



nationale ombudsman

COMMISSIE OMBUDSMAN

Rapport

Een onderzoek naar de handelwijze van BOA's van de gemeente Breda en naar de wijze van klachtbehandeling door de gemeente Breda

Oordeel

Op basis van het onderzoek vinden de Commissie ombudsman Breda en de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Breda deels gegrond en de klacht over de boa's gegrond.

Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
Wat is de klacht?	3
Wat was de aanleiding?	3
Wat was de oorspronkelijke klacht van verzoeker?	3
Welke reactie van de gemeente komt er op de klacht?	4
De samenwerking tussen de Commissie ombudsman en de Nationale ombudsman	4
Het onderzoek	4
Bevindingen	5
Wat vindt verzoeker?	5
Wat vindt de gemeente?	6
Wat vindt de boa?	6
Overige informatie	7
Beoordeling	8
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman over het gebruik van de handboeien?	8
Wat is het oordeel van de Commissie ombudsman over het niet delen van de bodycambeelden?	9
Wat is het oordeel van de Commissie ombudsman over de interpretatie van de getuigenverklaringen?	9
Conclusie	10
Aanbeveling	10
Relevante literatuur en wet- en regelgeving	11
Achtergrond/bijlagen	11

Leeswijzer

Dit rapport bevat een verkorte weergave van wat tijdens het onderzoek is komen vast te staan met daarna het oordeel van de Commissie ombudsman en de Nationale ombudsman over de klacht.

Wat is de klacht?

Twee buitengewone opsporingsambtenaren¹ (boa's) van de gemeente Breda spraken verzoeker op 27 april 2019 twee keer aan. De eerste keer omdat verzoeker volgens hen zijn hond niet had aangeliend, de tweede keer omdat verzoeker zijn hond volgens hen niet op de juiste wijze had aangeliend. Toen de boa's verzoeker de tweede keer aanspraken, escaleerde de situatie. Verzoeker kreeg een proces-verbaal wegens straatintimidatie en werd aangehouden wegens het niet tonen van een identiteitsbewijs. Verzoeker diende over de gang van zaken een klacht in bij de gemeente Breda.

Verzoeker klaagt erover dat de boa's van de gemeente Breda hem zonder noodzaak bij zijn aanhouding de handboeien hebben omgelegd.

Verzoeker klaagt er tevens over dat de gemeente Breda bij de behandeling van zijn klacht:

- niet de beelden van de bodycam van de boa's met hem heeft gedeeld;
- de inhoud van de verklaringen van de door hem aangedragen getuigen anders heeft geïnterpreteerd, dan dat zij hebben verklaard.

Wat was de aanleiding?

Verzoeker werd op 27 april 2019 door twee boa's van de gemeente Breda aangesproken vanuit hun dienstvoertuig. Zij spraken verzoeker aan omdat hij zijn hond niet aangeliend had. Later die ochtend kwamen de boa's verzoeker opnieuw tegen, toen deze in gezelschap van twee personen en zijn hond op straat liep. De boa's spraken verzoeker opnieuw vanuit de dienstauto aan omdat verzoeker volgens hen zijn hond niet op de juiste wijze had aangeliend. Er volgde een discussie over de vraag wat wel of niet deugdelijk aanlijnen van een hond is. De boa's stapten uit de auto en begaven zich richting verzoeker waarna de discussie verder ging. Na deze discussie vervolgde verzoeker zijn weg. Op enig moment hoorden de boa's verzoeker zeggen "wanna bee politie". Zij gaven verzoeker hiervoor een proces-verbaal wegens straatintimidatie en vroegen verzoeker om zijn identiteitsbewijs. Toen verzoeker deze niet kon tonen, werd hij hiervoor aangehouden. Verzoeker werd de handboeien omgelegd en vervolgens in een busje naar het politiebureau vervoerd.

Wat was de oorspronkelijke klacht van verzoeker?

Verzoeker diende een klacht in bij de gemeente Breda over het optreden van de twee boa's jegens hem. Met name klaagde hij erover dat de betreffende boa's:

- zich houderig en onprofessioneel jegens hem hebben gedragen;
- hem hebben geïntimideerd en bedreigd en daarmee de situatie hebben geëscaleerd;
- hem hebben aangehouden wegens straatintimidatie en het niet tonen van een identiteitsbewijs;
- hem ten onrechte de handboeien hebben omgelegd;
- hem naar het politiebureau hebben laten vervoeren in een bus die hier niet voor uitgerust was.

¹ Een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) is een ambtenaar met opsporingsbevoegdheid. Dat houdt in dat een boa bepaalde strafbare feiten mag opsporen. Artikel 142, eerste lid, Wetboek van Strafordering 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. Boa's worden door bestuursorganen en bepaalde privaatrechtelijke organisaties ingezet om bepaalde bijzondere wetgeving en verordeningen uit te voeren en te handhaven (rapport No:2017/020: Buitengewone klachtbehandeling: Een onderzoek naar de praktijk van klachtbehandeling over boa's).

Welke reactie van de gemeente komt er op de klacht?

De gemeente Breda acht de klacht in de interne klachtbehandeling niet gegrond en licht dit als volgt toe. De gemeente had verzoeker en zijn twee getuigen telefonisch gehoord. Tevens had de gemeente het proces-verbaal van bevindingen van de boa's bekeken en met hen gesproken en de bodycambeelden van de boa's bekeken. De gemeente concludeert op basis hiervan dat verzoeker tijdens het eerste contact met de boa's op een normale wijze door de boa's was aangesproken waarbij verzoeker vriendelijk was verzocht om zijn hond aan te lijnen. Later die ochtend kwamen de boa's verzoeker opnieuw tegen toen hij met twee personen op straat liep. De boa's zien dat de hond van verzoeker weer niet aangeliind is, iets dat ook wordt bevestigd door één van de door verzoeker opgegeven getuigen. Toen verzoeker de boa's zag, lijnde hij zijn hond aan met een touw/koord. Dit is volgens de gemeente ook bevestigd door de getuigen. Toen de boa's verzoeker aanspraken over het niet deugdelijk aanlijnen van de hond, liep de discussie aan beide kanten op. De gemeente oordeelt dat de boa's in hun communicatie op dat moment niet over de schreef zijn gegaan als het gaat om bejegening. Als gevolg van de "wannabe politie" opmerking van verzoeker voelden de boa's zich in hun eer aangetast en gaven zij verzoeker aan dat hij hiervoor bekeurd zou worden wegens straatintimidatie.

Wat ziet de gemeente op de bodycambeelden?

Volgens de gemeente is op de bodycambeelden te zien dat de betreffende boa aan verzoeker vraagt of hij mee gaat werken. Verzoeker geeft aan dat hij mee gaat werken en wordt vervolgens conform de procedure in de boeien geslagen. Dit gaat volgens de gemeente op een nette en ordentelijke manier. Op het moment dat verzoeker geboeid is, wordt transport aangevraagd. Het duurt twee minuten voordat het transport arriveert. De boa begeleidt verzoeker vervolgens naar het transportbusje, waarop door verzoeker kort verzet wordt gepleegd. Hierop geeft de boa aan dat er geweld gebruikt wordt als verzoeker niet meewerkt. Ook dit is standaard en volgens de gemeente conform de procedures. Vervolgens is verzoeker nogmaals gewezen op zijn rechten en wordt hem gevraagd of hij mee gaat werken zodat de boeien tijdens transport verwijderd kunnen worden. Verzoeker geeft aan dit te doen. Nadat verzoeker in het voertuig is gezet, is hij vervoerd naar het politiebureau en voorgeleid aan de hulpofficier van justitie conform de standaardprocedure bij een aanhouding, aldus de gemeente.

De samenwerking tussen de Commissie ombudsman en de Nationale ombudsman

Verzoeker was niet tevreden met de reactie van de gemeente Breda. Hij vroeg de Commissie Ombudsman zijn klacht te onderzoeken.

De Commissie ombudsman behandelt klachten over de gemeente Breda.

In verband met verzoekers klachten over de inzet van politieke bevoegdheden van de beklagde boa's, nam de Commissie contact op met de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman is bevoegd om klachten over de inzet van politieke bevoegdheden van boa's te behandelen. De Commissie is bevoegd een oordeel te geven over de klacht over het niet delen van de bodycambeelden en over de klacht over de klachtafhandeling door de gemeente Breda. Na onderlinge afstemming besloten de Nationale Ombudsman en de Commissie Ombudsman het onderzoek samen te doen. Verzoekers klachten over zijn aanhouding en het hem opgelegde proces-verbaal voor straatintimidatie en het niet tonen van zijn identiteitsbewijs, konden tijdens het onderzoek niet door de ombudsmannen worden behandeld vanwege op dat moment nog lopende procedures binnen het strafrecht. De rechter doet in deze zaken mogelijk een uitspraak. Dit is ook aan verzoeker en de gemeente Breda meegedeeld.

Het onderzoek

In het onderzoek:

- vroegen de ombudsmannen gemeente Breda om het intern klachtdossier;
- bestudeerden de ombudsmannen het Protocol Bodycams van de gemeente Breda van 16 januari 2019;
- spraken de ombudsmannen met één van de desbetreffende boa's;

- spraken de ombudsmannen met de leidinggevende van de boa's die de klacht namens de gemeente heeft afgehandeld;
- zagen de ombudsmannen de betreffende bodycambeelden;
- verzochten de ombudsmannen de gemeente Breda om verzoeker alsnog de gelegenheid te geven om de bodycambeelden te zien;
- maakten de ombudsmannen een afspraak met verzoeker om samen met hem de bodycambeelden in te zien.

Bevindingen

Wat vindt verzoeker?

Volgens verzoeker gebeurde het volgende, voor zover relevant.

Contact met de boa's

Het eerste contact met de boa's die dag was in de ochtend, waarbij hij vanuit de dienstauto van de boa's door hen toegeschreeuwd werd dat zijn hond aangelijnd moest zijn. De wijze waarop dit gecommuniceerd werd was alles behalve behoorlijk. Dit deelde hij de boa's op dat moment ook mee.

Het tweede contact met de boa's was aan het einde van de ochtend, toen de boa's hem wederom vanuit de auto en op een dreigende toon aanspraken over het niet aangelijnd zijn van zijn hond, terwijl zijn hond toen aangelijnd was. Volgens verzoeker is het gewoon een goedgekeurde riem en gebruikt hij die riem nog steeds bij de hond. Hij is ervan overtuigd dat de boa's terug kwamen om hem te pakken. Eén van de boa's stapte uit de auto en kwam op hem af. Volgens verzoeker ontstond er toen een verhitte discussie, waarbij de irritatie aan beide kanten opliep. Nadat verzoeker en de boa's na dit tweede contact uit elkaar waren gegaan, maakte hij een opmerking naar een onbekende persoon aan de andere kant van de straat die met zijn handen omhoog "politie" riep. Verzoeker lachte hierom en zei tegen die persoon "nee joh, geen politie dat is wannabe politie." Hierop werd verzoeker aangesproken door één van de boa's die hem toe schreeuwde, vast greep en een bekeuring gaf voor straatintimidatie en daartoe zijn ID vorderde. Verzoeker gaf de boa hierop herhaaldelijk aan deze niet bij zich te hebben en bood hierbij aan om zijn ID te laten halen. Hij had de boa's ook laten weten dat hij verplicht was om zijn ID te tonen maar niet om zijn ID bij zich te dragen. Hierop werd hij op een agressieve wijze aangehouden en hardhandig in de boeien werd geslagen. Verzoeker stelt dat hem werd gezegd dat hij werd aangehouden voor belediging, bedreiging en niet tonen van zijn ID. Uiteindelijk kreeg hij alleen voor het niet tonen van zijn ID een proces-verbaal. Er was geen proces-verbaal opgemaakt voor het niet aangelijnd hebben van zijn hond terwijl dit de aanleiding van het conflict was. Volgens verzoeker is dit niet gebeurd omdat de betreffende boa's dit niet onder ede durfden te verklaren.

Klachtbehandeling door de gemeente

Verzoeker is het niet eens met de afhandeling van de klacht door de gemeente. Hij stelt dat de gemeente de webcambeelden met hem had moeten delen en aan hem had moeten verstrekken.

Verder had de gemeente zich volgens verzoeker gebaseerd op getuigenverklaringen die de betreffende getuigen niet herkenden. Na de behandeling van de klacht door de gemeente had verzoeker zelf een verklaring aan de getuigen gevraagd. De verklaringen waar de gemeente naar verwijst kloppen niet, aldus verzoeker.

Wat ziet verzoeker op de bodycambeelden?

De ombudsmannen verzochten de gemeente Breda om verzoeker alsnog de gelegenheid te geven om de bodycambeelden te zien. Verzoeker kreeg in bijzijn van de ombudsmannen en gemeente Breda de bodycambeelden te zien en de gelegenheid hierop te reageren.

Volgens verzoeker zijn de beelden niet volledig. Zo zijn er geen beelden van het gedeelte dat de boa's hem voor de tweede keer vanuit de auto toeschreeuwden en naar hem riepen of ze de auto anders uit moesten komen. Hij vertrouwt het niet dat deze beelden er niet zijn en heeft de indruk dat er geknipt is in de beelden.

Verzoeker verklaart verder dat hij van de gemeente Breda tijdens de klachtbehandeling wel de mogelijkheid had gekregen om de beelden te komen inzien, maar dat hij dit had geweigerd. Hij wilde de beelden niet nog eens zien maar

de beelden gewoon hebben om te kunnen verspreiden op social media en om te kunnen gebruiken voor eventuele rechtszaken.

Terugkijkend

De beelden terugziend, vindt hij dat beide boa's de situatie hadden moeten de-escaleren. Zij hadden een stap terug moeten doen. Verzoeker werd door hun optreden getriggerd om te reageren zoals hij deed. Maar hij had niet gescholden, niet bedreigd en niet beledigd. De volgende keer als hem zoiets zou gebeuren, dan zou hij de boa's slaan. Verzoeker verklaart te begrijpen dat dit soort boa's klappen krijgen omdat zij hun macht misbruiken.

Wat vindt de gemeente?

De klachtbehandelaar van de gemeente, tevens leidinggevende van de boa, verklaarde als volgt, voor zover relevant.

Bodycambeelden

De bodycam geeft een piep als hij aangezet wordt. Hij staat dan al stand-by. Afhankelijk van de instelling, neemt de bodycam dan beelden op van, in dit geval, 30 seconden ervoor. Dit kan tot maximaal 2 minuten ervoor. Het is technisch gezien namelijk mogelijk om 2 minuten voordat de startknop van de bodycamera ingedrukt wordt al beelden te bewaren. De gemeente heeft er echter voor gekozen deze tijd op 30 seconden te houden.

Handboeien

In de reactie van de gemeente van 8 mei 2019 over het gebruik van handboeien wordt met de zin "conform de procedures" het volgende bedoeld. Verzoeker is geboeid conform de procedure voor een meewerkende verdachte zoals geleerd door de politieacademie tijdens de training. Hiermee wordt de wijze van handboeien omleggen bedoeld.

Klachtbehandeling

De klacht van verzoeker is door de klachtbehandelaar snel opgepakt. Hij heeft verzoeker gebeld om zijn verhaal te horen. Verzoeker gaf aan dat hij niet naar Breda wilde komen voor een hoorzitting. Dit gesprek met verzoeker heeft hij niet schriftelijk vastgelegd vanwege tijdgebrek. Vervolgens heeft hij telefonisch gesproken met de betreffende boa's. Deze verklaringen van de boa's heeft hij niet schriftelijk vastgelegd omdat hij hun proces-verbaal van bevindingen had. De getuigen van verzoeker heeft hij telefonisch gesproken en deze verklaringen heel summier op papier gezet. Getuige 1 (de man) verklaarde volgens de klachtbehandelaar dat de hond was aangelijnd, getuige 2 (de vrouw) getuigde dat de hond los liep. De getuigenverklaringen kwamen volgens de klachtbehandelaar overeen met dat wat de boa's hadden verklaard en wat in het proces-verbaal staat. Hij heeft ook de bodycambeelden bekeken. Op basis van de telefonische informatie van verzoeker, de boa's, de getuigen, de bodycambeelden en het proces-verbaal heeft hij vervolgens de brief van 8 mei 2019 gemaakt en de klacht hiermee afgehandeld.

Verstrekken van de bodycambeelden

Tijdens de klachtbehandeling heeft de klachtbehandelaar telefonisch contact met verzoeker opgenomen en hem verteld dat er bodycambeelden zijn. Verzoeker vroeg toen om de beelden te krijgen. Dit verzoek heeft hij geweigerd omdat de gemeente de beelden niet mag verstrekken. Dit is conform het Protocol Bodycams van 16 januari 2019. De klachtbehandelaar kan zich niet herinneren dat hij verzoeker zelf heeft uitgenodigd om de beelden te komen in zien.

Wat vindt de boa?

De boa verklaarde het volgende, voor zover relevant.

Waarschuwen van verzoeker

Bij het eerste contact hebben hij en zijn collega verzoeker vanuit de dienstauto aangesproken omdat hij zijn hond niet aangelijnd had en hebben zij hem uitgelegd waarom dit niet was toegestaan. Verzoeker moest zijn hond aanlijnen op die locatie aangezien het geen losloopgebied voor honden betrof. Verzoeker trok de waarde en geldigheid van de plaatselijke

verordening in twijfel. Vervolgens kwamen zij verzoeker een tweede keer tegen. De hond was toen opnieuw niet aangeliind. Toen verzoeker de dienstauto zag, deed hij de hond een keykoord om de hals. Dit was geen deugdelijke lijn volgens zijn collega. Toen hij en zijn collega verzoeker vanuit de auto hierop aanspraken, escaleerde het gesprek, waarop zij uit de auto stapten. Toen ging het gesprek totaal de andere kant op. Verzoeker sprak op een agressieve toon, was uitdagend en niet voor rede vatbaar, aldus de boa. Zijn collega deed toen de bodycam aan. Zijn collega had dit niet gemeld aan verzoeker en vroeg verzoeker om afstand te houden. Het was wellicht beter geweest als zij het aanzetten van de bodycam aan verzoeker hadden gemeld om verdere escalatie te voorkomen.

Aanhouden van verzoeker

Tijdens het tweede gesprek was verzoeker in bijzijn van twee andere personen. Toen het gesprek eigenlijk al was geëindigd na de tweede waarschuwing, riep verzoeker "wannabe politie" en herhaalde dit tegen de boa. Toen gaf hij verzoeker een proces-verbaal wegens straatintimidatie. Toen hij verzoeker om zijn ID vroeg om het proces-verbaal op te maken, weigerde verzoeker dit te geven, ook nadat hem dit meerdere keren was gevorderd. Vervolgens hield de boa verzoeker aan wegens het niet tonen van zijn ID. Eén van de twee personen die bij verzoeker was, ging toen op verzoek van verzoeker zijn ID halen, zo bleek later. Maar verzoeker was toen al aangehouden en moest daarom conform de daarvoor geldende procedure mee naar het bureau ter voor geleiding.

Handboeien

Op moment van de aanhouding was er niet direct transport beschikbaar. Vanwege het ophouden voor transport legde de boa de handboeien bij verzoeker om conform de procedures. De boa stelt dat vanwege het ophouden voor transport, handboeien worden omgelegd indien dit noodzakelijk wordt geacht voor de veiligheid van de verdachte en de boa en dat dit ruim wordt uitgelegd. Zelfs het verplaatsen van de verdachte valt hieronder. De verdachte wordt geboeid voor de veiligheid van de verdachte tot het moment dat de verdachte in het transport zit, aldus de boa. De boa verklaart dat hij hierbij inschatte dat verzoeker vanwege zijn eerdere gedrag in aanloop naar de aanhouding een gevaar voor hem en zijn collega zou kunnen zijn. Daarop besloot hij de handboeien aan te leggen voor de veiligheid van hem en zijn collega. Hij had geen veiligheidsfouillering bij verzoeker gedaan want hij had niet het idee dat verzoeker een wapen bij zich had of iets dat gevaarlijk zou kunnen zijn.

Toen het transport was gearriveerd, zei de boa tegen verzoeker dat hij hem ging verplaatsen richting de bus. Verzoeker toonde toen verzet omdat hij toen een losrukkende beweging maakte omdat hij vond dat het hardhandig ging. In de bus verwijderde de boa de handboeien bij verzoeker en gaf hem de cautie, waarna verzoeker werd vervoerd naar het politiebureau.

Terugkijkend

De boa verklaart bij het bekijken van de bodycambeelden dat hij het niet anders had kunnen doen. Hij en zijn collega waren verzoeker juist tegemoetgekomen door hem te waarschuwen vanwege het niet aanlijnen van zijn hond en hem niet direct een bon te geven. Ook na de tweede waarschuwing veranderde verzoeker zijn gedrag niet.

Overige informatie

Intern klachtdossier van de gemeente

Het intern klachtdossier bevat geen notities van de gesprekken die de klachtbehandelaar met verzoeker en de betreffende boa's heeft gevoerd. Van de telefoongesprekken met de getuigen heeft de klachtbehandelaar de volgende twee notities opgesteld:

"(..):

Woordenwisseling, zal ik dan even uitstappen door handhavers. Woordenwisseling ook (verzoeker: No), marokaan ho ho politie Wannabe, (verzoeker: No). Hond zat aan lijn. Boeien omgedaan geen escalatie. Watersportvrienden."

"(..):

Hij pakt de riem en doet de riem om pas als handhavers zichtbaar. Er ontstaat een discussie over deugdelijk aanlijnen. Zal ik eens even uitstappen, verhoogde communicatie over wat wel en niet deugdelijk was. Toon uitstappen.

Communicatie gesust, allochtonen moeten we handen omhoog reageert naar die wanna be agenten, wannabe handhaver vroeg (verzoeker: No) discussie, Id bewijs gaan halen. Kwam terug en toen al in de bus."

Protocol Bodycam

De gemeente heeft een Protocol vastgesteld op basis waarvan inzet van de bodycam is bepaald als ook op welke gronden deze inzet gerechtvaardigd is. Verder is geregeld hoe de beelden versleuteld worden opgeslagen op een beveiligde server, als ook de duur van de bewaartermijn. Het Protocol Bodycam vermeldt dat een zogenoemd 'uitleesverzoek' gehonoreerd wordt als een verzoeker aantoonbaar belang heeft bij inzage van de beelden en indien het niet strijdig is met de bepalingen zoals opgenomen in de AVG. Eén van de concrete in het Protocol benoemde situaties waarin de beelden van de bodycam worden gebruikt is bij de behandeling van klachten over het optreden van een boa. Het Protocol vermeldt dat in een dergelijke procedure men het opgenomen beeld erbij kan halen en in een gesprek met de klager laten zien wat er is gebeurd. Eveneens is opgenomen dat de beelden niet verspreid mogen worden via internet of social media.

Beoordeling

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman over het gebruik van de handboeien?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten van burgers worden gerespecteerd. Het aanleggen van handboeien vormt een inbreuk op het recht op persoonlijke vrijheid en het recht op lichamelijke integriteit. Het aanleggen van handboeien mag – zoals de Nationale ombudsman reeds in eerdere rapporten heeft geoordeeld – geen automatisme zijn. In wet- en regelgeving is geregeld in welke gevallen de overheid een burger zijn vrijheid mag beperken. Op grond van artikel 22 van de Ambtsinstructie voor de politie (zie Wet- en regelgeving), de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren kan een opsporingsambtenaar een aangehouden verdachte ten behoeve van het vervoer handboeien aanleggen. Dit mag alleen gebeuren als dit noodzakelijk is vanwege vluchtgevaar of gevaar voor de veiligheid van de betrokken persoon, de politieambtenaar of derden.

Voor de keuze om al dan niet tot het aanleggen van handboeien over te gaan, is er – binnen het kader van de eerder genoemde Ambtsinstructie – een afwegingsruimte van de betrokken ambtenaar. De betrokken ambtenaar moet in een specifiek geval de afweging maken of de aanwezige veiligheidsrisico's het aanbrengen van de boeien naar redelijk inzicht rechtvaardigen; hem komt de ruimte toe om de omstandigheden van de situatie en de persoon van de verdachte te beoordelen.

De Nationale ombudsman acht de klacht over het gebruik van handboeien gegrond.

Zowel uit de bodycambeelden, de verklaring van de betreffende boa als de reactie van de gemeente Breda, blijkt volgens de Nationale ombudsman dat er onvoldoende feiten en omstandigheden waren op grond waarvan er sprake was van mogelijk vluchtgevaar en/of gevaar voor de veiligheid van verzoeker of van één dan wel beiden betrokken boa's. Nadat verzoeker was aangehouden, reageerde hij rustig en werkte hij mee. Dit wordt ook bevestigd door de boa en de gemeente zelf in haar reactie in de interne klachtbehandeling; verzoeker werkte mee en is vervolgens conform de standaard procedure geboeid. Aan de ombudsman lichtte de gemeente toe dat hiermee bedoeld is de standaard wijze van omleggen van handboeien. Aan de ombudsman lichtte de boa nader toe dat hij verzoeker de handboeien had omgelegd uit eigen afweging dat verzoeker vanwege zijn eerdere gedrag in aanloop naar de aanhouding een gevaar voor hem en zijn collega zou kunnen zijn.

Hoewel de Nationale ombudsman zich kan voorstellen dat de boa bij verzoeker een agressieve houding jegens hem voelde – dit is later bevestigd door verzoekers opmerking dat hij een boa nu zou slaan als hem nog een keer zo iets zou overkomen – rechtvaardigt het onredelijke en uitdagende gedrag dat verzoeker volgens de boa had vertoond, nog niet om hem ten behoeve van transport te boeien. Het enkele gedrag in het gesprek voorafgaand aan de aanhouding is hiervoor niet voldoende. Hierbij is ook meegewogen dat ter plaatse twee boa's aanwezig waren, zodat het aanleggen van

handboeien niet nodig was om verzoeker in het transportbusje te krijgen. Als verzoeker zich vervolgens verzet zou hebben door bijvoorbeeld zwaaiende bewegingen te maken, had alsnog overgegaan kunnen worden tot het boeien. De boa's hebben met het boeien van verzoeker het recht op lichamelijke integriteit dan ook niet voldoende gerespecteerd.

De Nationale ombudsman constateert een discrepantie tussen de wijze waarop gemeente en de boa's de gehanteerde instructie voor het gebruik van handboeien zien en de wijze waarop de Nationale ombudsman er naar kijkt. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om ervoor te zorgen dat zowel de boa's als hun leidinggevendenden ervan op de hoogte zijn dat het gebruik van handboeien geen automatisme kan zijn. De Nationale ombudsman ziet daarom aanleiding tot het doen van een aanbeveling (zie Aanbeveling).

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Wat is het oordeel van de Commissie ombudsman over het niet delen van de bodycambeelden?

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. Dit betekent dat de informatie – dus ook de bodycambeelden – die wordt gebruikt in de interne afhandeling van een klacht wordt gedeeld met de betrokken burger zodat die de kans krijgt hierop te reageren.

De Commissie Ombudsman acht de klacht over het niet delen van de bodycambeelden ongegrond.

Het gebruik van bodycams valt onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Het beeld- en geluidmateriaal betreft het verwerken van persoonsgegevens. De gemeente heeft verder ten behoeve van de inzet van de bodycams een Protocol bodycams opgesteld dat voorziet in het beschrijven van het doel en de inzet van de bodycam. Het terug kunnen kijken van de beelden is bedoeld voor reflectie ten behoeve van leerdoeleinden voor de boa's, als bewijsmateriaal op vordering van de politie en bij de behandeling van klachten over het optreden van de boa, waar in het gesprek met de klager bekeken kan worden wat er is gebeurd.

Het ter beschikking krijgen van de beelden is niet mogelijk, ter voorkoming van verdere verspreiding onder andere via internet of social media. Verzoeker heeft tijdens het onderzoek aan de Commissie Ombudsman verklaard dat hij juist met dit doel de beelden wil verkrijgen. Verzoeker is door de gemeente in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord op het stadskantoor, waarbij tevens de beelden door hem konden worden ingezien. Hiermee is voldaan aan het vereiste van fair play. Dat verzoeker die gelegenheid heeft geweigerd mede omdat hij de beelden niet wilde inzien maar ontvangen, maakt dit niet anders.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Wat is het oordeel van de Commissie ombudsman over de interpretatie van de getuigenverklaringen?

De Commissie ombudsman vindt het belangrijk dat van elk horen een schriftelijk verslag wordt opgemaakt. Dit verslag dient goed leesbaar te zijn en duidelijk te maken wat betrokkenen – ook getuigen – in een klachtbehandeling hebben verklaard.

De Commissie Ombudsman acht de klacht over de interpretatie van de getuigenverklaringen in de klachtafhandeling door de gemeente gegrond.

De leidinggevende die de klachtafhandeling vorm heeft gegeven, heeft wegens tijdgebrek enkel een summier verslag van het telefoongesprek met de getuigen gemaakt. De inhoud van de getuigenverklaringen is vervolgens gebruikt in de reactie op verzoekers klacht. Verzoeker bestrijdt de interpretatie van deze inhoud.

Het valt de Commissie op dat het voor een derde die de door de gemeente opgemaakte telefoonnotities leest, ondoorgrondelijk is wat verklaard is door de getuigen. Tijdsgebrek zou geen leidend aspect moeten zijn bij de deugdelijkheid van de verslaglegging. Een verslag zou eigenstandig te lezen moeten kunnen zijn, wat in de onderhavige klachtbehandeling niet mogelijk is. Goede klachtbehandeling houdt in dat verslaglegging op een juiste wijze gebeurt en dat de verklaring ter akkoord wordt voorgelegd aan de betrokkene. De Commissie ombudsman ziet aanleiding tot het doen van een aanbeveling (zie Aanbeveling).

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De Commissie ombudsman en de Nationale ombudsman concluderen als volgt:

- de klacht over het gebruik van handboeien door de boa's van de gemeente Breda is gegrond, wegens het niet voldoende respecteren van het recht op persoonlijke vrijheid en lichamelijke integriteit;
- de klacht over het niet delen van de bodycambeelden door de gemeente Breda is niet gegrond;
- de klacht over de interpretatie van de getuigenverklaring door de gemeente Breda is gegrond, wegens het onvoldoende optekenen van de verklaringen van betrokkenen in de klachtbehandeling in deugdelijke verslagen.

Aanbeveling

De Commissie ombudsman en de Nationale ombudsman doen de gemeente Breda de volgende aanbeveling:

- vraag aan de hand van deze casus bij de boa's en hun leidinggevenden aandacht voor de situaties waarin het gebruik van handboeien behoorlijk is;
- geef verslaglegging in klachtbehandeling op een juiste wijze vorm en leg de verklaring ter akkoord voor aan de betrokkene.

Binnen drie maanden verwachten de ombudsmannen hierover een terugkoppeling.

de Nationale ombudsman,

de voorzitter van de Commissie ombudsman Breda

Reinier van Zutphen

Diana Smiers

Relevante literatuur en wet- en regelgeving

Artikel 22 Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar

1. De ambtenaar kan een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, ten behoeve van het vervoer handboeien aanleggen. 2. De maatregel, bedoeld in het eerste lid, kan slechts worden getroffen, indien de feiten of omstandigheden dit redelijkerwijs vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, van de ambtenaar of van derden. 3. De in het tweede lid bedoelde feiten of omstandigheden kunnen slechts gelegen zijn in: a. de persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, of b. de aard van het strafbare feit op grond waarvan de vrijheidsbeneming heeft plaatsgevonden, één en ander in samenhang met de wijze waarop en de situatie waarin het vervoer plaatsvindt.

Achtergrond/bijlagen

Proces van het onderzoek

De Commissie ombudsman heeft op 29 mei 2019 een brief gekregen van verzoeker met zijn klacht over het handelen van twee boa's op 27 april 2019, waarna verzoeker zijn beklag inhoudelijk heeft aangevuld op 14 juni 2019. Op 28 juni 2019 stuurde de Commissie de klacht naar de Nationale ombudsman ter verdere behandeling.

De Nationale ombudsman sprak op 23 juli 2019 telefonisch met verzoeker voor een persoonlijke toelichting op zijn klachten.

Op 23 juli 2019 verzocht de Nationale ombudsman de gemeente Breda om het interne klachtdossier, dat hij op 28 augustus 2019 ontving.

Op 23 september 2019 en 7 oktober 2019 vond afstemming plaats tussen de Commissie ombudsman en de Nationale ombudsman om het onderzoek naar verzoekers klachten samen te starten.

Op 17 oktober 2019 nam de Nationale ombudsman contact op met het College van procureurs-generaal over de stand van zaken in de behandeling van de verzetschriften van verzoeker tegen de strafbeschikkingen die hij ontving voor straatintimidatie en het niet tonen van zijn ID.

Op 30 oktober 2019 deelt de Nationale ombudsman verzoeker mee dat het College van procureurs-generaal heeft laten weten dat zijn verzetschriften in behandeling zijn maar dat er geen zicht is op de termijn waarbinnen deze kunnen worden beoordeeld. Dit betekent dat niet duidelijk is wanneer deze zaken door de rechter worden behandeld. Verzoekers klachten over de aanhouding vanwege de staatintimidatie en het niet tonen van zijn ID worden daarom opgeschort. Het onderzoek van de ombudsmannen richt zich op de klachtbehandeling door de gemeente Breda en het gebruik van handboeien door de boa's.

De ombudsmannen spraken op 3 december 2019 met één van de desbetreffende boa. De andere boa was inmiddels met pensioen. Ook spraken zij op 3 december 2019 met de leidinggevende van de boa's gesproken die de klacht namens de gemeente heeft afgehandeld. Tevens kregen de ombudsmannen inzage in de bodycambeelden. Van deze gesprekken zijn verklaringen opgemaakt, die na goedkeuring en ondertekening op aan verzoeker ter beschikking zijn gesteld.

Op 27 januari 2020 is verzoeker in de gelegenheid gesteld om in aanwezigheid van de ombudsmannen en de gemeente Breda de bodycambeelden te zien. Vervolgens hebben de ombudsmannen verzoeker de gelegenheid gegeven mondeling zijn reactie te geven. Tevens heeft verzoeker nadere vragen van de ombudsmannen beantwoord.

Na het gesprek heeft verzoeker in een e-mail van 2 februari 2020 aan de ombudsmannen onder andere aangegeven dat hij van mening is dat de beelden die hij heeft gezien niet de juiste kunnen zijn geweest en niet volledig.

Ook van dit gesprek en de nadere verklaring in de e-mail van 2 februari 2020 is een verklaring opgemaakt, die na goedkeuring en ondertekening door verzoeker ter beschikking is gesteld aan de gemeente.

Vervolgens is het verslag van bevindingen opgesteld en aan verzoeker en de gemeente gestuurd en hebben zij de gelegenheid gekregen hierop te reageren. Hierna brachten de ombudsmannen het rapport en oordeel op de klacht uit.