



nationale ombudsman

Rapport

HTM behandelt klacht over aanhouding met geweld door boa's niet behoorlijk

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de boa's van de HTM niet gegrond. De klacht over de klachtbehandeling van de HTM vindt de Nationale ombudsman gegrond.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Leeswijzer.....	2
Achtergrond.....	2
Wat is er gebeurd?.....	4
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?.....	9
Conclusie.....	12
Aanbeveling.....	12
Bijlage I: Uitzondering op de mondkapjesplicht, Rijksoverheid, 1 december 2020.....	13

Inleiding

Op 2 juni 2021 wordt Tara in de tram door boa's van de HTM gecontroleerd op het dragen van een mondkapje. Op dat moment geldt er in het openbaar vervoer in Nederland een mondkapjesplicht. Tara draagt geen mondkapje. Ze vindt dat ze valt onder de uitzonderingen op de mondkapjesplicht, om medische redenen. De controle loopt uit op een aanhouding met het gebruik van geweld door de boa's. Tara vindt dat de boa's de controle niet goed hebben uitgevoerd, omdat ze niet erkennen dat ze geen mondkapje hoefde te dragen. Ook is zij erg geschrokken van de aanhouding. Ze klaagt hierover bij de HTM en bij de Nationale ombudsman.

Leeswijzer

In dit rapport licht de Nationale ombudsman eerst toe tegen welke achtergrond de gedraging waarover Tara klaagt zich afspeelt. Daarna geeft de ombudsman aan waarover de klacht van Tara gaat en volgt er een weergave van de relevante informatie die het onderzoek heeft opgeleverd. Tot slot geeft de ombudsman een oordeel over de klacht. In de bijlage is informatie van de Rijksoverheid opgenomen over de uitzondering op de mondkapjesplicht, die gold ten tijde van de gedraging waarover Tara klaagt.

Achtergrond

De mondkapjesplicht

Van 1 juni 2020 tot 23 maart 2022 gold er in Nederland een mondkapjesplicht in het openbaar vervoer om de verspreiding van het Coronavirus (Covid-19) tegen te gaan. Deze hield in dat iedereen van 13 jaar en ouder in het openbaar vervoer een mondkapje moest dragen. Er was wel een uitzondering mogelijk op deze plicht. Deze uitzondering gold voor mensen die vanwege hun beperking of ziekte fysiek niet in staat waren een mondkapje te dragen of op te zetten. De uitzondering gold ook voor mensen die door het dragen van een mondkapje last kregen van hun gezondheid en voor mensen die ernstig ontregeld raakten door het dragen van een mondkapje.

Een persoon moest zelf aannemelijk kunnen maken dat hij of zij in aanmerking kwam voor een uitzondering op de mondkapjesplicht. De politie, een handhaver of OV-personeel kon namelijk naar een bewijs vragen, vanuit hun taak om op de mondkapjesplicht te controleren. De Rijksoverheid had informatie op zijn website

geplaatst over hoe een persoon zijn of haar uitzondering kon aantonen.¹ Dit kon op verschillende manieren, bijvoorbeeld door een bewijs van een behandelrelatie van een (huis)arts of instelling te laten zien. Dit hoefde geen officiële medische verklaring van een arts te zijn. Het kon bijvoorbeeld ook een bewijs van een afspraak bij een arts zijn. Of een verklaring van een begeleider of een naaste die gebeld kon worden. Of door een hulpmiddel of relevante medicijnen te laten zien. Vanaf 25 juni 2021 kon op de website van de Rijksoverheid ook de 'Eigen Verklaring Uitzondering Mondkapjesplicht' gedownload worden.² Op dit formulier kon de burger zijn of haar gegevens invullen en aangeven met welk bewijs hij of zij kon aantonen onder de uitzondering te vallen. Dit formulier kon vervolgens worden getoond bij een controle.

De rol van de boa's bij de HTM³

De HTM is een openbaarvervoerbedrijf in (de regio) Den Haag en heeft ruim honderd buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in dienst. De boa's van de HTM controleren vervoersbewijzen van reizigers en zien toe op de naleving van (huis)regels, zoals in de betreffende periode het dragen van een mondkapje in de bus of tram. Bij overtredingen kunnen boa's gebruikmaken van zogeheten opsporings- en politiebevoegdheden.⁴ De boa's van de HTM kunnen boetes uitschrijven, reizigers aanhouden en in sommige gevallen geweld tegen hen gebruiken.⁵ Deze bevoegdheden maken een inbreuk op de grondrechten van burgers. Daarom is vastgelegd welke bevoegdheden boa's precies hebben en hoe zij hiermee moeten omgaan.⁶ Ook gelden er voor boa's eisen van bekwaamheid, betrouwbaarheid en beëdiging.⁷

Het toezicht op boa's

De korpschef van de Nationale Politie (als direct toezichthouder)⁸ en de hoofdofficier van justitie (als toezichthouder) moeten toezicht houden op de boa's. Zij moeten onder andere controleren of de boa's hun bevoegdheden op een bekwame manier toepassen.⁹ 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.¹⁰ De toezichthouder ziet er op toe dat de boa's hun taak bij de opsporing naar behoren vervullen en dat de boa's de opsporingsbevoegdheden en de politiebevoegdheden op de juiste wijze uitoefenen. Hij ziet eveneens toe op een goede samenwerking met de politie.¹¹

Als de HTM een klacht over de uitoefening van de bevoegdheden van een boa behandelt, dan moet het de toezichthouders hierbij betrekken.¹² In zijn rapport van 13 februari 2017 "Buitengewone klachtbehandeling,

¹ Uitzondering op de mondkapjesplicht Rijksoverheid, 1 december 2020, zie bijlage I.

² Rijksoverheid.nl/documenten/formulieren/2021/06/17/eigen-verklaring-uitzondering-mondkapjesplicht

³ In 2022 heeft de Nationale ombudsman ook een rapport geschreven over het optreden van boa's van de HTM bij de handhaving van de mondkapjesplicht: 'Boa's handelen onzorgvuldig bij het opleggen van een mondkapjesboete' 2022/0039. Deze informatie kwam in dit rapport naar voren.

⁴ Boa's van HTM worden opgeleid voor werkzaamheden binnen het domein 'Openbaar vervoer'. Hun opsporingsbevoegdheid beperkt zich tot dit domein. De boa heeft dus een specifiek afgebakende taak en is geen algemeen handhaver, zoals een politieambtenaar.

⁵ Het controleren van een vervoersbewijs is geen strafrechtelijke bevoegdheid, dit valt onder de toezichttaak van de boa. Pas als na controle blijkt dat een reiziger geen geldig vervoersbewijs heeft, kan de boa een proces-verbaal opmaken en een boete uitschrijven en maakt hij gebruik van zijn strafrechtelijke bevoegdheid.

⁶ Zie artikel 142 Wetboek van Strafvordering, het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) en de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar (de Beleidsregels).

⁷ De Minister van Veiligheid en Justitie geeft een akte van beëdiging aan de boa af. Daarin staat of hij geweldmiddelen mag toepassen en zo ja, welke.

⁸ In de praktijk heeft de korpschef deze taak overgedragen aan de politiefchef van de verschillende politie-eenheden.

⁹ De boa moet bijvoorbeeld na het toepassen van geweld bij de uitvoering van zijn werkzaamheden direct melding doen bij de direct toezichthouder. Zie artikel 17 en 37 van de 'Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren'.

¹⁰ De taken van de direct toezichthouder zijn omschreven in de bijlage B van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar.

¹¹ Artikel 38 BBO.

¹² Uit Artikel 42 BBO lid 1 volgt dat de werkgever van de boa een afschrift van een klacht over het optreden van de boa betreffende de uitoefening van diens bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar aan de toezichthouder en de direct toezichthouder moet

een onderzoek naar de praktijk van klachtbehandeling over buitengewoon opsporingsambtenaren" benadrukt de Nationale ombudsman dat het belangrijk is dat de boa-werkgever de toezichthouders inderdaad betreft bij de behandeling van klachten over boa's en de uitoefening van hun bevoegdheden. De toezichthouders moeten de kwaliteit van de taakuitoefening door de boa's monitoren en waarborgen. Door de toezichthouders bij de behandeling van deze klachten te betrekken wordt bovendien de kwaliteit van de klachtbehandeling versterkt. Toezichthouders kunnen met de boa-werkgever meedenken.

Wat is er gebeurd?

Op 2 juni 2021 reist Tara met de tram naar haar werk in Zoetermeer. Op dat moment is het verplicht om een mondkapje te dragen in het openbaar vervoer, behalve als je onder de uitzonderingsregels valt. Bij een halte kijkt een boa door het raam de tram binnen. Tara zit achter in de tram. De boa ziet dat zij geen mondkapje op heeft. Hij komt de tram binnen en spreekt Tara aan op het niet dragen van een mondkapje. Tara zegt dat zij onder de uitzondering op de mondkapjesplicht valt en laat hem haar 'bewijs' zien. De boa vindt dit echter geen geldige verklaring. Er ontstaat een discussie tussen Tara en de boa. De boa geeft aan dat Tara de tram bij de volgende halte moet verlaten en dat zij anders een boete krijgt voor het niet dragen van een mondkapje. Tara wil de tram niet verlaten, omdat zij nog niet bij de halte nabij haar werk is. De boa verzoekt Tara zich te legitimeren. Tara vindt dat ze haar identiteitsbewijs niet hoeft te laten zien. De boa geeft aan dat hij haar dan aanhoudt. Inmiddels is Tara bij de halte nabij haar werk en maakt zij aanstalten om de tram te verlaten. Een tweede boa staat voor de uitgang. Tara probeert uit te stappen en de boa's pakken haar vast. Tara blijft doorlopen en trekt daarbij de boa's mee naar buiten. De boa's willen Tara aanhouden, maar Tara verzet zich hiertegen. Ze wordt door de boa's tegen een glazen wand aan geduwd en geboeid. Hierbij komen verschillende spullen van Tara, zoals haar headset, rugzak en sierraden, op de grond terecht. Na een oproep door de HTM komt er een politieagent aanrijden. Tara wordt in de politieauto meegenomen naar het politiebureau. De boa's rijden ook mee. Op het politiebureau wordt Tara meegenomen naar de onderzoeksruimte. Ze heeft pijn aan haar armen, handen en polsen. Enkele kunstnagels zijn gebroken. Tara krijgt naar eigen zeggen een paniekaanval, waarna ze haar medicatie gebruikt. Vervolgens legt zij een verklaring af en krijgt ze te horen dat ze twee boetes zal krijgen. Een boete voor het niet dragen van een mondkapje en een boete omdat ze zich niet identificeerde toen de boa hierom vroeg. Hierna mag zij het politiebureau verlaten.

Hoe verloopt de klachtbehandeling van de HTM?

Tara dient de volgende dag, op 3 juni 2021, een klacht in bij de HTM. Ze vindt dat de boa's er ten onrechte vanuit zijn gegaan dat zij niet onder de uitzondering op de mondkapjesplicht viel. Ook vindt ze dat ze onterecht is aangehouden en dat de boa's hierbij bovenmatig geweld hebben gebruikt. De HTM reageert op 23 juni 2021 per email dat zij de situatie hebben voorgelegd aan de direct toezichthouder (de politie). Als het nodig is zal de politie eventuele vervolgstappen ondernemen richting de boa's over hun handelen en contact opnemen met haar. Vervolgens krijgt Tara op 28 juni 2021 opnieuw een email van de HTM. Hierin geeft de HTM aan dat naar aanleiding van haar klacht één van de betrokken boa's (hierna: boa A) om een schriftelijke verklaring is gevraagd. De klachtbehandelaar licht toe wat de zienswijze was van boa A. De HTM stelt dat uit deze verklaring blijkt dat 'de situatie aanzienlijk anders is verlopen' dan Tara aangeeft. Ook geeft de klachtbehandelaar aan dat de aanhouding van Tara door de hulpofficier van justitie getoetst en rechtmatig bevonden is en dat het aangewende geweld door hem is beoordeeld als proportioneel. Daarnaast heeft de direct toezichthouder¹³ de klacht onderzocht. Hij vindt dat er 'geen criteria zijn gevonden waaruit machtsmisbruik dan wel misbruik van bevoegdheden door de boa's zijn gebleken'. Hij vindt een maatregel daarom niet nodig. De HTM eindigt de email met de conclusie dat de betrokken boa's in deze situatie

sturen. Uit lid 2 volgt vervolgens dat de werkgever bij de afhandeling van de klacht het oordeel van de toezichthouder over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van die bevoegdheden betreft.

¹³ Direct toezicht boa Den Haag, onder verantwoordelijkheid van de politiechef van Den Haag en de korpschef van de Nationale politie.

conform beleid en wet- en regelgeving correct hebben gehandeld en dat de HTM niet genoodzaakt is om verdere stappen te ondernemen. De HTM vindt de klacht van Tara ongegrond.

Tara vraagt de HTM om de camerabeelden van halte Voorweg Laag op te vragen. De HTM reageert hierop door te stellen dat om camerabeelden op te vragen een verzoek van de politie noodzakelijk is.¹⁴ Daarvoor moet Tara eerst aangifte doen bij de politie.¹⁵ Dan kan de HTM de camerabeelden direct opvragen. Vanwege de bewaartermijnen zijn de beelden echter al niet meer beschikbaar, stelt de HTM.¹⁶ De HTM eindigt zijn bericht met het advies om altijd direct aangifte te doen bij de politie, zodat de beelden tijdig kunnen worden veiliggesteld.

Wat is de klacht?

Tara kan zich niet vinden in de reactie van de HTM op haar klacht. Ze blijft erbij dat ze aan de boa's heeft laten zien dat ze onder de uitzondering op de mondkapjesplicht viel. Ze hadden haar daarom niet mogen aanhouden. Ook vindt ze dat de HTM bij de klachtbehandeling onvoldoende heeft geluisterd naar haar kant van het verhaal. Zij kon in het digitale klachtformulier maar een beperkt aantal tekens gebruiken om haar klacht toe te lichten. En tijdens de klachtbehandeling is er geen contact meer met haar opgenomen om haar klacht te bespreken. Tara voelt zich niet gehoord en dient een klacht in bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman besluit de klacht te onderzoeken op basis van de volgende klachtformulering:

- Tara klaagt dat de boa's van de HTM niet goed hebben gecontroleerd of zij inderdaad aanspraak kon maken op een uitzondering op de mondkapjesplicht. En dat de boa's bovenmatig geweld hebben gebruikt bij de aanhouding die daarop volgde;
- Daarnaast klaagt Tara erover dat ze in de klachtbehandeling niet gehoord is en er alleen uit is gegaan van het verhaal van één van de boa's. De ombudsman betreft bij het onderzoek naar de klachtbehandeling ook de rol van de direct toezichthouder en de toezichthouder en het gebruik van videobeelden.

Hoe verliep het onderzoek van de Nationale ombudsman?

Bij het onderzoek naar de klacht hebben medewerkers van de Nationale ombudsman de stukken bestudeerd die Tara naar de ombudsman gestuurd heeft. Ook is er gesproken met Tara en de twee betrokken boa's. Daarnaast zijn er schriftelijke vragen gesteld aan de HTM, de direct toezichthouder (de politie) en de toezichthouder (de hoofdofficier van justitie).

Wat zijn de bevindingen?

De verklaring van Tara

De verklaring van Tara is tot stand gekomen door de schriftelijke verklaring die zij bij haar klacht heeft gevoegd en wat zij heeft verklaard aan de medewerkers van de Nationale ombudsman.

¹⁴ In het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

¹⁵ Tara geeft aan dat zij de dag van de aanhouding heeft geprobeerd om telefonisch aangifte tegen de boa te doen bij de politie. Volgens haar wilde de politie haar aangifte niet opnemen. Nadat Tara ook een digitale melding deed bij de politie, heeft de politie haar verwezen naar hun eigen klachtenregeling. Tara heeft toen een klacht ingediend bij de politie, maar vervolgens liet de politie haar via een email weten dat de klacht niet in behandeling genomen kon worden, omdat de klacht zich niet richtte op een gedraging van een politiemedewerker.

¹⁶ De HTM geeft aan dat het bewaartermijn van de camerabeelden verschilt per locatie: 24 uur voor beelden uit de voertuigen (bus, tram en RandstandRail) en 72 uur voor beelden uit alle cameratoezichtlocaties.

Controle

Tara zat in de tram toen boa A bij de halte de tram binnenkeek en haar zag zitten zonder mondkapje. Hij kwam de tram binnen en vroeg waar haar mondkapje was. Tara gaf aan dat zij een verklaring bij zich had. Naast haar medicatie, een ventolin discus, liet zij een kaartje aan een keychain zien waarop de volgende tekst stond:

"UITZONDERING MONDKAPJESPLICHT.

Er geldt een uitzondering op het verplicht dragen van een mondkapje voor bepaalde groepen mensen met een zichtbare of onzichtbare beperking of chronische ziekte.

IK VAL ONDER DIE UITZONDERING. Meer informatie: rijksoverheid.nl/mondkapje."

Boa A gaf aan dat ze dit geen geldige verklaring was. Tara antwoordde dat dit wel een geldige verklaring was volgens de Rijksoverheid. Boa A herhaalde dat het geen geldige verklaring was en zei dat zij een doktersverklaring moest laten zien. Tara had naar eigen zeggen wel een medische verklaring bij zich, maar ze was vanwege haar privacy niet verplicht om deze verklaring te tonen. Dit zei ze ook tegen de boa. Boa A zei dat hij het dan aan haar ging uitleggen. Tara onderbrak hem en zei dat hij haar geen verhaal hoefde te vertellen. Boa A zei dat ze dan moest uitstappen en dat ze anders een boete zou krijgen. Tara zei dat ze niet kon uitstappen, omdat zij nog niet bij de halte voor haar werk was. Boa A zei dat als ze niet wilde uitstappen, ze een boete kreeg. Hij vroeg haar om haar identiteitsbewijs (ID-bewijs) te tonen. Tara zei dat ze een geldige verklaring bij zich had en gewoon ingecheckt was en dat ze haar ID-bewijs niet hoefde te laten zien. Boa A zei daarop tegen haar dat ze bij deze was aangehouden.

De aanhouding

Ondertussen was ze bij de halte nabij haar werk aangekomen en checkte ze uit om uit te stappen. Boa A duwde met zijn been tegen haar aan om haar pad te blokkeren. Boa B blokkeerde de dichtstbijzijnde uitgang. Tara riep dat ze haar niet aan moesten raken en liep om boa A heen richting de uitgang. Boa A duwde met zijn volle gewicht tegen haar aan om haar in een hoekje te drijven tegen de deur aan de overzijde van de uitgang. Tara dook naar onderen en wilde via de andere uitgang de tram uitrennen, maar ze werd teruggetrokken aan haar armen door beide boa's. In paniek trok Tara beide boa's met zich mee de tram uit en het perron op. Hierna werd ze in de richting van de trap geduwd en tegen de zijkant van de trap gedrukt. Ze schreeuwde het uit van de pijn, omdat haar linkerhand vastgeknepen werd en ze tegen de zijkant van de trap werd geduwd. Ze bleef roepen dat ze een verklaring had en zomaar werd aangehouden. Ze vroeg omstanders om het te filmen. Ze schreeuwde dat ze haar los moesten laten, omdat ze naar haar werk moest. De boa's probeerden haar in een houdgreep te houden en haar armen naar achteren te draaien, maar ze hield met haar rechterhand haar arm stevig tegen zich aangedrukt om zichzelf te beschermen. Haar spullen werden uit haar handen gerukt en op de grond gegooid. Ze had haar mobiele telefoon in haar hand, totdat boa B haar telefoon uit haar hand trok en haar arm omdraaide om haar te boeien. Een politieauto kwam aanrijden en er stapte een agent uit. De politieagent zette haar in de auto en bracht haar samen met de boa's naar het politiebureau.

De verklaringen van de boa's

De verklaringen van de boa's zijn tot stand gekomen door het proces-verbaal van 2 juni 2021 en wat zij hebben verklaard aan de medewerkers van de ombudsman.

De controle

Boa A was samen met boa B vervoersbewijzen aan het controleren in Zoetermeer. Boa A zag Tara achterin de tram zitten zonder mondkapje. Hij stapte de tram in en vroeg Tara waarom zij geen mondkapje droeg. Hij hoorde dat zij zei dat dit niet nodig was. Hij legitimeerde zich als boa openbaar vervoer. Hij deed dit op een rustige manier. Hij merkte dat Tara gelijk in verzet ging toen hij haar aansprak. Omdat hij dacht dat het langer ging duren besloten hij en boa B een halte mee te rijden en boa B sloot ook aan bij het gesprek. Tara zei dat ze geen mondkapje op hoefde in het openbaar vervoer omdat voor haar een uitzondering gold. Ze zei dat ze een medische verklaring had. Hij vroeg toen op een rustige manier of zij haar uitzondering kon laten zien. Daarna pakte ze een geplastificeerd kaartje. Dit kaartje was volgens hem niet geldig als bewijs van uitzondering op de mondkapjesplicht. Tara heeft geen medicatie laten zien, stelt hij. Hij legde aan Tara uit dat

als ze niet de juiste papieren kon laten zien, ze een mondkapje moest dragen of de tram moest verlaten. Tara reageerde erg fel. Ze vond dat haar niets verplicht kon worden en zei dat ze geen mondkapje op ging doen. Hij vroeg haar daarom of zij de volgende halte wilde uitstappen, maar dat wilde ze niet. Hij legde haar nogmaals uit dat het verplicht was om een mondkapje te dragen in het OV of dat ze moest kunnen aantonen dat zij onder de uitzondering op de mondkapjesplicht viel. Hij legde haar uit dat als ze niet zou uitstappen, zij een proces-verbaal zou krijgen. Ondanks herhaalde waarschuwingen en een duidelijke uitleg van de consequenties, zag hij dat Tara weigerde om uit te stappen. Toen heeft hij het proces-verbaal aangezegd. Boa B stelt dat Tara schreeuwde tijdens het gesprek en nergens aan wilde meewerken.

Aanhouding

Boa A vroeg Tara om haar ID-bewijs. Dat had hij nodig voor het afhandelen van het proces-verbaal. Tara weigerde mee te werken. Hij legde haar uit dat als ze haar ID-bewijs niet zou laten zien, ze aangehouden zou worden en overgebracht zou worden naar het politiebureau om daar haar identiteit vast te laten stellen. Tara was niet voor rede vatbaar, stelt boa A. Ze gaf aan dat ze niet bevoegd waren om haar aan te houden en haar niet konden verplichten een mondkapje te dragen. Op een bepaald moment stonden ze stil bij een halte en wilde Tara de tram verlaten.

Boa B stelt dat hij vermoedde dat de situatie zou kunnen escaleren en daarom via de portofoon cameratoezicht opriep om hen in de gaten te houden. In de tram hangen namelijk verschillende camera's waardoor cameratoezicht mee kan kijken. Als boa's in de problemen komen, kan cameratoezicht de politie waarschuwen.

Boa A stelt dat hij samen met boa B bij de uitgang stond. Tara probeerde de tram te verlaten door hen hard naar buiten te duwen. Boa A moest een paar passen naar achteren zetten om niet te vallen. Samen met boa B probeerde hij haar direct bij haar polsen te pakken, om zo de controle te krijgen over haar armen, maar Tara werkte niet mee en verzette zich hevig. Tara begon te duwen en trekken en trachtte zich te onttrekken aan de aanhouding. Ook schreeuwde ze. Ze trok daarmee veel aandacht van omstanders. Boa B en hij probeerden haar onder controle te krijgen. Ze drukten Tara tegen een glazen wand aan om haar zo te kunnen fixeren, te controleren en te boeien.

Boa B stelt dat ze Tara meerdere keren in de tram hebben gewaarschuwd: 'Als u niet meewerkt, dan zijn we genoodzaakt geweld te gebruiken'. Hier reageerde ze niet op. De aanhouding kostte heel veel moeite. Tara duwde en trok met volle kracht. Ze was behoorlijk sterk en heel erg boos. Tara schreeuwde dat ze haar niet mochten aanhouden. Ook riep zij omstanders op om hen te filmen. Boa B had ondertussen contact met de centralist via zijn portofoon om de politie te verzoeken met spoed ter assistentie ter plaatse te komen. Het lukte hen uiteindelijk om Tara in de boeien te krijgen en de handboeien te 'locken'. Een politieagent is toen ter plaatse gekomen. De politie nam de aanhouding vanaf dat moment over.

Camerabeelden

Boa B stelt dat de camera's in de tram alles opnemen. De beelden blijven maar 24 uur bewaard. Hij weet niet of de beelden naar aanleiding van deze klacht zijn veiliggesteld. Als het al gebeurt, dan gebeurt dat meestal op vordering van de politie. De politie verzoekt dit dan aan het cameratoezicht van de HTM.

Melden gebruik geweld

Boa A stelt dat hij samen met boa B het gebruik van geweld bij de aanhouding gemeld heeft bij de hulpofficier van justitie, voorafgaand aan de voorgeleiding van Tara. De hulpofficier heeft het gebruik van geweld getoetst en vond het rechtmatig. Als de hulpofficier twijfels heeft bij het gebruik van geweld, dan maakt hij een melding op. Maar dat is in dit geval niet gebeurd.

Boa A heeft een zogenoemd I8-formulier opgesteld. Dit formulier wordt samen met het proces-verbaal van bevindingen en het proces-verbaal van aanhouding verstuurd aan de direct toezichthouder.

Politie Mutatierapport Melden Geweld 2 juni 2021

Naar aanleiding van het I8-formulier maakt de politie een mutatierapport op. Dit rapport wordt verstuurd naar de afdeling direct toezicht van de politie. Uit dit mutatierapport komt naar voren dat Tara op het politiebureau

is voorgeleid, omdat zij verdacht werd van overtreding van de coronamaatregelen. Ze zou een ontheffing bij zich hebben gehad die overal te verkrijgen was en dus niet geldig was. De boa's hebben het gebruik van geweld bij de aanhouding gemeld. Zij verklaarden hierbij dat Tara zich verzettede bij haar aanhouding door niet mee te werken bij het boeien. Ze hebben haar tegen een glazen wand geplaatst en omdat ze haar handen voor zich bleef houden, moesten ze haar handen naar achteren brengen om haar te kunnen boeien.

De reactie van de HTM op de opening van het onderzoek door de ombudsman

De HTM vindt dat de boa's rechtmatig hebben gehandeld. Dit was volgens de HTM ook de conclusie van de hulpofficier van justitie en de direct toezichthouder.

De klachtbehandeling

Bij de klachtbehandeling is er door de HTM geen persoonlijk contact opgenomen met Tara, omdat dit niet nodig was. De informatie in de klacht van Tara, de zienswijze van boa A en de reactie van de direct toezichthouder op de klacht waren voldoende om een inhoudelijke reactie te geven, vond de HTM. Tara heeft niet de mogelijkheid gekregen om te reageren op de zienswijze van boa A, omdat boa's onder ede hebben verklaard zich aan de wet te houden en de verklaring van boa A duidelijk was. Ook is de aanhouding getoetst op rechtmatigheid en wetmatigheid bij de voorgeleiding op het politiebureau.

Controleren op de mondkapjesplicht

De HTM brengt naar voren dat de Rijksoverheid naar alle vervoerders instructies heeft gestuurd hoe om te gaan met de mondkapjesplicht in het openbaar vervoer.¹⁷ Ook heeft Openbaar Vervoer Nederland (OV-NL) spelregels gemaakt, die werden gevolgd door de HTM.¹⁸ Hieruit volgde dat als een passagier geen mondkapje droeg, de HTM-boa's eerst moesten vragen wat de reden hiervan was en eventueel naar het bewijs dat voor die persoon een uitzondering gold. Als bleek dat het bewijs niet klopte dan moesten de boa's de passagier verzoeken om toch een mondkapje op te doen. Als de passagier dit niet deed, was het aan de boa om de passagier wel of niet te verbaliseren, of uit te laten stappen. Anonieme pasjes met daarop een verklaring dat een drager onder de uitzondering viel, waren niet voldoende om de uitzondering aan te tonen. Het bewijs moest altijd een persoonsgebonden verklaring zijn van de passagier zelf of een behandelaar.

De reactie van de direct toezichthouder

Reactie op melding gebruik van geweld

De direct toezichthouder ziet er op toe dat een boa zijn taak bij de opsporing van strafbare feiten naar behoren vervult en hierbij op rechtmatige en behoorlijke wijze gebruik maakt van zijn bevoegdheden. In de praktijk vindt dit toezicht echter pas plaats nadat de betrokken burger een klacht heeft ingediend. Na het incident ontving de afdeling direct toezicht boa van de politie-eenheid Den Haag wel het mutatierrapport melden geweld, wat opgemaakt wordt naar aanleiding van het I8 formulier, en de processen-verbaal, maar op dat moment zijn deze niet beoordeeld, omdat de hulpofficier het geweld al had getoetst en goedgekeurd. De HTM heeft op dat moment dus ook geen terugkoppeling ontvangen van de direct toezichthouder.

Reactie op de klacht

De direct toezichthouder heeft de klacht van Tara op 23 juni 2021 van de HTM ontvangen. Diezelfde dag heeft hij hier per brief op gereageerd naar de HTM. De direct toezichthouder heeft de klacht beoordeeld op basis van de ingediende klacht met bijgevoegde foto's, de zienswijze op de klacht van boa A en de rapportages (proces-verbaal aanhouding en mutatie melden geweld) uit het politie-informatiesysteem. Op basis van de stukken vond hij niet dat er sprake was van machtsmisbruik of misbruik van bevoegdheden. Wel

¹⁷ De HTM geeft aan dat deze instructies stonden op de website van de Rijksoverheid, maar dat deze webpagina inmiddels niet meer beschikbaar is. Vanaf 25 juni 2023 zijn de instructies aangepast vanwege de 'Eigen Verklaring Mondkapjesplicht'.

¹⁸ <https://www.ov-nl.nl/statement-ov-nl-wet-verplichting-mondkapje/>

was er mogelijk sprake van een bejegeningsgeschil, maar dit was niet van invloed op het strafvorderlijk optreden en diende derhalve te worden behandeld door de werkgever. Dit heeft hij in de reactie op de klacht teruggeven aan de HTM.

Tegenover de onderzoekers van de ombudsman vulde de direct toezichthouder aan dat hij bij de HTM heeft geïnformeerd naar de beschikbaarheid van camerabeelden op de locatie en ten tijde van de aanhouding. Deze waren door het tijdsverloop sinds het incident niet meer aanwezig. De direct toezichthouder zag geen aanleiding voor nader onderzoek.¹⁹ Bij dit besluit heeft de direct toezichthouder de proportionaliteit en subsidiariteit van het handelen van de betrokken boa meegewogen en dat Tara niet meewerkte bij de aanhouding. De betrokken boa was op het moment van aanhouding bevoegd om geweld aan te wenden.²⁰ Er is daarbij geen onbevoegd gebruik gemaakt van toegekende bevoegdheden en geweldsmiddelen, vond de direct toezichthouder.

De reactie van de toezichthouder

De toezichthouder, oftewel de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Den Haag, geeft aan dat de casus en klacht van Tara niet bij hem zijn gemeld. Er heeft ook geen overleg plaatsgevonden met de direct toezichthouder. De boetes zijn niet bekend bij de toezichthouder. Volgens de hoofdofficier van justitie heeft de toezichthouder geen toezichtstaken met betrekking tot de controlerende taken van de boa of de bejegening door de boa. Binnen het arrondissementsparket Den Haag is tussen de toezichthouder en de direct toezichthouder afgesproken dat de toezichthouder bij klachten tegen boa's wordt betrokken wanneer er volgens de direct toezichthouder noodzaak bestaat.²¹ Feitelijk komt dit er op neer dat de toezichthouder slechts sporadisch bij klachten tegen boa's van de HTM wordt betrokken. In 2021 is dit niet één keer het geval geweest.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

I De controle en aanhouding

De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van de-escalatie. Dit houdt in dat de overheid in haar contacten met de burger escalatie probeert te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel. Van de overheid mag een professionele opstelling worden verwacht, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt. Als de burger onredelijk of onwillig is, dan volstaat de overheid met een gepaste escalatie. In dit geval geldt dat van boa's mag worden verwacht dat zij bij het uitoefenen van hun bevoegdheden proberen te voorkomen dat de situatie onnodig escaleert, bijvoorbeeld door zelf de rust te bewaren en de burger uitleg te geven. Dat ombudsman toetst of dat in voldoende mate is gebeurd.

In het geval van Tara is een controle op de mondkapjesplicht geëscaleerd naar een aanhouding met geweld. Aanvankelijk sprak boa A Tara aan op het niet dragen van een mondkapje in de tram. Hij vroeg haar naar haar 'bewijs' dat zij onder de uitzondering op de mondkapjesplicht viel. Waar de verklaringen elkaar

¹⁹ Alleen bij nader onderzoek zou hij de toezichthouder (in dit geval de hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Den Haag) hebben geïnformeerd. Dat heeft hij nu dus niet gedaan.

²⁰ Artikel 7 lid 1 van de politiewet.

²¹ Uit Bijlage K van de BBO volgt dat de direct toezichthouder, eventueel na overleg met de toezichthouder, de afweging maakt of een oordeel van de direct toezichthouder of toezichthouder over de klacht gewenst is. Bejegeningssklachten worden afgedaan door de werkgever in overleg met de direct toezichthouder. Ook volgt hieruit dat de toezichthouder een oordeel geeft als de klacht de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden als boa raakt. Bij de uitoefening van bevoegdheden als boa gaat het om de uitoefening van bevoegdheden in het kader van de opsporing van strafbare feiten, dat wil zeggen de feiten tot de opsporing waarvoor een boa beëdigd is.

tegenspreken is op het punt of Tara het juiste 'bewijs' bij zich had. Tara geeft aan dat zij naast het algemene (niet persoonsgebonden) kaartje met een aanspraak op de uitzondering, ook haar medicatie heeft laten zien. Boa A verklaart dat zij alleen het algemene kaartje liet zien. De ombudsman heeft niet kunnen vaststellen of zij naast het algemene kaartje ook haar medicatie heeft laten zien, maar op dit punt kent de ombudsman meer gewicht toe aan een verklaring die onder ambtseed is gegeven. Vaststaat dat enkel een algemeen kaartje niet voldoende was volgens de toen geldende richtlijnen.

In zijn rapport 'boa's handelen onzorgvuldig bij het opleggen van een mondkapjesboete' (2022/0039) benadrukt de ombudsman dat het van belang is dat de boa luistert naar het verhaal van de reiziger en hem/haar in de gelegenheid stelt om aannemelijk te maken dat hij/zij onder de uitzondering valt. In dit geval vindt de ombudsman dat uit de verklaringen blijkt dat boa A met Tara in gesprek wilde gaan over de regelgeving en haar beroep op de uitzondering. Tara had dus kunnen uitleggen waarom zij onder de uitzondering op de mondkapjesplicht viel, maar uit de bevindingen blijkt dat zij weigerde hierover in gesprek te gaan met boa A. Om die reden vindt de ombudsman dat de boa's niet verweten kan worden dat ze niet goed hebben gecontroleerd of Tara inderdaad aanspraak kon maken op een uitzondering op de mondkapjesplicht.

Op basis van de bevindingen is de ombudsman er niet van overtuigd dat de boa's het gebruik van geweld hadden kunnen voorkomen of de situatie meer hadden kunnen de-escaleren. Boa A heeft Tara de mogelijkheid gegeven om uit te stappen als zij geen geldig 'bewijs' kon laten zien en geen mondkapje op wilde zetten. Toen Tara dit weigerde, heeft de boa haar ID-bewijs gevorderd om haar een boete te kunnen geven, omdat zij geen mondkapje droeg. Ook hieraan wilde Tara niet meewerken. Uit wet- en regelgeving komt naar voren dat boa's die aangesteld zijn voor de uitvoering van een politietaak geweld of vrijheidsbeperkende middelen mogen gebruiken, wanneer het beoogde doel dit rechtvaardigt en dit doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Waar mogelijk gaat er aan het gebruik van geweld een waarschuwing vooraf.²²

De ombudsman stelt vast dat de boa Tara heeft gewaarschuwd welke consequenties er zouden volgen als zij niet zou meewerken. En dat Tara hier niet naar geluisterd heeft. Op het moment dat Tara de tram wilde verlaten had de boa al aangegeven dat Tara aangehouden was. De ombudsman begrijpt dat het voor de boa's op dat moment geen mogelijkheid meer was om Tara zonder proces-verbaal uit de tram te laten vertrekken. Tara probeerde zich immers te onttrekken aan haar aanhouding door de tram te verlaten. Ook buiten de tram bleef Tara zich verzetten tegen de aanhouding waardoor de boa's haar moesten fixeren om haar te kunnen boeien. De ombudsman is van oordeel dat, aangezien Tara zich bleef verzetten, het gebruikte geweld door de boa's van de HTM behoorlijk was. De ombudsman vindt de klacht ongegrond.

II De klachtbehandeling

De ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van professionaliteit. Dit vereiste houdt in dat overheidsinstanties in hun dienstverlening volgens professionele normen en deskundig moeten handelen. Dat geldt ook voor de wijze waarop overheidsinstanties omgaan met klachten over de eigen dienstverlening. De Nationale ombudsman heeft in zijn Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling uitgewerkt wat burgers van klachtbehandeling door een overheidsinstantie mogen verwachten.²³ In dit geval toetst de ombudsman de onderdelen 'persoonlijk contact' en 'hoor en wederhoor'. Daarnaast kijkt de ombudsman naar de rol van de toezichthouders bij de klachtbehandeling en het gebruik van camerabeelden bij de behandeling van een klacht.

In zijn rapport 'boa's handelen onzorgvuldig bij het opleggen van een mondkapjesboete' (2022/0039) constateerde de ombudsman dat de HTM bij de klachtbehandeling geen persoonlijk contact had opgenomen

²² Artikel 7 lid 1 en 7 van de politiewet 2012.

²³ Rapport 2018/005 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling'.

met de burger die de klacht had ingediend en ook geen hoor-wederhoor had toegepast. Daarnaast constateerde de ombudsman dat de HTM de toezichthouders niet bij de klacht had betrokken.

Persoonlijk contact en wederhoor

De ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid bij een klacht persoonlijk contact met een burger opneemt. Ook als een burger zijn klacht schriftelijk al duidelijk heeft gemaakt.²⁴ Door middel van persoonlijk contact kan de overheid de klacht met de burger verkennen en achterhalen waar de kern van de klacht ligt. Alleen als de overheid de kern van de klacht vindt, is een passende oplossing mogelijk. Daarnaast is hoor- en wederhoor belangrijk om zoveel mogelijk informatie te vergaren over de klacht en over wat er feitelijk is gebeurd. Voor de burger is niet alleen de uitkomst van de klachtbehandeling belangrijk, maar ook de manier waarop de klacht is behandeld. Persoonlijk contact geeft de burger het gevoel dat hij gehoord wordt en zijn klacht serieus genomen wordt.

De ombudsman stelt vast dat de HTM geen persoonlijk contact heeft opgenomen met Tara om haar klacht te bespreken. Tara gaf vervolgens bij de Nationale ombudsman aan dat zij vanwege de ruimte in het klachtformulier van de HTM niet alles heeft kunnen toelichten. De HTM heeft daardoor niet alle informatie bij zijn oordeel over de klacht kunnen betrekken. Ook heeft de HTM niet met Tara verkend of er een oplossing mogelijk was voor haar klacht. Daarnaast is Tara ook niet in de gelegenheid gesteld om te reageren op de zienswijze van boa A. De HTM achtte de klacht ongegrond op basis van de zienswijze van boa A en de beoordeling van de direct toezichthouder over de rechtmatigheid en proportionaliteit van de aanhouding. De ombudsman vindt het onterecht dat Tara niet haar verhaal heeft kunnen doen bij de HTM en ook niet de mogelijkheid heeft gekregen om te reageren op de informatie die de HTM in zijn klachtonderzoek had verzameld.

De rol van de toezichthouder(s) bij de klachtbehandeling

De HTM heeft de klacht alleen doorgestuurd aan de direct toezichthouder, de politie, maar niet aan de toezichthouder, de hoofdofficier van justitie. Dit had wel moeten gebeuren. Als beide toezichthouders betrokken worden, kunnen zij vanuit hun eigen rol een oordeel geven over de rechtmatigheid én behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden als boa. De toezichthouders kunnen met de boa-werkgever meedenken over de klacht en dit komt ook de kwaliteit van de klachtbehandeling ten goede. Ook dient de boa-werkgever bij de afhandeling van de klacht het oordeel van de toezichthouder in acht te nemen.²⁵

De ombudsman stelt daarnaast vast dat de direct toezichthouder, de politie, in zijn reactie op de klacht naar de HTM heeft aangegeven dat er mogelijk sprake was van een bejegeningsgeschil. Volgens de direct toezichthouder was dit niet van invloed op het strafvorderlijk optreden van de boa's, maar vond hij wel dat dit onderdeel behandeld zou moeten worden door de HTM. De ombudsman vindt dat de HTM hier te weinig gehoor aan heeft gegeven. Hij constateert dat de HTM de klacht toetste aan rechtmatigheid, maar voorbij ging aan de toets of de bejegening en het handelen van de boa's wel behoorlijk was.

Het gebruik van camerabeelden

Ook wil de ombudsman aandacht vragen voor de mogelijkheid om camerabeelden te betrekken bij de klachtbehandeling. Het valt de ombudsman op dat er door de HTM niet tijdig actie is ondernomen om de camerabeelden van de controle en aanhouding veilig te stellen, terwijl hier wel aanleiding voor was. Tijdens de voorgeleiding was het namelijk al duidelijk dat de aanhouding gepaard was gegaan met het gebruik van geweld en boa B heeft tijdens de controle nog nadrukkelijk aan cameratoezicht gevraagd om mee te kijken, omdat hij verwachtte dat het uit de hand zou kunnen lopen. Tara heeft de volgende dag ook meteen haar klacht ingediend. Dit had voldoende moeten zijn voor de HTM om de camerabeelden meteen veilig te stellen. Deze beelden hadden dan betrokken kunnen worden bij de klachtbehandeling. De ombudsman volgt de

²⁴ Rapport 2018/005 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling'.

²⁵ Artikel 42 BBO

stelling niet dat het veiligstellen van camerabeelden alleen mogelijk is na een vordering hiertoe door de politie. De HTM had de beelden immers zelf in beheer.

De Nationale ombudsman constateert dat de klachtbehandeling door de HTM op de punten van persoonlijk contact, hoor- en wederhoor en het betrekken van de toezichthouder niet voldeed. Daarnaast zijn de camerabeelden niet veiliggesteld, terwijl daar wel aanleiding voor was. De Nationale ombudsman vindt de klacht van Tara over de manier waarop haar klacht is behandeld gegrond.

Conclusie

De boa van de HTM wilde een gesprek met Tara aangaan over haar aanspraak op de uitzondering op de mondkapjesplicht, maar Tara stond hier niet voor open. Het tonen van een algemeen kaartje dat voor haar de uitzondering gold was niet voldoende. Het kan de boa's daarom niet verweten worden dat dat ze niet goed hebben gecontroleerd of Tara inderdaad aanspraak kon maken op een uitzondering op de mondkapjesplicht. Ook heeft de boa haar gewaarschuwd wat de consequenties waren als zij niet mee zou werken. Aangezien Tara zich bleef verzetten tegen de controle en haar identificatiebewijs niet wilde laten zien, werd zij aangehouden. Toen zij zich vervolgens probeerde te onttrekken aan haar aanhouding, pasten de boa's geweld toe om haar onder controle te brengen. Aangezien Tara zich bleef verzetten vindt de ombudsman niet dat de boa's met hun optreden het vereiste van de-escalatie hebben geschonden.

De ombudsman stelt vast dat de klachtbehandeling door de HTM op de punten van persoonlijk contact, hoor- en wederhoor en het betrekken van de toezichthouder niet voldeed. Daarnaast zijn de camerabeelden niet veiliggesteld, terwijl daar wel aanleiding voor was. De HTM heeft daarmee het vereiste van professionaliteit geschonden.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet de HTM, mede gezien de bevindingen en het oordeel in het rapport 'boa's handelen onzorgvuldig bij het opleggen van een mondkapjesboete' (2022/0039), de volgende aanbevelingen over de klachtbehandeling over gedragingen van boa's:

- 1) Zorg voor persoonlijk contact met de burger om de klacht te verkennen.
- 2) Zorg voor wederhoor bij de burger voordat er een oordeel wordt gegeven over de klacht.
- 3) Betrek ook de toezichthouder, de hoofdofficier van justitie, bij klachten over de uitoefening van de bevoegdheden van boa's.
- 4) Toets bij een klacht over boa's niet alleen rechtmatigheid, maar ook de behoorlijkheid.
- 5) Leg vast in welke gevallen er aanleiding is om zelf camerabeelden veilig te stellen na een incident. Daarbij horen wat de ombudsman betreft in elk geval incidenten waarbij burgers en/of boa's geweld gebruiken.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage I: Uitzondering op de mondkapjesplicht, Rijksoverheid, 1 december 2020



Uitzondering mondkapjesplicht

Voor mensen met een beperking of ziekte

Per 1 december moet iedereen vanaf 13 jaar een mondkapje dragen waar dat verplicht is. Er geldt een uitzondering op deze maatregel voor mensen die vanwege hun beperking of ziekte niet in staat zijn om een mondkapje op te zetten of te dragen.



Voor wie geldt de uitzondering?

Voorbeelden waarvoor de uitzondering geldt, zijn mensen die:

- Door hun beperking **geen mondkapje kunnen opzetten of dragen**, bijvoorbeeld door een aandoening aan het gezicht.
- Door een mondkapje **last krijgen van hun gezondheid**, bijvoorbeeld vanwege een longaandoening.
- **Ontregeld raken** door een mondkapje, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke beperking of psychische aandoening. Ook een begeleider is in dit geval uitgezonderd.
- Iemand vergezellen die afhankelijk is van **non-verbale communicatie**, zoals liplezen.



Meer informatie over mondkapjes vind je op: rijksoverheid.nl/mondkapjes



Beperking niet altijd zichtbaar

Soms is een beperking zichtbaar. Dan is vaak direct duidelijk dat een mondkapje niet verplicht is. Veel beperkingen of ziektes zijn niet zichtbaar. Als daarnaar gevraagd wordt, dan moeten mensen zelf aantonen dat zij onder de uitzondering vallen.

Dit kan onder andere door:

- Het dragen van een faceshield, als dat wel mogelijk is;
- Een kaartje laten zien dat door een cliëntenorganisatie of zorgaanbieder is verspreid;
- Een bewijs van een behandelrelatie van een (huis) arts of instelling. Dit gaat niet om een officiële medische verklaring (die mag een arts niet over zijn eigen patiënt afgeven), maar bijvoorbeeld om een bewijs van een afspraak bij een arts;
- Een verklaring van een begeleider of een naaste die gebeld kan worden;
- Een hulpmiddel of relevante medicijnen laten zien.

Houd je altijd aan de basisregels:

Heb je klachten?



Blijf thuis.



Laat je testen

Ben je ook benauwd en/of heb je koorts? Dan moeten alle huisgenoten thuisblijven.



Werk thuis, tenzij het niet anders kan.



Houd 1,5 meter afstand



Is het druk? Ga dan weg.



Was vaak je handen.



Hoest en nies in je elleboog.



Draag een mondkapje waar dat verplicht is.

alleen samen krijgen we
corona onder controle

Meer informatie:
rijksoverheid.nl/coronavirus
of bel 0800-1351