers niet alleen de klachten die betrekking hebben op de toepassing van de bevoegdheden, maar ook bejegeningklachten. Het was de politiechef Amsterdam niet bekend dat klachten over boa's ook informeel afgedaan kunnen worden, waardoor hij en de toezichthouder mogelijk niet op de hoogte worden gesteld van deze klachten. De kern van de Beleidsregels is wat de politiechef betreft dat de boa-werkgever elke klacht doorstuurt, dus ook als er informele klachtbehandeling plaatsvindt. Aan de andere kant kan informele klachtbehandeling tot een goed resultaat voor de burger leiden. En als de boa-werkgever dat doet bij eenvoudige klachten, ziet hij geen probleem.

Als de politiechef Amsterdam een signaal ontvangt dat een boa buiten zijn boekje is gegaan, kan hij in gesprek gaan met de boa-werkgever en de toezichthouder. De direct toezichthouder en toezichthouder kunnen dan gezamenlijk een advies over de opschorting of intrekking van de boa-akte uitbrengen aan Justis. Dat is in de afgelopen jaren drie keer gebeurd naar aanleiding van een geweldsmelding. Een zelfde actie zou de politiechef Amsterdam ook kunnen ondernemen naar aanleiding van een klacht over excessief geweld of misbruik van opsporingsbevoegdheden.

De politiechef Amsterdam volgt incidenteel de leermomenten uit de klachtbehandeling. Als voorbeeld wordt genoemd dat er bij het GVB meer klachten binnenkwamen over bejegening, waarin de leiding van het GVB aanleiding zag een extra opleiding op dat gebied aan te bieden aan zijn boa's. De politiechef Amsterdam is van mening dat hij geen

invloed heeft op de klachtbehandeling. Hij kan uitleggen hoe klachtbehandeling in zijn werk gaat en wat de boa-werkgever moet doen, maar heeft geen invloed op bijvoorbeeld de klachtenregeling van de boa-werkgever. De politiechef Amsterdam merkt overigens geen verschil in behandeling van klachten over private of publieke boa's.

De politiechef Amsterdam ontvangt jaarverslagen van verschillende boa-werkgevers. Daarin worden ook andere zaken beschreven, bijvoorbeeld het aantal processen-verbaal dat is geschreven.

De **politiechef Den Haag** wordt niet zo vaak benaderd met vragen over klachten. Bij grote gemeenten zoals Den Haag is de klachtbehandeling goed geregeld. De klachtencoördinatoren onderzoeken de klachten goed en weten hem ook altijd te vinden. Maar bij kleinere gemeenten en waterschappen dan ligt dat toch wel moeilijker. Het afschrift van de klacht wordt in de praktijk alleen naar de politiechef gestuurd. Hij geeft aan dat hij namelijk veel dichter bij de werkgever staat dan de toezichthouder. Volgens de wettelijke regeling zou de toezichthouder de klachtbehandeling voor zijn rekening moeten nemen. Dat heeft de politiechef Den Haag al een paar keer voorgesteld, maar daar is de toezichthouder niet erg happig op, want dat kost capaciteit.

De politiechef Den Haag is van mening dat hij eigenlijk alleen iets van klachten hoeft te vinden als het om de uitoefening van bevoegdheden gaat. Hij heeft de indruk dat 98% van de klachten over boa's, voor zover die hem bekend zijn, op bejegening en houding zijn terug te voeren. Soms geeft hij wel een oordeel, omdat hij dan de gelegenheid heeft om te zeggen dat het anders moet. Ongenuanceerd (zwart/wit) optreden komt hij nog wel eens tegen bij boa's die werkzaam zijn in het domein openbare ruimte, zoals de stadswachten. Als daar klachten over komen, dan zet hij daarover iets op papier en dan verwacht hij van de werkgever dat die er iets mee doet. Hij betwijfelt of dat effect heeft. Als hij van mening is dat een gedraging waarover wordt geklaagd echt niet door de beugel kan, dan legt hij die klacht voor aan Justis, ongeacht of de klacht door de werkgever gegrond of niet gegrond wordt verklaard. Als het goed is, ontvangt hij van de werkgevers een terugkoppeling over de klachtbehandeling. Meestal ontvangt hij een kopie van de brief van de werkgever aan de klager. De politiechef Den Haag ziet geen verschil tussen klachten over private boa's en boa's die werkzaam zijn bij overheidsinstanties.

Toch heeft hij de indruk dat veel klachten hem nooit bereiken. Hij informeert in contacten met werkgevers altijd naar klachtbehandeling en of er nog klachten zijn. Gemiddeld wordt er slechts één klacht per maand behandeld. Hij kan zich niet voorstellen dat er niet meer klachten zijn over boa's. Bij HTM bellen ze iemand die een klacht heeft op, dan hebben ze een goed telefonisch gesprek en dan is de klacht daarmee afgedaan. Elk jaar bevraagt hij HTM hoe het kan dat er geen klachten zijn en dan krijgt hij te horen dat de burgers helemaal tevreden zijn. De politiechef Den Haag weet niet hoe hij dat boven water kan krijgen.

De politiechef zegt overigens wel te merken dat de 'Melkert boa's' verdwijnen. Boa's zijn nu mensen die een vierjarige ROC-opleiding tot boa hebben gevolgd. Zij hebben daar bewust voor gekozen. Er is een wereld van verschil tussen de nieuwe en de oude generatie boa's. De jongere generatie beschikt niet alleen over parate kennis, maar heeft ook een heel andere denkwijze en empathisch vermogen.

Als er al een jaarverslag over de klachten bij hem wordt aangeleverd (en dat is summier), dan is de invulling heel verschillend: het ene jaarverslag is een boekwerk en het andere een A4-tje. Met het jaarverslag wordt eigenlijk weinig gedaan, hij bespreekt het wel met de toezichthouder.

De inzet van geweld moet de boa melden bij de hulpofficier van justitie. In de meeste eenheden moet geweld bij de direct toezichthouder worden gemeld. De politiechef Den Haag laat het geweldgebruik echter eerst beoordelen door de teamchef in het gebied waar het geweld heeft plaatsgevonden. Hij ontvangt een afschrift van de geweldsrapportage met het oordeel van de teamchef. Hij kan dan zien of het vaker voorkomt en kan eventueel bestuursrechtelijke maatregelen nemen. Over de geweldsmelding door boa's bestaat op dit moment heel veel onduidelijkheid. Dat zou beter omschreven moeten worden in de nieuwe Ambtsinstructie.

De **politiechef Midden-Nederland** heeft soms twijfels of alle klachten aan hem worden gemeld. Van een grote werkgever als de gemeente Utrecht, met veel boa's in dienst, bereiken hem geen klachten. Daarover gaat hij binnenkort in gesprek met deze gemeente. Als de politiechef sommige werkgevers erop attendeert dat ze klachten moeten voorleggen, gaat het een tijdje goed en daarna verwatert het weer. Er is wat dat betreft geen verschil tussen particuliere werkgevers en overheidswerkgevers. Voor kleine particuliere werkgevers is het behandelen van klachten wel een lastig verhaal. Mogelijk denken werkgevers dat wanneer een direct toezichthouder bij de klacht wordt betrokken, de boa akte weleens gevaar zou kunnen lopen.

Van een werkgever kreeg de politiechef te horen dat hij filtert op klachten over bevoegdheden, waardoor niet elke klacht aan de direct toezichthouder wordt voorgelegd. Het is echter de vraag of een werkgever het onderscheid kan maken of het gaat om bevoegdheden of om bejegening. De politiechef adviseert werkgevers om elke klacht bij hem te melden, waarna hij in overleg met de toezichthouder beslist of het om bejegening of bevoegdheden gaat. Als het gaat om bejegening mag de werkgever de klacht zelf afhandelen. Als het bevoegdheden betreft, geeft de politiechef na overleg met de toezichthouder advies hoe de werkgever de klacht af kan handelen. Dat advies kan ook gaan over zaken die de werkgever met de boa moet bespreken, bijvoorbeeld het niet direct legitimeren op het moment waarop daarom wordt gevraagd of het te laat geven van de cautie. De politiechef geeft geen advies als de klager aangifte heeft gedaan tegen de boa, hij wacht dan eerst de uitspraak van de rechter af. Uiteindelijk ontvangt de politiechef de concept klachtafhandeling door de werkgever, waarop hij dan al dan niet zijn akkoord geeft.

Als de politiechef het signaal bereikt dat een boa in domein I t/m V misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid dan stelt hij een onderzoek in, waarbij hij de boa hoort. Ook komt de politiechef bij deze boa's in actie als er reden is om de boa-akte op te schorten of om advies te geven tot het intrekken daarvan. Justis heeft koudwatervrees als een boa aangeeft dat hij het niet met het advies van een direct toezichthouder eens is; het wordt ook nog weleens ingezet in een arbeidsrechtelijk conflict. In 2015 heeft de politiechef 21 onderzoeken uitgevoerd naar gedragingen van boa's. Van zes boa's is uiteindelijk de akte ingetrokken. In 2016 zijn er tot juni 14 onderzoeken gedaan. De zaken waar de direct toezichthouder onderzoek naar doet, zijn echt de excessen.

Het gaat de politiechef te ver om te controleren of een leerpunt ook met boa's besproken is. Sommige leerpunten zijn persoonsgebonden en andere zitten meer in de procedures. Er is veel onwetendheid bij werkgevers over bevoegdheden van boa's. De boa zoekt ook wel eens bewust of onbewust zijn grenzen op. De politiechef heeft de indruk dat de werkgever soms de grenzen opzoekt door boa's in te zetten voor taken waarvoor ze niet bevoegd zijn. De politiechef heeft bijvoorbeeld eens een jaarverslag ontvangen van een gemeente waaruit bleek dat boa's 700 bekeuringen hadden uitgedeeld waartoe deze boa's niet bevoegd waren.

Per jaar ontvangt de direct toezichthouder ongeveer 100 geweldmeldingen. Soms ziet hij dat het geweld dat wordt gebruikt niet in verhouding staat tot het feit waartegen wordt opgetreden. Hij heeft wel eens naar aanleiding van geweldsincidenten van boa's gehoord en bij hen het idee leeft dat je bij een aanhouding automatisch geweld mag gebruiken.

De **politiechef Landelijke Eenheid** geeft aan dat de direct toezichthouder en de toezichthouder na ontvangst van de klacht deze bekijken en in overleg bepalen of er sprake is van een klacht over het gebruik van bevoegdheden of over bejegening. Als het gaat om een klacht over bevoegdheden, dan neemt de politiechef de zaak over, want dan kan aanleiding zijn om de akte van de betreffende boa op te schorten of in te trekken. Hij zoekt dan contact met de klager en eventueel volgt een gesprek. Daarna gaat hij in gesprek met de boa. Indien nodig wordt vervolgens achtergrondonderzoek gedaan. Uiteindelijk kan dat leiden tot een advies van de direct toezichthouder en toezichthouder aan Justis om de akte op te schorten of in te trekken. De boa wordt ook over dit advies geïnformeerd. Gevallen waarin is geadviseerd om de akte op te schorten of in te trekken, waren bijna allemaal gelinkt aan een strafbaar feit of valsheid in geschrifte. Daarnaast wordt de klacht afgehandeld, wordt er een oordeel gegeven over de klacht en wordt de burger daarover geïnformeerd. De politiechef meldt ook aan de klager of de klacht reden heeft gegeven voor nadere maatregelen en welke dat zijn.

Als er sprake is van een bejegeningklacht, dan kan de werkgever die klacht zelf afdoen, zonder advies van de beide toezichthouders. De politiechef krijgt hierover van meerdere werkgevers een terugkoppeling, over de wijze van afdoening en, als dat schriftelijk is gebeurd, ook een afschrift van de brief aan de klager. Hij ziet overigens dat in het grootste deel van de brieven die hij onder ogen krijgt, ook verwezen wordt naar de Nationale ombudsman. Als er steeds klachten binnenkomen over bejegening over dezelfde boa, dan is dat wel aanleiding om daarover in gesprek te gaan met de boa en de werkgever.

Voor boa's gelden wat de politiechef betreft dezelfde regels als voor een politieman: schorsing bij strafrechtelijke vervolging en ontslag bij veroordeling. Als er minder ernstige zaken aan de hand zijn dan bespreken de politiechef en de toezichthouder wat dan een passende actie zou kunnen zijn. Die kan bestaan uit een stevig gesprek met de betrokken boa, maar ook uit een advies aan de werkgever, bijvoorbeeld agressietraining voor de boa. Maar als de werkgever daar niets voor voelt, dan staat de direct toezichthouder buiten spel. Alleen de werkgever kan - disciplinaire - maatregelen nemen tegen de betreffende boa.

Als het niet helemaal duidelijk is of de klacht alleen over bejegening gaat, maar ook over het gebruik van bevoegdheden, dan kan het zijn dat de politiechef contact opneemt met

de klager. De politiechef legt dan aan de klager uit wat de bevoegdheden zijn van de boa en dat de boa in het geval waarover wordt geklaagd rechtmatig gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid. Voor de bejegeningklacht verwijst de politiechef Landelijke Eenheid de direct toezichthouder de klager door naar de werkgever van de boa.

Het contact over de klachtbehandeling loopt over het algemeen vrij goed. Meer specifiek verloopt het contact met de NS goed, ook omdat deze werkgever een eigen afdeling boazaken heeft. De politiechef Landelijke Eenheid ontvangt op jaarbasis ongeveer 10-15 klachten van werkgevers. Die klachten gaan vrijwel allemaal over de bejegening, waardoor de werkgever aan zet is. De politiechef heeft zich over dit lage aantal klachten ook verbaasd toen hij als direct toezichthouder was gestart. De politiechef weet niet zeker of hij alle klachten ontvangt.

Niet elke werkgever die onder de politiechef Landelijke Eenheid valt, levert een jaarverslag aan. De politiechef doet daar wel navraag naar, maar heeft geen mogelijkheden om druk uit te oefenen op de werkgever om de jaarverslagen wel te krijgen. Maar als hij ziet dat er structureel iets mis is bij een boa-werkgever, dan stelt de politiechef dat zeker aan de orde, bijvoorbeeld bij het verlengen van een categoriale akte. Dat is een moment waarop je met de werkgever in gesprek kan gaan over diens werkwijze, en eventuele onduidelijkheid over de uitvoering van de bevoegdheden.

Boa-werkgevers sturen hun geweldmeldingen trouw door naar de politiechef Landelijke Eenheid. In totaal ontvangt de politiechef 4.000 geweldmeldingen per jaar, waarvan 2.600 meldingen door de NS worden gedaan. Toch zijn er nog werkgevers van wie de politiechef geen geweldmeldingen ontvangt.

De politiechef volgt de leermomenten uit de klachtbehandeling. Als er aanleiding is om met de werkgever tussentijds te overleggen over zaken die vaak mis gaan, dan ziet hij er op toe of er verbeteringen optreden of niet. Hij zal zo nodig daarover opnieuw in gesprek gaan.

Als klachten informeel worden afgehandeld door de werkgever, is het mogelijk dat die klachten niet meer worden doorgezonden naar de direct toezichthouder. Deze ontwikkeling maakt het lastiger voor de direct toezichthouder, geeft de politiechef aan. Het is voorstelbaar dat er telefonisch contact wordt opgenomen met de klager. Maar als er iets serieus is gebeurd en de klacht daarover is informeel afgehandeld en daardoor niet gemeld, dan raakt men de 'checks and balances' kwijt. Als die klachten gaan over de inzet van bevoegdheid, dan wil de politiechef die klachten die wel zien.

De politiechef Landelijke Eenheid ziet geen verschil in het toezicht op private boa's en boa's in overheidsdienst. Er is wel eens voorgevallen dat een private werkgever van mening was dat hij een klacht over bejegening door een boa niet hoefde te behandelen, omdat op basis van een uitspraak van de bestuursrechter de organisatie niet als bestuursorgaan kon worden aangemerkt. De direct toezichthouder heeft toen ingegrepen en aangegeven dat de klacht door de werkgever moest worden behandeld.

Tot slot vraagt de politiechef Landelijke Eenheid zich af of de Nationale ombudsman wellicht een rol kan spelen in het nadrukkelijker vastleggen van de klachtenprocedure. Niet alleen dat een klacht afgehandeld moet worden, maar ook hoe je dat als werkgever het beste kunt doen.

d. Contact met de toezichthouder

De **IG-NVWA** heeft een toezichtarrangement gesloten met de toezichthouder. Daarin wordt onder meer aangegeven dat er overleg zal gaan plaatsvinden tussen de toezichthouder, de direct toezichthouder, de landelijke werkgevers en de landelijke korpschef van de Nationale Politie. Dat overleg is nog niet tot stand gekomen.

De **politiechef ZWB** heeft geregeld overleg met de toezichthouder over klachten en geweldsmeldingen. Daarnaast is er ook regulier overleg. Verder is er een landelijk overleg direct toezichthouders en een landelijk overleg toezichthouders. Verder gaan de direct toezichthouder en toezichthouder ook het veld in om bijvoorbeeld te beoordelen of extra geweldsmiddelen echt noodzakelijk zijn als deze worden aangevraagd.

De **politiechef Amsterdam** geeft aan dat er af en toe contact is met de toezichthouder. Eerder was er intensiever contact. De coördinator binnen de eenheid Amsterdam doet deze taak naast haar baan als teamleider. Dan is er minder tijd om met boa's bezig te zijn. Ook bij de toezichthouder zijn er enkele wisselingen geweest. Naar aanleiding van een klacht is er wel altijd contact. Dat gebeurt veelal per e-mail. Het advies van de politiechef Amsterdam gaat bijvoorbeeld ook altijd naar de toezichthouder.

De **politiechef Den Haag** heeft contact met de toezichthouder als er problemen zijn of vragen. Een keer in de paar maanden gaat hij naar het parket Den Haag voor overleg over adviezen over de aanstelling en verlenging van boa-akten en over aanvragen met betrekking tot de geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen. Als het nodig is dan hebben ze het ook over klachtafhandeling. Eigenlijk bespreken ze van alles wat speelt.

De **politiechef Midden-Nederland** heeft heel frequent telefonisch of via e-mail contact met de toezichthouder, zij spreken elkaar minimaal één keer per maand. Er wordt over en weer afgestemd en dat is in de samenwerking heel prettig. Als er veel zaken spelen, hebben zij soms elke week persoonlijk contact.

De **politiechef Landelijke Eenheid** heeft te maken met in totaal zes verschillende toezichthouders. Met de toezichthouder bij het CVOM heeft hij het meest intensief contact. Dat is ook logisch, gezien het groot aantal boa's dat onder hun gezamenlijke toezicht staat. Er is minimaal één keer per jaar contact tussen de politiechef en de zes toezichthouders. Er is geen toezichtarrangement opgesteld, er is voldoende contact en overleg.

e. Contacten met andere direct toezichthouders

De **politiechefs** nemen allen deel aan het tweemaandelijks landelijke overleg 'Politie-Boa-platform', dat wordt voorgezeten door de politie en waarbij alle direct toezichthouders van de politie en ook twee medewerkers van Justis aanwezig zijn. Tijdens dit overleg worden casuïstiek, nieuwe wetgeving, maar ook wel klachten en integriteitskwesaties besproken. Daarnaast geven zij aan dat zij regelmatig vraagstukken per e-mail aan elkaar voorleggen, ook weleens over de klachtbehandeling. De **IG-NVWA** geeft aan dat hij niet zoveel contact heeft met andere direct toezichthouders, want hoofden van

Rijksdiensten worden niet betrokken bij het 'Politie-Boa-Platform'. Wel is de IG-NVWA recent uitgenodigd door een regionaal overleg van direct toezichthouders bij de politie.

De **politiechefs Amsterdam en Midden-Nederland** geven aan dat boa-coördinatoren bij de verschillende eenheden op een verschillende manier werken. Hoe de taak van direct toezichthouder moet worden ingevuld, is niet uitputtend beschreven. Er is wel een opsomming van taken in een bijlage bij de Beleidsregels opgenomen, maar de praktische invulling daarvan verschilt per regionale eenheid. Er is nog niet echt overeenstemming hoe klachten moeten worden afgehandeld. Er zijn eenheden die hun afdeling VIK (Veiligheid Integriteit en Klachten) daarbij betrekken en andere eenheden doen dat niet.

De **politiechef Den Haag** merkt nog op dat de direct toezichthouders volgens hem graag zien dat er een soort 'zwarte lijst' wordt aangelegd waarop boa's staan vermeld die niet goed functioneren. Dat heeft vaak alles te maken met houding, gedrag en bejegening. Sommige boa's worden ontslagen en gaan dan 'job-hoppen'. Stel dat Justis bij een bepaalde boa onvoldoende grond ziet om diens akte in te trekken, dan kan de boa gewoon weer bij een andere werkgever aan de slag. Het berust nu op toevalligheid of de direct toezichthouder erachter komt dat een boa iets in de strafrechtelijke sfeer heeft gedaan dat van invloed kan zijn op diens betrouwbaarheid. Een dergelijke melding zou echter niet op toevalligheid mogen berusten. Sinds een pilot in 2013-2014 vindt in Den Haag bij de aanvraag van een boa-akte niet alleen een VOG-screening plaats, maar wordt ook politie-informatie meegenomen. Daarnaast vindt bij de boa's in de regionale eenheid Den Haag elk halfjaar een tussentijdse screening plaats.

Ook de **politiechef Midden-Nederland** voert eerst een screening uit waarbij politiegegevens worden geraadpleegd, voordat hij advies geeft aan Justis. Soms is er wel een VOG aangeleverd, maar blijkt uit politiegegevens toch een ander beeld. De politiechef stelt dan een nader onderzoek in en nodigt de boa uit. De direct toezichthouder mag echter geen gegevens met de werkgever delen. De ervaring van de politiechef is dat hij aan Justis wel heel veel informatie over een boa moet verstrekken, wil Justis geen akte verlenen. Ondanks dat de direct toezichthouder soms een negatief advies geeft, wordt er toch een akte verstrekt; dan staat de direct toezichthouder machteloos. Boa's krijgen steeds meer verantwoordelijke taken en er vindt samenwerking met de politie plaats en gezamenlijke briefings. De politiechef zou dan verwachten dat de screening rond boa's ook wat strenger zou worden.

5.4 Gesprekken met toezichthouders

De Hoofdofficieren van Justitie van de arrondissementsparketten, het FP, het parket, het parket CVOM en het Landelijk parket (LP) zijn aangewezen als toezichthouder. In de praktijk wordt de toezichthoudende taak van de Hoofdofficier van Justitie uitgevoerd door een medewerker van de afdeling Beleid en Strategie van het betreffende parket.

Wij hebben gesproken met een aantal medewerkers Beleid en Strategie van verschillende parketten. Daarbij is ervoor gekozen de toezichthouders te selecteren die het toezicht uitoefenen over de boa's van wie we ook de werkgevers en de direct

toezichthouders gesproken hebben. Zo hebben we de werkgever, de direct toezichthouder en de toezichthouder in één keten gesproken.

De toezichthouders komen in deze paragraaf aan het woord. Na een korte introductie van de toezichthouders bespreken we hun contacten met de boa-werkgevers, hun rol in de klachtbehandeling en hun contacten met direct toezichthouders en met andere toezichthouders. Deze gesprekken zijn niet gerubriceerd per domein, omdat het toezichthouderschap in veel gevallen domeinoverstijgend is. De toezichthouder wordt voor de leesbaarheid steeds aangeduid met de naam van het parket. Helaas is het niet gelukt om de vertegenwoordiger van de Hoofdofficier van Justitie van het arrondissementsparket Midden-Nederland te spreken.

a. Introductie

De **Hoofdofficier van Justitie van het arrondissementsparket Amsterdam (parket Amsterdam)** is als toezichthouder aangesteld voor de boa's die werkzaam bij een aantal gemeenten in de regio, onder meer de gemeenten Amsterdam, Amstelveen en Diemen, en over boa's werkzaam bij het GVB. Daarnaast vallen de boa's van de SVB en van het UWV onder het toezicht van het parket Amsterdam, omdat zij daar hun hoofdkantoor hebben. Het betreft dus boa's in de domeinen I, III, IV, V en VI. Het gaat om heel veel boa's; de gemeente Amsterdam heeft al 500 boa's in dienst, het GVB ook honderden.

De **Hoofdofficier van Justitie van het FP** is aangesteld als toezichthouder voor alle boa's in domein II. Dit zijn onder andere boa's van de NVWA, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, maar bijvoorbeeld ook boa's die werkzaam zijn bij omgevingsdiensten, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) of het Staatstoezicht op de Mijnen. Het takenpakket van deze boa's kan dus sterk verschillen. Het FP is overigens ook het parket dat veel strafbare feiten uit domein II vervolgt.⁵⁹ Op dit moment loopt er een pilot waarbij de boa's van de SVB en het UWV hun processen-verbaal ook aan het FP aanleveren en het FP de vervolgende instantie is in plaats van een arrondissementsparket. Het betreft dan immers meestal ook fraude (uitkeringsfraude). Mogelijk gaat het toezichthouderschap over deze boa's in de toekomst ook over naar het FP.

De **Hoofdofficier van Justitie van het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant (parket ZWB)** is als toezichthouder aangesteld over de boa's werkzaam in de regio. Het betreft boa's in de domeinen I, III, V en VI. De meeste boa's zijn werkzaam in de openbare ruimte (domein I).

De **Hoofdofficier van Justitie van het arrondissementsparket Den Haag (parket Den Haag)** is als toezichthouder aangesteld over de ruim 4.600 boa's, werkzaam bij onder meer de gemeentes Den Haag, waterbedrijf Dunea, HTM, Belastingdienst/Douane, inspecties van de ministeries en de politie.

⁵⁹ Het FP vervolgt strafbare feiten op het gebied van milieu en fraude en is gericht op het 'afpakken' (ontneming).

De **Hoofdofficier van Justitie van de CVOM (parket CVOM)** is als toezichthouder aangesteld over zo'n 4.200 boa's, werkzaam bij onder meer de NS, Connexxion, Arriva, Syntus, ProRail, de LIV, de RDW, en enkele boa's van Rijkswaterstaat.

b. Contact met boa-werkgevers

Het **parket Amsterdam** heeft te maken met ongeveer 20 boa-werkgevers. Het verschilt sterk per boa-werkgever hoeveel contact er is. Twee keer per jaar is er een overleg met het GVB en twee keer per jaar met de boa-teamleiders van de gemeente Amsterdam. De gesprekken met boa-werkgevers worden zoveel mogelijk in driehoeksverband gevoerd, dus met de direct toezichthouder erbij. Soms zijn er ook incidenten die aanleiding geven tot een concreet overleg met de boa-werkgever. Zo is er bijvoorbeeld een boa geweest die onjuist gebruik maakte van zijn wapenstok. Hierover was geen klacht ontvangen, maar er was een filmpje geplaatst op social media waaruit dit bleek en dit filmpje was onder de aandacht gebracht van de direct toezichthouder. Het parket ontvangt ook regelmatig vragen over correcte uitoefening van de opsporingsbevoegdheden.

Het **FP** heeft te maken met 500-600 verschillende boa-werkgevers. De frequentie van het contact met boa-werkgevers wisselt sterk. Er is weinig contact met kleine werkgevers, bijvoorbeeld landgoedeigenaren met één boa in dienst. Dan beperkt het contact zich tot het adviseren op aanvragen van aktes. Er is wel vaak contact met grote organisaties, zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer of omgevingsdiensten. Het hangt met name af van de omvang van de organisatie en van de diversiteit van het werk dat de betreffende boa's doen. Daarnaast weten boa-werkgevers het FP te vinden met vragen over bijvoorbeeld aktes en bij klachten of integriteitskwesties.

Het **parket ZWB** heeft geen vast overlegmoment tussen de toezichthouder en de boa-werkgevers. Wel is er regelmatig contact, voornamelijk telefonisch en via e-mail. Dan gaat het vaak over boa-aanvragen en convenanten. Ook wordt er regelmatig contact opgenomen met de toezichthouder om te overleggen over gemeenten specifieke situaties of om (juridische) vraagstukken voor te leggen.

Het **parket Den Haag** geeft aan dat het contact met de boa-werkgever via de direct toezichthouder loopt. De direct toezichthouder heeft al veel contact met gemeenten en er zijn daarom korte lijnen. De toezichthouder heeft afspraken gemaakt met de direct toezichthouder. De grotere gemeenten hebben meer contacten met de toezichthouders via de driehoek (burgemeester, officier van justitie en politie) dan de kleine gemeenten.

Het **parket CVOM** geeft aan dat het contact met de werkgevers vooral gaat over strategische beleidszaken, niet zozeer over de individuele boa's. Met de OV-bedrijven heeft de toezichthouder meer contact, omdat het parket met deze bedrijven zitting heeft in de examencommissie voor de OV-boa's. Formeel is er met iedere werkgever jaarlijks contact in de vorm van een jaargesprek, maar dat lukt niet met elke werkgever. Net zoals het parket niet van elke werkgever een jaarverslag ontvangt. Het parket spreekt de werkgevers daar ook niet op aan. Over het uitblijven van jaarverslagen is wel contact geweest met Justis, met name om te bepalen wiens taak het is de werkgevers ertoe te

bewegen het jaarverslag aan te leveren. Van de grotere werkgevers wil het parket wel graag de jaarverslagen hebben. Voor het overige heeft de direct toezichthouder het meeste contact met de boa-werkgevers.

c. De klachtbehandeling

Boa-werkgevers mailen het **parket Amsterdam** en de direct toezichthouder als ze een klacht hebben ontvangen. Geweldsmeldingen worden niet aan het parket voorgelegd, maar conform de Ambtsinstructie beoordeeld door de direct toezichthouder. Meestal vragen de boa-werkgevers of het akkoord is dat zij zelf de klacht behandelen, maar soms vragen ze om een oordeel. Het parket geeft dan het uiteindelijke oordeel, waarbij de direct toezichthouder adviseert. Het geven van een oordeel komt niet zo vaak voor.

Er vindt geen terugkoppeling plaats van de uitkomst van de klachtbehandeling, tenzij het parket daar expliciet om vraagt. In dat geval wordt de concept klachtafhandeling aan het parket voorgelegd. Er wordt niet nagegaan of de leerpunten uit de klachtbehandeling door de boa-werkgever worden opgepakt. Wel wordt soms in het schriftelijke oordeel specifiek gevraagd om een leermoment aan de betrokken boa's terug te koppelen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij boa's in de openbare ruimte die verbaliseerden op rijdend verkeer, terwijl zij daartoe niet bevoegd waren. Als klachtbehandeling leidt tot aanpassing van de opleiding van boa's, dan wordt dat meestal lokaal doorgevoerd.

Overigens ontvangt het parket heel weinig klachten. In 2016 en 2015 zijn dat er ongeveer 6 per jaar geweest en in 2014 16 per jaar. Samen met de direct toezichthouder is een protocol opgesteld, dat inmiddels wel al een paar jaar oud is. In het protocol wordt aansluiting gezocht bij artikel 42 BBO, het is vooral een praktische handleiding. Het parket heeft niets van de ontwikkeling van de 'informele aanpak' gemerkt. Volgens de regels zouden ook deze klachten gemeld moeten worden, aldus het parket. Het parket is van mening dat alle klachten over boa's moeten worden voorgelegd, dus ook bejegeningklachten. Het parket geeft echter geen oordeel over bejegeningklachten, maar laat dit aan de boa-werkgever over. Het parket ziet voor zichzelf vooral de taak weggelegd om de rechtmatigheid van het uitoefenen van de opsporingsbevoegdheid te toetsen. Een klacht over het handelen als bestuursrechtelijk toezichthouder hoeft niet te worden voorgelegd.

Het parket beschouwt de boa-werkgever als hoofdverantwoordelijke voor de klachtbehandeling. Als zaken echt mis zouden gaan, krijgt het parket via artikel 42 BBO de mogelijkheid om deze fouten te corrigeren. Dan gaat het om de rechtmatigheid van de opsporingshandelingen. Er bestaat volgens het parket veel onwetendheid bij burgers over de bevoegdheden van boa's. Het parket concludeert vrijwel nooit tot gegrondverklaring van de klacht. Het parket heeft vanuit de klachtbehandeling nooit aanleiding gezien om Justis te adviseren een boa-akte in te trekken. In het verleden is er één keer een dergelijk advies uitgebracht over een boa die corrupte handelingen pleegde.

Het parket houdt ook toezicht op boa's van privaatrechtelijke werkgevers, die door de gemeenten in domein I worden ingehuurd. Het parket merkt daarin geen verschil met boa's in overheidsdienst. Overigens is er ook nooit een klacht ontvangen over een ingehuurde boa. Het parket merkt op dat deze boa's niet beschikken over

geweldsmiddelen, zoals handboeien of een wapenstok, dat kan ook schelen in het aantal klachten.

Niet alle boa-werkgevers sturen een jaarverslag toe aan het parket. Dit is eigenlijk wel verplicht voor boa-werkgevers met een categoriale akte. Het parket wijst de boa-werkgevers niet actief op deze verplichting, maar als het parket een jaarverslag ontvangt, wordt het wel kritisch doorgelezen.

Het parket geeft tot slot aan dat nog wel eens geworsteld wordt met de verhouding tussen strafrechtelijke vervolging en klachtbehandeling. Het gaat dan om de strafrechtelijke vervolging van de boa zelf of van de burger die klaagt. Het is dan de vraag of de klachtbehandeling moet worden opgeschort gedurende de strafprocedure, die echter ook wel weer lang kan duren.

Het **FP** ontvangt een klacht over een boa over het algemeen via de direct toezichthouder. Het verschilt sterk per boa-werkgever hoe men met een klacht omgaat. Een aantal boa-werkgevers heeft het klachtenproces goed op orde en past zijn klachtenregeling of -reglement toe. Maar een deel van de boa-werkgevers - vaak kleine werkgevers - is niet gewend om klachten te ontvangen en te behandelen. Ze weten niet goed hoe ze een klacht moeten onderzoeken. Het FP moet hen bij de hand nemen en uitleggen hoe een behoorlijke klachtafhandeling plaatsvindt conform hoofdstuk 9 van de Awb. Veel boa-werkgevers sturen nooit klachten toe. Het FP vermoedt dan ook dat een aantal boa-werkgevers klachten niet voorlegt en het is de vraag of boa-werkgevers voldoende op de hoogte zijn van artikel 42 BBO. Bij het aanvragen van een akte van opsporingsbevoegdheid moet een boa-werkgever van alles aanleveren, maar het zou ook goed zijn als een nieuwe boa-werkgever verplicht wordt te laten zien dat hij een klachtenregeling heeft. Het FP organiseert sinds kort samen met de direct toezichthouders regelmatig werkgeversdagen, waarbij boa-werkgevers uit alle domeinen welkom zijn. Het FP houdt dan bijvoorbeeld een presentatie over integriteit en klachtbehandeling, dit blijkt een goede manier om boa-werkgevers te activeren. Het FP wil graag uitstralen dat het helemaal geen probleem is om een klacht te ontvangen. Het is inherent aan het werk van een boa met veel publiekscontact dat er wel eens klachten komen. Klachten over misbruik van bevoegdheden zijn er volgens het FP minimaal.

Boa-werkgevers sturen de klacht en de concept klachtafhandeling toe. Het FP geeft een oordeel over de klacht nadat deze is onderzocht, naar aanleiding van de concept klachtbehandeling of een verslag van de hoorzitting. Het FP oordeelt over het gedrag van de boa en over de klachtbehandeling door de werkgever. Het FP wordt daarbij geadviseerd door de direct toezichthouder. Soms geeft het FP naar aanleiding van een klacht een advies aan de boa-werkgever hoe de boa zijn gedrag kan veranderen. Boa's kunnen bijvoorbeeld soms beter aan burgers uitleggen waarom ze een boete opleggen. Het FP let er ook op of in de klachtafhandelingsbrief de verwijzing naar de tweedelijns klachteninstantie correct is. Deze ontbreekt wel eens.

Naar de mening van het FP is het voor alle betrokken partijen zuiver om het traject van klachtbehandeling en een strafrechtelijk onderzoek van elkaar gescheiden te houden. Anders zou je twee verschillende uitkomsten kunnen krijgen en je krijgt ook te maken met een stukje privacy/informatiedeling. Daarnaast kan en wil het FP niet op de stoel van de officier van justitie of rechter zitten. Wellicht biedt de uitkomst van het strafrechtelijk

onderzoek of een uitspraak van de rechter wel aanleiding om de klacht verder af te handelen.

Het FP ontvangt van de boa-werkgever ook altijd een afschrift van de definitieve uitkomst van de klachtbehandeling. Meestal vindt er vanuit het FP verder geen follow-up plaats. Wanneer er echter binnen korte tijd meerdere klachten over een boa zouden binnenkomen, dan zou het FP daarop wel actie ondernemen. In het verleden is bijvoorbeeld sprake geweest van een klacht over boa's bij natuurorganisaties die een blauw zwaailicht voerden. Na afloop van de klachtbehandeling is in dat geval wel aan de boa-werkgever gevraagd om het wagenpark daarop te inspecteren en - waar aangetroffen - de blauwe zwaailichten te verwijderen en een terugkoppeling te geven. Of het toezicht goed werkt, valt of staat volgens het FP voor een groot deel met het contact tussen boa-werkgever en direct toezichthouder. Als de boa-werkgever de direct toezichthouder niet kent, dan kan dat een barrière vormen om een klacht voor te leggen. Mogelijk wordt artikel 42 BBO bij de 'informele aanpak' niet altijd toegepast. Het FP geeft aan dat dit niet kan, want dan wordt niet voldaan aan de eisen van artikel 42 BBO. Het FP heeft er geen zicht op of dit op dit moment gebeurt. Het FP wil elke klacht over een boa zien, dus ook bejegeningklachten. Het FP vindt dat ook van belang voor de boa-werkgever zelf. Houding en gedrag tijdens een handavingsgesprek met een burger zegt veel over hoe de boa zijn eigen taak ziet. Klachten over een boa die als bestuursrechtelijk toezichthouder optreedt, hoeven wat het FP betreft niet te worden voorgelegd, hoewel het gedrag als toezichthouder ook zal afstralen op deze persoon als boa.

Van sommige werkgevers ontvangt het FP een jaarverslag. Voor zover er sprake is van een categoriale aanwijzing is dat verplicht, maar niet elke boa-werkgever doet dit ook daadwerkelijk. De toezichthouder kan echter ook op andere manieren aan de benodigde informatie komen voor het uitoefenen van het toezichthouderschap. Met grote organisaties sluit het FP handavingsarrangementen, waarin ook al afspraken zijn gemaakt en waarbij de boa-werkgevers ook al verantwoording afleggen. Eventueel kan het FP ook zelf in het Boa registratiesysteem (BRS) zien hoeveel processen-verbaal elke boa heeft opgemaakt. Klachten over alle boa's in elk domein zouden ook in de web applicatie TOB (toezicht op boa) door de werkgevers moeten worden geregistreerd, maar dat is nooit echt van de grond gekomen.

Het FP signaleert ook dat burgers niet altijd weten waar ze een klacht moeten indienen. Klachten worden bijvoorbeeld ingediend bij de politie, die dan moet achterhalen dat het om een boa gaat en om welke boa dan. Soms blijven dergelijke klachten ergens rondzwerven. Burgers hebben ook niet altijd vertrouwen in de klachtbehandeling door de werkgever, ze geven dan aan dat 'de slager zijn eigen vlees keurt'.

Het FP heeft nooit vanuit de klachtbehandeling aanleiding gezien om Justis te adviseren een akte in te trekken. Dit is wel denkbaar als het gaat om een grove schending van de bevoegdheden. Geweldsmeldingen zouden ook aanleiding kunnen zijn om de akte te laten intrekken. Geweldsmeldingen worden door de direct toezichthouder en de toezichthouder getoetst. Justis neemt overigens ook weleens contact op met het FP over bepaalde boa's over het al dan niet verlenen van een VOG.

Het FP merkt overigens geen verschil in toezicht op boa's in dienst van een privaatrechtelijke organisatie of boa's in overheidsdienst. Natuurmonumenten bijvoorbeeld is een vakkundige boa-werkgever, boa's bij kleine landgoedeigenaren zijn

vaak wat minder in beeld. Bepalend is vooral hoe boa-werkgevers de klachtenregeling hebben ingericht.

Het **parket ZWB** heeft de laatste zes jaar 22 klachten ontvangen, waarvan de laatste drie jaar slechts twee. Als een werkgever een klacht ontvangt over een boa, hoort de werkgever de klacht door te sturen aan de toezichthouder met het verzoek advies te geven. Vaak volgt daarna overleg. Uit artikel 42 BBO valt volgens het parket ZWB op te maken dat de werkgever alleen verplicht is de klachten die betrekking hebben op het toepassen van opsporingsbevoegdheden door te sturen naar de toezichthouder en de direct toezichthouder. Klachten over bejegening zou het parket ZWB echter ook graag zien, omdat het iets over de betrouwbaarheid van de boa kan zeggen als er vaker klachten tegen hem worden ingediend.

Er vindt in de regel een terugkoppeling plaats van de klachtafhandeling en als dit niet gebeurt, dan vraagt het parket ZWB daarom. Het parket ZWB vindt de ontwikkeling dat veel boa-werkgevers de klachten informeel afhandelen geen goede ontwikkeling. Zeker niet als het gaat om klachten die betrekking hebben op het toepassen van boa-bevoegdheden. Het vereiste van artikel 42 BBO vervalt niet als een klacht informeel afgedaan wordt.

Er wordt niet standaard gevolgd of de leermomenten uit de klachtbehandeling worden opgevolgd. Als de ernst van de klacht of de frequentie van klachten over één bepaalde boa daar aanleiding toe geeft, zal de toezichthouder volgen wat er met de uitkomst van de klachtbehandeling wordt gedaan. Als de toezichthouder en de direct toezichthouder twijfelen aan de betrouwbaarheid of geschiktheid van een boa, wordt de boa uitgenodigd voor een gesprek. Vanuit de klachtbehandeling is het, voor zover bekend, nog niet voorgekomen dat er contact werd opgenomen met Justis.

Bij samenloop van strafrechtelijke vervolging en klachtbehandeling zal afhankelijk van de situatie de werkgever worden geadviseerd de behandeling van de klacht op te schorten.

Het parket ZWB ontvangt geen jaarverslagen van de werkgevers.

Het **parket Den Haag** ontvangt geen klachten rechtstreeks van de boa-werkgevers. Het parket heeft afspraken gemaakt met direct toezichthouder, die zich verder ontwikkelen. De direct toezichthouder is druk doende met klachtbehandeling. Het parket Den Haag meent dat de (direct) toezichthouder bij een informele aanpak van de klacht alleen dient te worden geïnformeerd als het heel slecht gaat bij een werkgever. Naar aanleiding van een klacht beziet het parket Den Haag uitsluitend of er door de boa een strafbaar feit is gepleegd en of de geweldstoepassing rechtmatig was. Uitspraken over de behoorlijkheid van het handelen van de boa naar aanleiding van een klacht worden in de praktijk zelden gedaan. Het parket zou dan moeten beschikken over het volledige (politie)dossier. Met betrekking tot de verhouding tussen strafrechtelijke vervolging en klachtbehandeling geldt dat de klachtbehandeling wordt stopgezet totdat de aangifte is afgehandeld.

Het parket Den Haag heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij Justis een tussentijds betrouwbaarheidsonderzoek aan te vragen. Wel geven de direct toezichthouder en de toezichthouder aan Justis gevraagd en ongevraagd advies over de betrouwbaarheid van een boa om te bewerkstelligen dat Justis de akte opschort (bijvoorbeeld tijdens een strafrechtelijk onderzoek) dan wel intrekt. Dit advies geven zij

naar aanleiding van signalen die zij zelf krijgen of naar aanleiding van een verzoek om advies van Justis. Het parket Den Haag meent dat betrouwbaarheid niet alleen aan de hand van justitiële documentatie kan worden getoetst, maar ook aan de hand van bijvoorbeeld klachten.

Het **parket CVOM** geeft aan dat er naar aanleiding van klachten over het gebruik van bevoegdheden overleg plaatsvindt met de direct toezichthouder. Het oordeel over de klacht geeft de direct toezichthouder door aan de werkgever. Er wordt getoetst aan rechtmatigheid en behoorlijkheid. Als er een klacht binnenkomt over misbruik van bevoegdheid, dan wordt deze direct opgepakt. Ook als het over andere 'boa-onwaardige' gedragingen gaat, gaan zij bekijken welke maatregelen er eventueel nodig zijn, bijvoorbeeld een stevig gesprek met de boa en diens werkgever. De direct toezichthouder heeft daarin de voortrekkersrol, maar het oordeel wordt wel in gezamenlijk overleg gegeven. Het parket ontvangt een terugkoppeling van de werkgever. De NS verwijst zeker naar de Nationale ombudsman als tweedelijns klachtinstantie, van de overige werkgevers is dat niet duidelijk.

Als de werkgever een klacht ontvangt over bejegening, dan is het aan de werkgever om die klacht te behandelen. Maar als het dicht aan ligt tegen een klacht over gebruik van bevoegdheden, dan ontvangt de toezichthouder die klachten ook om te beoordelen of het om bejegening gaat of om gebruik van bevoegdheden. Bijna altijd blijkt het om klachten over de bejegening te gaan. Over een heel jaar ontvangt de toezichthouder soms één klacht van de werkgevers en die klacht gaat dan over de bejegening. Hoe dat lage aantal wordt veroorzaakt, kan de toezichthouder niet verklaren. Wel is het zo dat boa's tegenwoordig goed zijn opgeleid. Er worden ook veel strengere eisen gesteld en er wordt goed getoetst. Daarnaast is ook de operationele samenwerking met de politie beter. Daarnaast kan het zo zijn dat een aanzienlijk deel van de mensen die potentieel klager zouden kunnen zijn, dat niet doen omdat ze weten dat ze zelf ook fout zaten. Een boa komt niet zomaar op je pad.

Door de informele aanpak van klachten kan het zijn dat niet alle klachten bij de toezichthouder wordt gemeld. Als klachten om die reden niet doorgestuurd zouden worden, dan kan dat aanleiding zijn om daar eens met de werkgevers over te gaan praten. Via het advies aan de werkgever kan de toezichthouder invloed uitoefenen op de klachtbehandeling door de werkgever. De toezichthouder volgt de leermomenten die uit de klachtbehandeling naar voren komen en ook leermomenten die op een andere manier naar voren komen. Niet alle werkgevers stellen een jaarverslag op. Met grote partijen zoals de NS gaat het parket in gesprek naar aanleiding van dat verslag.

Er is nu geen duidelijk verschil tussen het toezicht op private boa's en boa's in overheidsdienst. De toezichthouder ziet dat wel als een knelpunt voor de toekomst. Er worden steeds meer boa's aangesteld en daarmee kan het toezicht onder druk worden gezet.

d. Contact met de direct toezichthouder

Het contact van het **parket Amsterdam** met de direct toezichthouder verloopt vooral via e-mail. Daarnaast voeren zij samen gesprekken met boa-werkgevers, regulier en bij incidenten.

Het **FP** heeft te maken met veel verschillende direct toezichthouders. Het FP heeft met de meeste direct toezichthouders vrijwel dagelijks contact. Dit kan over klachten gaan, maar bijvoorbeeld ook over het aanvragen van aktes. Het FP neemt deel aan het 'Politie-Boa-platform' met de direct toezichthouders van de politie. Er vindt op dit moment geen overleg plaats met de direct toezichthouders van rijksdiensten, maar dit wordt binnenkort opgestart. Het FP wil dat contact graag intensiveren.

Het **parket ZWB** geeft aan dat een keer in de drie maanden er een periodiek overleg plaatsvindt met de direct toezichthouder. Tijdens dit overleg worden allerlei lopende zaken besproken. Naast dit overleg hebben de toezichthouder en de direct toezichthouder regelmatig telefonisch en via e-mail contact om actuele zaken te bespreken. De huidige medewerkers met de boa-portefeuille bij de direct toezichthouder en het parket ZWB hebben nog geen ervaring met de afhandeling van concrete klachten, maar het ligt in de rede om hierover overleg te hebben.

Het **parket Den Haag** geeft aan dat de direct toezichthouder zo nodig om advies aan het parket vraagt en dat het parket kwesties signaleert bij de direct toezichthouder. Eens in de drie maanden is met de direct toezichthouder een overleg over lopende zaken en twee à drie keer per week is er mailcontact.

Het **parket CVOM** geeft aan dat het contact tussen de toezichthouder en direct toezichthouder goed is. Er is vaak contact over diverse onderwerpen en er is sprake van korte lijnen.

e. Contact met andere toezichthouders

Een aantal keren per jaar vindt er overleg plaats via het 'OM Boa-platform', voorgezeten door het Parket-Generaal, waaraan alle **parketten** deelnemen. Meestal zijn alleen toezichthouders bij dit overleg betrokken, maar eenmaal per jaar zijn ook de direct toezichthouders daarbij aanwezig. Ook in dit overleg worden ontwikkelingen, vragen en casuïstiek besproken. Klachtbehandeling staat daar niet vast op de agenda.

Het **parket CVOM** geeft aan dat in het overleg wel regelmatig aan de orde komt dat de medewerkers die de toezichthoudende taken uitvoeren vaak tijd tekort hebben om de taken uit te voeren. Het toezichthouderschap is een ondergeschoven kindje. De toezichtrol wordt meestal naast andere werkzaamheden vervuld. De toezichthouder heeft er soms feitelijk nog geen uur in de week voor beschikbaar. Een toezichthouder kan zijn rol heel groot maken of zich beperken tot het strikt noodzakelijke. Toezichthouders kijken wel secuur naar boa's tegen wie aangifte wordt gedaan, maar hebben niet altijd gelegenheid om actief achter werkgevers aan te gaan over hun rol in de klachtbehandeling. Er zijn langzamerhand steeds meer boa's aangesteld en dat levert ook meer werk op. Dat geldt niet alleen voor het OM, maar ook voor het ministerie van V&J. Het zou goed zijn als daar politiek gezien een duidelijker standpunt over ingenomen zou worden. Er is ook winst te behalen als burgers goed weten bij wie zij kunnen klagen.

5.5 Gesprek met Justis

Justis heeft in beginsel geen rol in de klachtbehandeling over boa's. Justis toetst aan de vereisten om een boa akte te verlenen, onder andere de bekwaamheid en de betrouwbaarheid. Justis voert ook zelf de betrouwbaarheidstoets uit bij de eerste aanvraag en bij het verzoek om verlenging van de boa-akte na vijf jaar. Justis kan echter wel tussentijds een betrouwbaarheidstoets uitvoeren indien de direct toezichthouder, de toezichthouder of de boa-werkgever dat verzoekt. De Nationale ombudsman vraagt zich af of een dergelijke tussentijdse toets ook weleens wordt uitgevoerd naar aanleiding van een klacht over een boa.

Justis gaat niet zelf tussentijds actief na of boa's met politie en/of justitie in aanraking zijn gekomen of over hen een klacht is ingediend. Wanneer een boa misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid dan is het in eerste instantie aan de werkgever en de direct toezichthouder om de boa daarop aan te spreken en daar eventueel gevolgen aan te verbinden (en dat kan zijn melding bij Justis). Het is niet met zekerheid te zeggen of de politie dan wel de werkgever het plegen van een strafbaar feit of misbruik van bevoegdheden door een boa altijd bij Justis meldt. De politie moet ook maar net weten dat de verdachte een boa is.

De wetenschap dat een boa een strafbaar feit heeft gepleegd of misbruik van zijn bevoegdheden heeft gemaakt (onder werk- of in privétijd) kan leiden tot de beslissing van Justis om de boa-akte van de boa in te trekken. In het geval waarin een werkgever een misbruik van bevoegdheid heeft vastgesteld, past Justis nog een eigen beoordeling toe. Bij deze beoordeling wint Justis informatie en advies in bij de toezichthouders. Zolang er een strafrechtelijke procedure loopt, kan Justis besluiten om de bevoegdheid (de opsporingsbevoegdheid en eventueel de geweldbevoegdheid) van de boa op te schorten. Intrekking komt overigens slechts sporadisch voor. In 2016 (t/m half december) heeft Justis van zeven boa's de bevoegdheid ingetrokken of opgeschort.

In de gevallen waarin een strafbaar feit bij Justis wordt gemeld, kunnen eerdere klachten over de betreffende boa meegewogen worden. Klachten bieden volgens Justis op zichzelf geen aanleiding om een akte in te trekken, er moet sprake zijn van een gepleegd strafbaar feit of misbruik van bevoegdheden. Volgens Justis zegt een klacht over een boa iets over zijn bekwaamheid en niet per definitie iets over zijn betrouwbaarheid. Justis vindt klachtbehandeling overigens wel belangrijk, omdat die van invloed kan zijn op de vakbekwaamheid van de boa.

Het komt voor dat burgers via het klantcontactcentrum bij Justis een klacht over een boa willen indienen. Justis kan aan de hand van de naam en/of het boa aktenummer nagaan wie de werkgever is van de boa. Vervolgens wordt de klacht naar de verantwoordelijke werkgever doorgestuurd.

6 ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

Boa's worden veelvuldig ingezet in het kader van toezicht, handhaving en opsporing van strafbare feiten. De burger wordt in de hele breedte van het maatschappelijk verkeer geconfronteerd met boa's: de gemeentelijke boa die boetes uitschrijft voor verkeerd parkeren, de boswachter in een natuurgebied, de inspecteur van de NVWA, de leerplichtambtenaar, de NS-conducteur, de sociaal rechercheur of de douaneambtenaar. Boa's beschikken over opsporingsbevoegdheden die diep in het leven van mensen kunnen ingrijpen. In sommige gevallen mogen zij ook gebruik maken van politiebevoegdheden, zoals de veiligheidsfouillering en zelfs van geweldsmiddelen, bijvoorbeeld handboeien of een wapenstok.

Nu deze ingrijpende opsporingstaken, die in beginsel onder het monopolie van de overheid vallen, voor een deel zijn ondergebracht bij boa's, vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat klachten van burgers over hun optreden op behoorlijke wijze worden behandeld. Behoorlijke klachtbehandeling is een onderdeel van de rechtsbescherming van burgers. Omdat boa's op veel verschillende terreinen werkzaam zijn, zijn er ook veel verschillende personen bij de klachtbehandeling betrokken. Veel boa-werkgevers, veel direct toezichthouders en veel toezichthouders spelen een rol in de interne klachtbehandeling. Een aantal boa-werkgevers is geen overheidsinstantie, maar een privaatrechtelijke organisatie. Bovendien zijn er verschillende partijen betrokken bij de tweedelijns klachtbehandeling, waarbij de bevoegdheden over het behandelen van een klacht ook nog eens complex zijn geregeld. De Nationale ombudsman heeft daarom een onderzoek ingesteld naar de behandeling van klachten over boa's in de praktijk.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

'Hoe vindt de klachtbehandeling over gedragingen van boa's plaats en wat zou daarin verbeterd kunnen worden?'

De Nationale ombudsman hanteert bij de beantwoording van de onderzoeksvraag het uitgangspunt dat de overheid in haar handelen het burgerperspectief centraal stelt. Voor de behandeling van klachten over boa's betekent dit dat klachtbehandeling op behoorlijke wijze plaatsvindt, met inachtneming van de daarvoor geldende wettelijke waarborgen ten aanzien van het toezicht en met een correcte verwijzing naar een tweedelijns klachteninstantie.

De Nationale ombudsman hecht eraan te benadrukken dat dit onderzoek zich niet richt op het functioneren van boa's en dus evenmin een oordeel van de Nationale ombudsman over hun gedrag bevat. Ook heeft de Nationale ombudsman in dit onderzoek niet de inhoudelijke behandeling van klachten onderzocht. Het onderzoek concentreert zich op de wijze van behandeling van klachten over boa's.

6.2 Analyse en conclusies

De bevindingen van het onderzoek, zoals weergegeven in de hoofdstukken 4 en 5, vormen op zichzelf al een antwoord op de vraag hoe de klachtbehandeling over de gedragingen van boa's in de praktijk plaatsvindt. In dit hoofdstuk zullen de bevindingen op een aantal onderwerpen worden geanalyseerd. De Nationale ombudsman signaleert daarbij een aantal aandachtspunten. De analyse en conclusies komen hierna per onderwerp aan de orde en leiden tot een aantal aanbevelingen aan de minister van V&J.

Herkenbaarheid van de boa

Een klacht over een boa moet worden ingediend bij zijn werkgever. Uit de signalen via het meldpunt van de Nationale ombudsman is gebleken dat de burger vaak niet weet waar een klacht moet worden ingediend. Burgers vragen zich af of de boa in dienst is van de gemeente, de rijksoverheid of de politie. Bovendien is het belangrijk dat de burger weet dat hij met een boa te maken heeft, zodat hij weet dat de klachtbehandeling in dat geval met extra waarborgen is omkleed. De Nationale ombudsman heeft daarom aan de boa-werkgevers vragen gesteld over de herkenbaarheid van de boa.

Uit het onderzoek blijkt dat de boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I) een uniform dragen, al dan niet het landelijke boa-uniform dat door de VNG is ontwikkeld, met daarop het boa-insigne. Ze zijn dus altijd herkenbaar als boa. Aan het uniform is echter niet altijd te zien voor welke werkgever (gemeente) de boa's aan het werk zijn. De boa in domein I zal echter over het algemeen optreden op het grondgebied van de gemeente waarbij hij in dienst is. Ook geven verschillende werkgevers aan dat op de auto's waarin de boa's rijden, de naam van de gemeente staat vermeld. Uit een klacht die de Nationale ombudsman ontving, bleek echter dat in een (in dit onderzoek niet onderzochte) gemeente boa's uit domein I optraden in burger en in een auto reden met een afgeplakt gemeentelogo. De Nationale ombudsman vindt herkenbaarheid heel belangrijk. Daarom zou de boa in domein I alleen in het uiterste geval, indien het strikt noodzakelijk is, in burger moeten optreden.

In domein IV zijn alle boa's goed herkenbaar aan hun uniform of gele kleding, met daarop het boa-insigne. Ook de meeste onderzochte 'groene' boa's (domein II) zijn door het insigne goed herkenbaar als boa, bovendien dragen zij een uniform waarop hun werkgever wordt vermeld. Dat geldt niet voor de inspecteurs van de NVWA, die in burger optreden. Ook de leerplichtambtenaren (domein III) en sociaal rechercheurs (domein V) dragen burgerkleding. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de boa die in burger optreedt, zich altijd ongevraagd moet legitimeren als boa, ook al is dat wettelijk niet verplicht.⁶⁰ Voor de burger zal het in de meeste contacten met leerplichtambtenaren en sociaal rechercheurs duidelijk zijn met wie hij te maken heeft, maar het kan lastig zijn om te weten wie de werkgever is, zeker als gemeenten in de regio samenwerken en de boa's in dienst zijn bij een gemeenschappelijke regeling.

⁶⁰ Zie paragraaf [2.3.6](#).

Voor de burger die te maken krijgt met een geüniformeerde boa zal het dus vaak voldoende duidelijk zijn dat hij te maken heeft met een boa. In domein I is echter niet altijd meteen duidelijk wie de werkgever is. De boa-werkgevers in domein I zouden dit bijvoorbeeld door middel van epauletten kunnen aangeven, zoals de gemeente Utrecht doet. Bij de boa die in burger optreedt, ligt het lastiger. Zijn herkenbaarheid zal met name afhangen van zijn legitimatie uit eigen beweging. Overigens is de Nationale ombudsman van mening dat het signaleren dat de klacht over een boa gaat, aan de werkgever is. De burger moet één loket kunnen vinden voor zijn klachten, waarna de boa-werkgever aan de hand van de omstandigheden beslist of het een klacht over een boa betreft of niet.

Informatieverstrekking over klachtbehandeling

Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat werkgevers niet altijd weten of hun boa's de burger goed informeren over de mogelijkheid om een klacht in te dienen. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat een boa de burger de juiste weg weet te wijzen. De boa moet kunnen aangeven waar de burger zijn klacht kan indienen en waar hij daarover informatie kan vinden. De klachtenprocedure is een onderdeel van de basisopleiding van de boa's in de meeste domeinen, zodat zij van de klachtenprocedure op de hoogte zouden moeten zijn. Dat geldt echter niet voor de boa's in domein IV (openbaar vervoer). Zij leggen een ander basisexamen af en volgens de voorzitter van de examencommissie ontbreekt de klachtenprocedure in de basisopleiding. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het de voorkeur verdient dat ook de OV-boa's op de hoogte zijn van de klachtenprocedure, zodat zij weten wat zij kunnen verwachten als over hen een klacht wordt ingediend.

De Nationale ombudsman vindt het daarnaast van belang dat de werkgever van de boa voldoende informatie verstrekt over de klachtenprocedure. De burger weet dan hoe hij zijn klacht kan indienen en wat hij van de klachtbehandeling door de werkgever kan verwachten. Burgers ervaren interne klachtbehandeling vaak als 'de slager die zijn eigen vlees keurt' en denken dat het geen zin heeft om een klacht in te dienen. Als zij zien dat de behandeling van hun klacht volgens een vaste procedure verloopt en dat er bij een klacht over een boa bovendien een extra waarborg, door inschakeling van de direct toezichthouder en de toezichthouder, is ingebouwd, kan dit het vertrouwen in de klachtbehandeling versterken.

De meeste boa-werkgevers geven aan dat op hun website informatie te vinden is over het indienen van een klacht. Uit onderzoek door de Nationale ombudsman blijkt echter dat op de website van sommige private werkgevers daarover in het geheel geen informatie te vinden is. Op meerdere websites is deze informatie alleen terug te vinden als op de juiste zoekterm (bijvoorbeeld 'klacht indienen' in plaats van 'klacht') wordt gezocht. Als er wel informatie wordt verstrekt, wordt - ook bij overheidsinstanties - soms alleen de mogelijkheid van het indienen van een klacht vermeld, met daarbij een link naar het webformulier. Niet altijd wordt de wijze van klachtafhandeling en het traject daarbij vermeld.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de informatieverstrekking over de mogelijkheid om een klacht in te dienen, over de manier waarop dat kan en over de klachtenprocedure te wensen overlaat. Hij doet de minister van V&J dan ook de aanbeveling om boa-werkgevers voor te schrijven dat zij informatie verstrekken over het indienen van een klacht en over de klachtenprocedure, bijvoorbeeld op de website. Deze informatie moet gemakkelijk vindbaar zijn via een menu en/of via eenvoudige zoektermen.

De suggestie van de minister van V&J om informatie over de klachtbehandeling over boa's op een speciale website beschikbaar te stellen, ondersteunt de Nationale ombudsman. Hij merkt daarbij wel op dat deze informatieverstrekking alleen effectief zal zijn als de boa-werkgevers de burger naar deze speciale website verwijzen.

De klachtbehandeling

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat klachten over boa's behoorlijk en professioneel worden behandeld. Boa-werkgevers geven zelf ook zonder uitzondering aan dat zij klachtbehandeling belangrijk vinden. Overigens vanwege uiteenlopende redenen; niet altijd alleen maar om te leren van klachten, maar ook vanwege begrijpelijke commerciële belangen.

Uit de bevindingen van dit onderzoek volgt dat de boa-werkgevers de klachtbehandeling heel verschillend invullen. Boa-werkgevers die overheidsinstanties zijn, zijn gebonden aan klachtbehandeling volgens titel 9.1 van de Awb. Privaatrechtelijke organisaties die boa-werkgever zijn, zijn echter niet verplicht de regels uit de Awb toe te passen. Soms is er een klachtenregeling, soms niet. Overheidsinstanties handelen de klachten over het algemeen af volgens de regels van de Awb en hanteren een klachtenregeling. Ook een aantal privaatrechtelijke werkgevers handelt klachten af met aandacht voor hoor- en wederhoor, geeft een oordeel over de klacht en treft zo nodig maatregelen naar aanleiding van een klacht. Daarmee voldoen zij min of meer aan de minimumvereisten die de Awb stelt. Een aantal andere privaatrechtelijke werkgevers vult de klachtbehandeling echter op geheel eigen wijze in. Zo gaan sommige werkgevers volledig achter hun boa staan, omdat de boa een verklaring op ambtseed of ambtsbelofte opmaakt ('onze boa's hebben altijd gelijk'). Ook passen zij geen hoor en wederhoor toe. De kwaliteit van de klachtafhandelingsbrieven wisselt eveneens sterk. Tot slot wordt burgers niet altijd gemeld aan welke tweedelijns klachteninstantie zij hun klacht kunnen voorleggen als zij niet tevreden zijn met de afhandeling van hun klacht.

De Nationale ombudsman constateert dat de klachten over boa's niet op uniforme wijze worden behandeld en dat ook op essentiële onderdelen niet altijd behoorlijke klachtbehandeling plaatsvindt. Hij verwijst naar het hoofdstuk over behoorlijke klachtbehandeling in dit rapport, waarin hij beschrijft hoe klachtbehandeling op behoorlijke wijze kan plaatsvinden. Hij heeft daarbij ook aandacht besteed aan hoor en wederhoor en het feit dat een ambtsedige verklaring van een boa nooit aan klachtbehandeling in de weg mag staan. Een duidelijke structuur is een noodzakelijke voorwaarde voor behoorlijke klachtbehandeling. Die ontbreekt op dit moment bij een

aantal boa-werkgevers, sommigen hanteren zelfs geen klachtenregeling. Ook het ministerie van V&J heeft dit als een knelpunt aan de Nationale ombudsman kenbaar gemaakt.

Gelet op het belang van behoorlijke klachtbehandeling over personen met ingrijpende strafrechtelijke bevoegdheden, ziet de Nationale ombudsman aanleiding de minister van V&J de aanbeveling te doen om boa-werkgevers tot een uniforme klachtbehandeling te verplichten. De verbetering die de minister voorstelt om de boa-werkgever te verplichten tot het overleggen van een eigen klachtenregeling, vindt de Nationale ombudsman niet toereikend. Hij is van mening dat de klachtbehandeling over boa's moet voldoen aan de behoorlijkheidseisen. Dit is te realiseren door boa-werkgevers te verplichten klachten over boa's te behandelen volgens de regels van titel 9.1 van de Awb of door een uniforme klachtenregeling voor klachten over boa's op te stellen. Een dergelijke uniforme klachtenregeling moet dan uiteraard voldoen aan de regels voor behoorlijke klachtbehandeling. De minister zou de uniforme klachtbehandeling kunnen voorschrijven in de Beleidsregels.

Overigens stelt de Nationale ombudsman vast dat de 'route' die een klacht over een boa moet afleggen, voor sommige burgers en voor de andere betrokkenen in het veld onoverzichtelijk is. De Nationale ombudsman heeft ter verheldering een schets gemaakt van de weg die een klacht volgens hem zou moeten afleggen. Deze schets is voorin dit rapport opgenomen.

Het toezicht

Artikel 42 BBO schrijft voor dat de boa-werkgever een afschrift van een klacht over een boa moet voorleggen aan de direct toezichthouder en de toezichthouder. De toezichthouder moet vervolgens een oordeel geven over de rechtmatigheid en de behoorlijkheid van de uitoefening van de opsporingsbevoegdheden. De boa-werkgever moet bij de afhandeling van de klacht het oordeel van de toezichthouder in acht nemen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat alle klachten over boa's onder art. 42 BBO vallen, dus ook bejegeningklachten. De meeste boa-werkgevers, direct toezichthouders en toezichthouders zijn dat met hem eens. Enkele werkgevers, direct toezichthouders en toezichthouders vinden dat over bejegeningklachten geen oordeel behoeft te worden gegeven. De Nationale ombudsman is echter van mening dat alle klachten over de gedragingen van een boa tijdens de uitoefening van diens bevoegdheden onder artikel 42 BBO vallen.⁶¹ De bejegening van de burger is immers een onderdeel van het optreden als boa. Het doel van het toezicht is om de rechtmatigheid en de behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden te waarborgen. Daarbij speelt ook het aspect van bejegening een rol. Een te enge opvatting van artikel 42 BBO staat naar het oordeel van de Nationale ombudsman een goede uitoefening van het toezicht in de weg.

⁶¹ Zie voor een uitwerking van dit standpunt paragraaf 3.5.

Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat meerdere boa-werkgevers niet van het bestaan van artikel 42 BBO op de hoogte zijn. Zij werden daar ook niet door de direct toezichthouders en toezichthouders op gewezen. De direct toezichthouders en de toezichthouders geven aan dat zij het vermoeden hebben dat zij niet alle klachten onder ogen krijgen. Mogelijk onttrekt een deel van de klachten zich aan het toezicht van de direct toezichthouder en de toezichthouder door de toepassing van informele klachtbehandeling. In dat geval wordt de klacht vaak mondeling met de klager besproken en geprobeerd om dan al meteen tot een oplossing te komen. Als dat lukt, gaat de klacht niet het formele traject in. De kans bestaat dat de klacht dan ook niet de 'route' van artikel 42 BBO volgt. Een deel van de toezichthouders is niet op de hoogte van de mogelijkheid die boa-werkgevers hebben tot informele klachtbehandeling. De Nationale ombudsman is van mening dat deze klachten wel aan hen zouden moeten worden voorgelegd. Sommige direct toezichthouders en toezichthouders zetten zich in om alle klachten voorgelegd te krijgen en vragen boa-werkgevers gericht naar klachten. Enkele direct toezichthouders en toezichthouders geven echter aan dat zij er geen tijd voor hebben om zich intensief met klachtbehandeling bezig te houden. Zij vervullen deze taak vaak naast hun andere werkzaamheden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat hen voldoende tijd en middelen geboden moeten worden om hun taak op de juiste wijze te vervullen.

De Nationale ombudsman stelt verder vast dat het toezicht door de direct toezichthouders en toezichthouders heel verschillend wordt ingevuld, dit is afhankelijk van hun eigen taakopvatting. Sommige toezichthouders blijven op afstand en geven alleen mondeling advies. Anderen schrijven een volledig oordeel op papier. Sommige direct toezichthouders geven aan dat de boa-werkgever vrijwel alle klachten zelf kan afhandelen. Andere direct toezichthouders pakken de klacht juist zelf op, samen met de boa-werkgever of alleen. De Nationale ombudsman is van mening dat een stevige taakopvatting door de direct toezichthouders en de toezichthouders de kwaliteit van de klachtbehandeling kan versterken. Het leereffect van klachtbehandeling kan door de direct toezichthouders en de toezichthouders worden versterkt. Voor direct toezichthouders is in bijlage B bij de Beleidsregels een lijst van taken opgesomd als richtlijn. Voor toezichthouders bestaat een dergelijke richtlijn echter niet. Voor toezichthouders is soms onduidelijk wat van hen wordt verwacht. Een toezichthouder gaf aan dat zelfs niet duidelijk was welke boa's precies onder zijn toezicht vielen en dat hij dit zelf moest opvragen bij Justis.

Opvallend is verder dat het grootste deel van het toezicht in de klachtbehandeling wordt ingevuld door de direct toezichthouders. Zij hebben het meeste contact met de boa-werkgevers en zitten daar ook het dichtst bovenop. In veel gevallen geven zij, na overleg met de toezichthouder, advies aan de boa-werkgever of pakken zij de klacht zelf op. In artikel 42 BBO staat echter dat de werkgever bij de klachtafhandeling 'het oordeel van de toezichthouder' in acht moet nemen. Het oordeel moet dus worden gegeven door de toezichthouder en niet door de direct toezichthouder.

Daarnaast constateert de Nationale ombudsman dat een aantal toezichthouders aangeeft dat alleen de rechtmatigheid van de uitoefening van de opsporingsbevoegdheden wordt getoetst. In artikel 42 BBO staat echter dat het oordeel van de toezichthouder moet gaan 'over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van die bevoegdheden'. De toezichthouder moet dus wel degelijk de behoorlijkheid toetsen. De Nationale ombudsman stelt overigens vast dat sommige toezichthouders ook de klachtbehandeling door de werkgever toetsen en de werkgever daarin begeleiden.

Boa-werkgevers met een categoriale aanwijzing zijn (op grond van de tekst van de aanwijzing) verplicht jaarlijks een verslag uit te brengen aan de toezichthouder. Uit het onderzoek blijkt dat dit niet altijd gebeurt. Toezichthouders vragen daar ook niet altijd actief om. Jaarverslagen vormen naar de mening van de Nationale ombudsman echter een goede mogelijkheid voor de toezichthouders om te zien wat de boa's doen waarop zij toezicht houden. Bovendien kunnen zij de boa-werkgever vragen om daarin ook verslag te doen van de klachten die zij over boa's hebben ontvangen.

Overheidsinstanties zijn overigens op grond van artikel 9:12a Awb al verplicht om jaarlijks hun schriftelijke klachten anoniem te publiceren. Ook dit gebeurt meestal niet. Hierdoor ontbreekt een stuk transparantie naar de maatschappij en ontnemt men andere organisaties de mogelijkheid om van deze klachten te leren. De Nationale ombudsman is daarom van oordeel dat de verplichting tot publicatie van klachten in de uniforme klachtenregeling (zie aanbeveling 2) zou moeten worden opgenomen.

De Nationale ombudsman ziet in deze bevindingen over het toezicht aanleiding de minister van V&J de aanbeveling te doen om artikel 42 BBO duidelijker uit te werken in de Beleidsregels. Deze verbetering wordt ook door de minister zelf voorgesteld. Daarbij moet naar de mening van de Nationale ombudsman in elk geval worden vermeld dat alle klachten over een boa tijdens de uitoefening van diens bevoegdheden onder artikel 42 BBO vallen. Ook moet de rol van de direct toezichthouder en de toezichthouder in de klachtbehandeling duidelijker worden beschreven en dient te worden benadrukt dat niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de behoorlijkheid van het optreden van de boa moet worden getoetst. De direct toezichthouders en de toezichthouders moeten voldoende tijd en middelen worden geboden om het toezicht op de juiste wijze uit te voeren.

Verwijzing naar de tweedelijns klachteninstantie

Op basis van de gevoerde gesprekken met boa-werkgevers en de klachtafhandelingsbrieven die zij de Nationale ombudsman hebben laten zien, stelt hij vast dat in de klachtafhandeling niet altijd wordt verwezen naar een tweedelijns klachteninstantie. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat deze verwijzing correct is, met name omdat burgers over het algemeen niet op de hoogte zullen zijn van de bevoegdheid van de Nationale ombudsman over de gedragingen van boa's, ook over de boa's die in dienst zijn bij een privaatrechtelijke organisatie. Bovendien is de bevoegdheid in de tweedelijns klachtbehandeling complex vormgegeven, zodat de burger een juiste verwijzing nodig zal hebben.

Overheidsinstanties zijn op grond van de Awb verplicht om in de klachtafhandelingsbrief aan te geven bij welke ombudsman en binnen welke termijn de burger zijn klacht kan voorleggen. Privaatrechtelijke werkgevers zijn echter niet aan de regels van de Awb gebonden. De Nationale ombudsman is van oordeel dat boa-werkgevers daartoe wel zouden moeten worden verplicht. Deze verplichting past binnen de aanbeveling die de Nationale ombudsman doet ten aanzien van uniforme klachtbehandeling. De verplichting tot een juiste verwijzing kan worden opgenomen in een uniforme klachtenregeling of is al vanzelf van toepassing als klachtbehandeling volgens de Awb verplicht wordt gesteld.

Het effect van klachtbehandeling

De Nationale ombudsman is van mening dat het recht van de burger op behoorlijke klachtbehandeling voorop staat. Daarnaast hecht hij eraan om op te merken dat boa-werkgevers kunnen profiteren van klachten over boa's. Klachten van burgers bieden immers een schat aan informatie over het functioneren van hun boa's. De boa's kunnen worden aangesproken op hun gedrag en eventuele misverstanden over bijvoorbeeld bevoegdheden kunnen uit de weg worden geruimd. De meeste boa-werkgevers geven aan dat zij van klachten willen leren en hun dienstverlening willen verbeteren. Sommige werkgevers noemen ook concrete voorbeelden van klachten die effect hebben gehad op hun bedrijfsvoering. Wel geven werkgevers aan dat het wel lastig is om de uitkomsten van klachtbehandeling te kunnen borgen.

De Nationale ombudsman ziet voor het leereffect van klachtbehandeling een belangrijke rol weggelegd voor de direct toezichthouders en de toezichthouders. Zij hebben het beste overzicht van de klachten over de boa's die onder hun toezicht vallen. Sommige toezichthouders (zoals het FP en het parket CVOM) hebben zelfs het toezicht op (bijna) alle boa's binnen het domein. Zij kunnen vanuit de klachten die zij krijgen voorgelegd problemen signaleren en breder bekendmaken bij andere boa-werkgevers die onder hun toezicht vallen. Dit gebeurt in de praktijk ook al daadwerkelijk, bijvoorbeeld na een klacht over het gebruiken van zwaailichten of een 'stop politie' transparant door 'groene' boa's. Bovendien spreken de direct toezichthouders en de toezichthouders elkaar regelmatig. In de overleggen tussen de direct toezichthouder en de toezichthouder die samen verantwoordelijk zijn voor het toezicht over een groep boa's, maar ook in groter verband, bij het 'OM Boa-platform' en het 'Politie Boa-platform'. Deze overlegstructuren kunnen worden ingezet om de effecten van klachtbehandeling te vergroten. In domein IV vindt daarnaast regelmatig overleg plaats in allerlei samenstellingen, zodat de uitkomsten van klachtbehandeling ook daar aan de orde kunnen komen.

Om het leereffect zo groot mogelijk te laten zijn, is het belangrijk dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en dat er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt. De registratie bij sommige werkgevers zou verbeterd kunnen worden. Als de registratie in orde is, is het gemakkelijker om klachten te rubriceren, overzichten van klachten te publiceren en daarvan te leren.

Klachtbehandeling is ook bedoeld om de kwaliteit van de gedragingen van boa's te bewaken. Daartoe is het toezicht via artikel 42 BBO in het leven geroepen. Dit betekent

dan ook dat klachtbehandeling in het uiterste geval gevolgen zou moeten kunnen hebben voor de boa-bevoegdheden. Justis gaf de Nationale ombudsman aan dat tussentijdse toetsing van de betrouwbaarheid van een boa mogelijk is op verzoek van een boa-werkgever, een direct toezichthouder of een toezichthouder. Justis past dan nog wel een eigen beoordeling toe. Opvallend uit het onderzoek is dat een aantal boa-werkgevers niet op de hoogte is van de mogelijkheid van een tussentijdse betrouwbaarheidstoetsing. De meeste boa-werkgevers gaven echter aan dat zij er de voorkeur aan zouden geven om een boa aan wiens betrouwbaarheid wordt getwijfeld via de arbeidsrechtelijke weg aan te pakken. Daarbij zou de werkgever nog wel om intrekking van de boa-akte moeten verzoeken.⁶² De Nationale ombudsman stelt vast dat in het uiterste geval, indien dat noodzakelijk is, de mogelijkheid bestaat dat de boa zijn akte verliest als gevolg van klachtbehandeling. Dat zal bij de gemiddelde klacht echter niet het geval zijn.

Aantal klachten

De Nationale ombudsman is het onderzoek onder meer gestart omdat hij relatief weinig klachten ontvangt over boa's: de afgelopen vijf jaar schommelde dat aantal tussen de 10 en de 30 klachten per jaar. De lokale ombudsmannen Den Haag, Rotterdam en Metropool Amsterdam en de Overijsselse ombudsman lieten de Nationale ombudsman desgevraagd weten dat zij slechts enkele klachten per jaar voorbij zien komen.

Aantallen

De Nationale ombudsman heeft de onderzochte boa-werkgevers gevraagd om het aantal klachten op jaarbasis door te geven. Een overzicht van het totaal aantal klachten dat door de boa-werkgevers is opgegeven, is opgenomen aan het slot van paragraaf 4.2. De Nationale ombudsman signaleert dat het aantal klachten over boa's dat een aantal boa-werkgevers meldt, erg laag is. Bij enkele organisaties met honderden of zelfs duizenden boa's is het aantal geregistreerde klachten opvallend laag.

Daarnaast hebben wij ook de direct toezichthouders en de toezichthouders bevroegd op het aantal klachten dat zij door de boa-werkgevers krijgen voorgelegd. Ook zij krijgen een minimaal aantal klachten voorgelegd. De politiechef Amsterdam krijgt bijvoorbeeld over de boa's in domein I van de gemeente Amsterdam nog geen tiental klachten per jaar, terwijl het honderden boa's betreft. Het ministerie van V&J geeft, na inventarisatie bij alle toezichthouders, aan dat de toezichthouders in 2016 slechts 58 klachten ontvingen.

Mogelijke verklaringen

Het lage aantal klachten roept vragen op. Het is echter lastig te onderzoeken wat daarvan de reden is. De meest voor de hand liggende verklaring is dat de boa's het heel goed doen en dat vrijwel geen burger over hen ontevreden is. Tegelijkertijd is het zo dat het hebben van veel publiekscontact onvermijdelijk klachten met zich meebrengt. Een klacht betekent niet altijd dat de boa onjuist heeft opgetreden of de burger onheus heeft bejegend. Het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden raakt burgers nu eenmaal, wordt vaak als onprettig ervaren en levert om die reden vaak al klachten op.

⁶² De opsporingsbevoegdheid eindigt van rechtswege (art. 35, eerste lid, aanhef en onder c, BBO).

De Nationale ombudsman vindt de meest voor de hand liggende reden op zichzelf dan ook geen bevredigende verklaring. Tijdens het onderzoek heeft hij daarom aan *boa*-werkgevers, direct toezichthouders en toezichthouders gevraagd wat zij van het aantal klachten vinden en of zij mogelijke verklaringen hebben als het aantal klachten heel laag is. Daarnaast heeft hij op de website van de Nationale ombudsman een meldpunt geopend voor burgers. Via dit meldpunt heeft hij algemene signalen ontvangen over de klachtbehandeling over *boa*'s, maar ook redenen vernomen waarom mensen geen klacht hebben ingediend. Tot slot leveren de eigen bevindingen uit dit onderzoek een aantal mogelijke verklaringen op, die hierna worden besproken.

Sommige *boa*-werkgevers geven aan dat hun *boa*'s het heel goed doen. Met name de openbaar vervoersbedrijven (domein IV) geven aan dat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in de opleiding van *boa*'s. Gespreks- en benaderingstechnieken vormen al lang een onderdeel van de opleiding en worden inmiddels ook getoetst bij het examen. Daarbij sluit aan dat andere werkgevers aangeven dat zij hun *boa*'s nadrukkelijk opleiden tot gastheer, bijvoorbeeld in de natuurgebieden die zij beheren of in en rond de voertuigen van het openbaar vervoer. Een gemeente meldde dat het ontbreken van een target maakt dat de *boa*'s zich anders opstellen op straat en dat een strengere screening bij de sollicitatie tot betere kwaliteit leidt. De SVB merkt op dat de sociaal rechercheurs door het achterlaten van een leaflet met extra informatie het aantal klachten (over toezichthouders/*boa*'s) zagen halveren.

Een andere verklaring van de *boa*-werkgevers is dat de inzet van opsporingsbevoegdheden de afgelopen jaren is afgenomen en vervangen door bestuursrechtelijke bevoegdheden. Dit is het duidelijkst in domein V: de aangiftegrens voor uitkeringsfraude ligt inmiddels op €50.000, zodat alle fraude onder dit bedrag bestuursrechtelijk wordt aangepakt. Grote organisaties als de SVB en het UWV, maar ook de gemeenten, hebben daarom nog slechts enkele *boa*'s in dienst. Klachten over de uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden worden niet als *boa*-klacht geregistreerd. Daarnaast worden klachten over de inzet van geweldsmiddelen in de toezichtfase mogelijk niet altijd als klacht over *boa*-bevoegdheden aangemerkt. Overigens geldt ook bij leerplichtambtenaren dat de klachten vaak zien op de fase voorafgaand aan het inzetten van de *boa*-bevoegdheden, waardoor deze klachten niet als *boa*-klacht worden aangemerkt.

De meeste *direct toezichthouders en toezichthouders* vermoeden dat niet alle klachten over *boa*'s aan hen worden voorgelegd. Het aantal klachten dat zij ontvangen is - in verhouding tot het aantal *boa*'s dat onder hun toezicht valt - erg klein. Zij kunnen daar vaak geen verklaring voor geven. Een van de *direct toezichthouders* geeft als verklaring dat de huidige *boa*'s beter worden opgeleid dan in het verleden en dat hij duidelijk verschil merkt tussen de oude en nieuwe 'generatie'.

De signalen van *burgers via het meldpunt* bieden ook een aantal verklaringen. Sommige burgers geven aan dat zij niet wisten dat de mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen. Het komt ook voor dat burgers wel een klacht willen indienen, maar daarover

onvoldoende informatie konden vinden of kregen. Een aantal andere burgers geeft aan dat zij geen klacht in hebben gediend omdat het voor hen onbekend was wie de werkgever van de boa was. Anderen melden dat zij hun klacht over de boa hebben ingebracht in de procedure (tegen de (straf)beschikking) bij de rechter. Weer anderen geven aan dat het geen zin heeft om een klacht in te dienen, omdat de boa-werkgever toch meer waarde hecht aan de verklaring van de boa. De ombudsman Den Haag voerde dit eveneens aan als mogelijke verklaring voor het lage aantal klachten. Burgers geven tot slot ook als reden aan voor het niet indienen van een klacht, dat zij dit niet durven. Zij melden dat zij bang zijn voor vergeldingsmaatregelen van de desbetreffende boa. Zij kennen de boa bijvoorbeeld uit hun directe omgeving of weten dat zij de boa nog vaker zullen tegenkomen. Iemand anders vertelt zich geïntimideerd te voelen door de boa die hij kent. Ook als een boa een waarschuwing heeft gegeven, zijn burgers terughoudend met het indienen van een klacht. Zij weten niet of de boa later alsnog een boete zou kunnen opleggen, terwijl zij er nu met een waarschuwing van af zijn gekomen.

Tot slot is uit de *bevindingen van de Nationale ombudsman* in dit onderzoek ook een aantal mogelijke verklaringen af te leiden. Een van de redenen zou kunnen zijn dat burgers niet weten waar en hoe zij een klacht moeten indienen. Deze verklaring wordt ook ondersteund door de signalen via het meldpunt. Burgers weten niet of de boa in dienst is bij een gemeente, de rijksoverheid of de politie of een plaatselijke natuurbeschermer. Daarom is, zoals eerder besproken, de herkenbaarheid van de boa en zijn werkgever van belang. Daarnaast moet de burger daarom gemakkelijk informatie kunnen vinden over het indienen van een klacht. Zoals hiervoor is geconcludeerd, is de informatieverstrekking vanuit boa-werkgevers niet altijd voldoende.

Een tweede mogelijke verklaring, die ook de boa-werkgevers zelf aanreiken, is dat de registratie van de klachten niet correct plaatsvindt. Het is voor de burger die de klacht indient al niet altijd duidelijk dat hij met een boa te maken heeft gehad, maar ook de boa-werkgever zelf moet nog zien vast te stellen dat het hier om een klacht over een boa gaat. Boa's treden immers vaak ook op als bestuursrechtelijk toezichthouder of, zoals in het openbaar vervoer, als civielrechtelijk controleur van het vervoersbewijs. Als de klacht gaat over een handeling waarbij de boa nog niet als boa optrad, is hij nog niet bezig met de uitoefening van zijn boa-bevoegdheden. Bovendien treden boa's ook op in groepen, waarvan niet alle personen boa zijn. Het is dan soms moeilijk te achterhalen of de klacht over een boa gaat of over een bestuursrechtelijk toezichthouder. Bij de private boa-werkgevers is het vaak de klantenservice die de selectie aan de poort moet uitvoeren. Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt overigens dat sommige werkgevers in het geheel niet registreren dat het om een klacht over een boa gaat, soms wordt alleen geregistreerd dat het een personeelslid betreft. Ook bestaat het vermoeden dat bejegeningklachten niet als boa-klacht worden geregistreerd.

Daar komt bij dat het vermoeden bestaat dat de informele aanpak van klachten, waarbij de klacht in persoonlijk contact met de burger zo snel mogelijk wordt opgelost, ertoe leidt dat de klacht niet als boa-klacht wordt geregistreerd. Het formele behandeltraject treedt dan immers niet in werking en dit kan tot gevolg hebben dat de klacht niet wordt

aangemerkt als 'boa-klacht'. Op grond van de Awb hoeven mondelinge klachten in het geheel niet door de werkgever te worden geregistreerd. Mogelijk blijft een aantal mondelinge klachten over boa's daardoor eveneens buiten de klachtenregistratie.

Een andere mogelijke verklaring is de afbakening tussen klacht en bezwaar (bestuursrechtelijk) of tussen klacht en verzet (strafrechtelijk). Veel werkgevers geven aan dat de meeste klachten eigenlijk over 'de bekeuring' gaan. Het is soms lastig om vast te stellen of een klacht van een burger eigenlijk niet als bezwaarschrift of verzetschrift moet worden aangemerkt. Het is mogelijk dat klachten van burgers over een boa (voor de zekerheid) worden opgevat als bezwaar of als verzet, waardoor deze niet in de klachtregistratie zijn opgenomen. De meeste boa-werkgevers geven aan dat zij, indien nodig, twee wegen bewandelen: zij vatten het bericht van de burger op als zowel een bezwaarschrift als een klacht. Of de klacht wordt gesplitst, waarbij de opmerkingen over de inhoud van de beslissing worden aangemerkt als bezwaar- of verzetschrift en de opmerkingen over de bejegening of houding van de boa worden beschouwd als klacht.

Overigens heeft de Nationale ombudsman niet de indruk dat de herkenning van een klacht als zodanig een probleem zou vormen. Uit de bevindingen van het onderzoek volgt dat vrijwel alle werkgevers een breed klachtbegrip hanteren.

Geen doorslaggevende verklaring

De Nationale ombudsman kan niet aangeven welke verklaring het meest doorslaggevend is. Met veel boa-werkgevers is hij het eens dat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in de opleiding van boa's, met name in gespreks- en benaderingstechnieken. De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat ook andere initiatieven van werkgevers maken dat de boa's hun uiterste best zullen doen om zich in contact met de burger correct op te stellen. Ook de vervanging van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden door bestuursrechtelijke bevoegdheden vormt een aannemelijke verklaring voor het lage aantal klachten. Aan sommige verklaringen valt bovendien ook niet zoveel te veranderen: de angst van burgers valt niet zo gemakkelijk weg te nemen. Tegelijkertijd leveren de bevindingen uit dit onderzoek ook een aantal andere mogelijke verklaringen op, die tot verbeteringen zouden moeten leiden. Op het gebied van informatieverstrekking over het indienen van een klacht en het registreren van boa-klachten valt door een aantal werkgevers een verbetering te maken.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft niet met name tot doel dat het aantal klachten over boa's zou moeten toenemen. Hij vindt het echter wel belangrijk dat burgers - als zij een klacht willen indienen - daartoe in staat zijn, over de juiste informatie beschikken en een ingang kunnen vinden. Bovendien hecht hij eraan op te merken dat het krijgen van een klacht helemaal niet erg is. Klachten bieden de boa-werkgever een schat aan informatie over het functioneren van zijn boa's. Elke klacht is goud waard.

6.3 Beschouwing: tweedelijns bevoegdheid over private klachtbehandeling

De Nationale ombudsman is als enige tweedelijns klachteninstantie bevoegd om te oordelen over klachten over de gedragingen van alle boa's. Als de burger echter een klacht heeft over de klachtbehandeling, dan hangt het af van de soort werkgever of een tweedelijns klachteninstantie bevoegd is en zo ja, welke. Klachtbehandeling is immers een gedraging van de boa-werkgever. Als de werkgever een overheidsinstantie is die is aangesloten bij de Nationale ombudsman, dan is hij bevoegd over de klacht. Is de werkgever een overheidsinstantie die zich heeft aangesloten bij een eigen ombudsvoorziening, dan is die bevoegd.

Als het een privaatrechtelijke boa-werkgever betreft, is echter geen tweedelijns klachteninstantie bevoegd om te oordelen over een klacht over de klachtbehandeling. Gelet op de eerdere conclusies over de verschillen in klachtbehandeling tussen de boa-werkgevers, signaleert de Nationale ombudsman het ontbreken van tweedelijns klachtbehandeling als een probleem. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van de burger is dit een onwenselijke situatie. Bovendien kan tweedelijns klachtbehandeling nu juist bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van klachtbehandeling. De Nationale ombudsman is van oordeel dat dit 'gat' in de bevoegdheid van de tweedelijns klachtbehandeling moet worden gedicht. Hij zal daarom in gesprek gaan met de minister van V&J om de mogelijkheden daartoe te verkennen.

6.4 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman richt zijn aanbevelingen tot de minister van V&J als systeemverantwoordelijke. Hij doet de minister de volgende aanbevelingen:

1. Verplicht tot informatieverstrekking

Verplicht boa-werkgevers om informatie te verstrekken over het indienen van een klacht en de klachtenprocedure. Deze informatie moet gemakkelijk vindbaar zijn.

2. Verplicht tot uniforme klachtbehandeling

Verplicht boa-werkgevers tot uniforme en behoorlijke behandeling van klachten over boa's. Dit kan door zelf een uniforme klachtenregeling op te stellen of door klachtbehandeling volgens de regels van titel 9.1 van de Awb verplicht te stellen. In elk geval moeten in de klachtenregeling de verplichtingen tot het verwijzen naar de tweedelijns klachteninstantie en tot publicatie van klachten worden opgenomen.

3. Versterk het toezicht op de boa's in de klachtbehandeling

Verduidelijk de strekking en reikwijdte van artikel 42 BBO en de rol van de direct toezichthouder en de toezichthouder in de klachtbehandeling. Bied de direct toezichthouders en de toezichthouders voldoende tijd en middelen om het toezicht op de juiste wijze uit te voeren.

7 BIJLAGEN

Bijlage 1

Overzicht van werkgevers, direct toezichthouders en toezichthouders die betrokken zijn in dit onderzoek.

Domein	Soort boa	Werkgever	Direct toezichthouder	Toezichthouder
I. Openbare ruimte	Gemeentelijke handhavers	Gemeente Tilburg	Regionale eenheid Zeeland-West-Brabant	HovJ Zeeland-West-Brabant
	Gemeentelijke handhavers	Gemeente Leiden	Regionale eenheid Den Haag	HovJ Den Haag
	Gemeentelijke handhavers	Gemeente Utrecht	Regionale eenheid Midden-Nederland	HovJ Midden-Nederland
II. Milieu	Boswachters	Staatsbosbeheer	Inspecteur-Generaal NVWA	HovJ Functioneel Parket
	Boswachters	Natuurmonumenten	Regionale eenheid Midden-Nederland	HovJ Functioneel Parket
	Inspecteur Dierenbescherming	LID	Landelijke Eenheid	HovJ Functioneel Parket
	Inspecteur NVWA	NVWA	Inspecteur-Generaal NVWA	HovJ Functioneel Parket
III. Onderwijs	Leerplichtambtenaren	Gemeente Tilburg	Regionale eenheid Zeeland-West-Brabant	HovJ Zeeland-West-Brabant
	Leerplichtambtenaren	Gemeente Leiden / RBL	Regionale eenheid Den Haag	HovJ Den Haag
	Leerplichtambtenaren	Gemeente Utrecht	Regionale eenheid Midden-Nederland	HovJ Midden-Nederland
IV. Openbaar vervoer	Conducteurs/V&S	NS	Landelijke Eenheid	HovJ CVOM
	Stewards	Arriva	Landelijke Eenheid	HovJ CVOM
	Conducteurs/S&V	Connexxion	Landelijke Eenheid	HovJ CVOM
V. Werk, Inkomen, Zorg	Sociaal rechercheurs	SVB	Regionale Eenheid Amsterdam	HovJ Amsterdam
	Sociaal rechercheurs	Gemeente Tilburg	Regionale eenheid Zeeland-West-Brabant	HovJ Zeeland-West-Brabant
	Sociaal rechercheurs	Gemeente Leiden	Regionale eenheid Den Haag	HovJ Den Haag
	Sociaal rechercheurs	Gemeente Utrecht	Regionale eenheid Midden-Nederland	HovJ Midden-Nederland