



nationale ombudsman

Rapport

Boa's handelen behoorlijk bij controle van man

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het optreden van de boa's van Natuurmonumenten ongegrond. De ombudsman vindt de klacht over de klachtbehandeling gegrond.

De inhoudsopgave

Inleiding.....	3
De klacht.....	3
De bevindingen.....	3
Het oordeel van de Nationale ombudsman	8
De conclusie	10
Bijlage: Achtergrondinformatie over (het toezicht op) boa's	11

Inleiding

Dit rapport gaat over de klacht van de heer Maas¹. De heer Maas maakte een wandeling door een natuurgebied. Tijdens die wandeling werd de heer Maas gecontroleerd door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) van Natuurmonumenten. De controle liep uit op een aanhouding met gebruik van pepperspray. De heer Maas klaagde eerst bij Natuurmonumenten en daarna bij de Nationale ombudsman over de controle.

In dit rapport staan de bevindingen en het oordeel van de Nationale ombudsman over de klacht van de heer Maas. De bijlage bevat achtergrondinformatie over de taken en bevoegdheden van boa's en de wettelijke regeling over het toezicht daarop.

De klacht

De ombudsman deed onderzoek op basis van de volgende klachtomschrijving.

De heer Maas klaagt dat een boa van Natuurmonumenten zijn identiteitsbewijs vroeg. En over het gebruikte geweld door de boa's bij zijn aanhouding. Tot slot klaagt de heer Maas over de manier waarop Natuurmonumenten zijn klacht heeft behandeld.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

Medewerkers van de Nationale ombudsman hebben de stukken bestudeerd die de heer Maas naar de ombudsman heeft gestuurd. Ook hebben die medewerkers gesproken met de heer Maas, de twee betrokken boa's en de twee politieagenten die ter plekke zijn gekomen. Daarnaast heeft Natuurmonumenten het klachtdossier aan de ombudsman gestuurd. En hebben Natuurmonumenten, de direct toezichthouder en de toezichthouder schriftelijk vragen van de ombudsman beantwoord.

De bevindingen

Het standpunt van de heer Maas

De heer Maas maakte op 4 maart 2023 een wandeling in een natuurgebied. Hij stelde dat hij daar een vrouw met hond tegenkwam. Omdat er op dat moment ook een auto leek te passeren, wilde de heer Maas de hond tegenhouden. Hij was bang dat de hond voor de auto zou komen. De auto stopte en – zo bleek later – een boa van Natuurmonumenten stapte uit. De hond was niet aangeliend en daarvoor gaf de boa een waarschuwing. Ook vroeg de boa het identiteitsbewijs van de heer Maas.

De heer Maas was zich van geen enkele overtreding bewust. Hij stelde namelijk dat het niet zijn hond was. Ook wist de heer Maas niet of hij met een boa te maken had. Daarnaast had hij van meerdere mensen gehoord dat zij – ondanks dat zij enkel een officiële waarschuwing kregen van een boa – toch een boete thuisgestuurd kregen. Daarom weigerde de heer Maas zich te identificeren. Zowel de heer Maas als de vrouw liepen door.

Toen de vrouw een ander pad nam dan de heer Maas, bleef de boa de heer Maas stapvoets met de auto volgen. Vanaf dat moment liet de boa aan de heer Maas weten dat hij de politie had opgeroepen. De boa wilde hem staandhouden, maar daar gaf de heer Maas geen gehoor aan. De heer Maas had naar eigen zeggen geen overtreding begaan en er was volgens hem geen reden om het identiteitsbewijs te laten zien. De heer Maas gaf aan dat de komst van de politie afgewacht moest worden. Daarna liep de heer Maas door.

¹ Dit is een fictieve naam.

De heer Maas hoorde dat de boa ook een andere boa had opgeroepen. De boa's communiceerden via de handsfree set met elkaar. De heer Maas kon het gesprek tussen de boa's daardoor horen. Uit dat gesprek maakte de heer Maas op dat de situatie uit de hand zou lopen. Om te voorkomen dat hij klemgereden zou worden door de boa, heeft hij een stok gepakt en liep hij verder door.

Nadat de andere boa was aangesloten deelde één van de boa's mee dat de heer Maas was aangehouden omdat hij zijn identiteitsbewijs niet wilde tonen. En dat geweld zou worden gebruikt als hij niet zou meewerken aan de aanhouding. De heer Maas liet aan de boa's laten weten dat hij hartpatiënt is en stelde nogmaals voor de komst van de politie af te wachten. Daar werd volgens de heer Maas niet naar geluisterd. Hij stelde dat de boa's naar hem toe liepen en beide boa's tegelijkertijd met hun pepperspray spoten in zijn richting.

De heer Maas liet zich niet aanhouden. Hij liep naar achteren op het moment de boa's hun pepperspray gebruikten. Hij had een stok in de hand om de boa's en de rook van pepperspray van zich af te houden. Ook had hij een bril op. Daardoor – en omdat de boa's tegen de wind in spoten – kwam de pepperspray niet direct in zijn ogen terecht. Nadat de boa's de bussen pepperspray hadden leeggespoten, wachtte de heer Maas de komst van de politie af.

De politie kwam ter plaatse. Nadat de heer Maas zijn verhaal aan de politie had verteld, mocht hij zijn weg vervolgen. De heer Maas heeft voor het niet-aanlijnen van de hond geen boete gekregen. Ook niet voor het niet-tonen van zijn identiteitsbewijs.

De heer Maas klaagde eerst bij Natuurmonumenten over de controle. Volgens hem was er geen reden om zijn identiteitsbewijs te vorderen. Ook klaagde hij over het geweld dat de boa's gebruikten. Volgens de heer Maas heeft hij zich op geen enkel moment offensief opgesteld, maar juist defensief. De heer Maas stelde dat hij de boa niets aan wilde doen. Volgens de heer Maas had hij daartoe wel de kans gehad op het moment de boa achter hem aanreed. Hij wilde gewoon doorlopen om de vervelende situatie te ontlopen. Volgens de heer Maas heeft hij op geen enkel moment aanstalten gemaakt om te vluchten naar een plek waar de boa's niet konden komen. Dit, terwijl daar volgens de heer Maas alle gelegenheid toe was.

De heer Maas stelde dat hij de boa's nooit heeft aangevallen. Hij wilde de confrontatie uit de weg gaan. Omdat hij meende niets verkeerd gedaan te hebben, wilde hij niet door de pepperspray geraakt worden. Vandaar dat hij al zwaaiend met een stok achteruitlopend afstand creëerde om dit te voorkomen.

Natuurmonumenten vond de klacht ongegrond. De heer Maas was het niet eens met die reactie. Ook vond hij het onterecht dat Natuurmonumenten tijdens de klachtbehandeling geen persoonlijk contact met hem opnam zodat hij zijn klacht kon toelichten. Hij had het gevoel dat Natuurmonumenten niet open stond zijn klacht in behandeling te nemen.

Het standpunt van Natuurmonumenten

Natuurmonumenten vond de klacht van de heer Maas ongegrond. Volgens Natuurmonumenten hebben de toezichthouder (de hoofdofficier van justitie) en de direct toezichthouder (de politie) de klacht en het proces-verbaal van de boa's beoordeeld.² Zij vonden het geweldgebruik rechtmatig. En daar sloot Natuurmonumenten zich bij aan.

In de beoordeling van de klacht hechtte Natuurmonumenten veel waarde aan het op ambtsead opgemaakt proces-verbaal van bevindingen van de boa's. Natuurmonumenten zag geen reden om te twijfelen aan de verklaringen van de boa's, ook niet na het lezen van de klacht.

Natuurmonumenten gaf aan dat, hoewel de heer Maas stelde geen betrokkenheid te hebben gehad bij de loslopende hond, de boa heeft verklaard dat hij heeft gezien dat de heer Maas een opgerolde riem vasthield.

² In de bijlage bij dit rapport is uiteengelegd welke instanties een rol hebben in het toezicht op boa's.

De heer Maas zou volgens de verklaring van de boa's niet hebben meegewerkt aan de aanhouding en met een wapen (een stok) naar de boa's zijn toegelopen.

Volgens Natuurmonumenten was het optreden van de boa's – zoals de toezichthouders oordeelden – professioneel en voldeed het aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Natuurmonumenten gaf aan dat de bepaling in de Ambtsinstructie voor politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de Ambtsinstructie), waarin staat dat het gebruik van pepperspray beperkt is in duur en aantal keer spuiten, was komen te vervallen. Daarom was het leegspuiten van de busjes door de boa's niet in strijd met de Ambtsinstructie. Dat de heer Maas niet reageerde op de pepperspray, rechtvaardigde volgens Natuurmonumenten herhaald gebruik.

De leidinggevende van de boa's had geen nadere informatie van de heer Maas nodig om de klacht te kunnen afhandelen en daarmee was er ook geen aanleiding voor een gesprek met de heer Maas. In gesprek met medewerkers van de ombudsman gaf de leidinggevende aan dat het achteraf beter was geweest als Natuurmonumenten wel persoonlijk contact met de heer Maas had opgenomen.

Verklaringen van de betrokken boa's

Boa X was de boa die als eerste betrokken raakte bij het incident. Hij verklaarde dat hij de heer Maas wilde aanspreken op een loslopende hond. X reed in zijn auto van Natuurmonumenten naar de heer Maas toe. De heer Maas had op dat moment een hondenriem vast. De hond liep om de heer Maas en de vrouw heen. Daardoor kreeg X het idee dat de heer Maas, de vrouw en de hond bij elkaar hoorden. X verklaarde dat hij de heer Maas ook al vaker had zien lopen in het natuurgebied samen met die vrouw en hond.

Boa X verklaarde dat hij zag dat de hond werd aangeliind door de heer Maas. Daarmee had de heer Maas naar het idee van X dus zeggenschap over de hond. De heer Maas werd daarom verdachte³ van een strafbaar feit, namelijk het niet voldoen aan de toegangsbepalingen van het natuurgebied. Die houden in dat honden niet mogen loslopen.⁴ X besloot, nog voordat hij de heer Maas aansprak, een officiële waarschuwing te geven. De boa verklaarde dat hij vanwege de verdenking bevoegd was om het identiteitsbewijs van de heer Maas te vorderen. En hij had de gegevens van de heer Maas ook nodig om de waarschuwing in het systeem te registreren.

Boa X verklaarde dat hij de heer Maas heeft uitgelegd wat de officiële waarschuwing inhield en – als het identiteitsbewijs niet zou worden gegeven – dit gevorderd zou moeten worden. Daarop ontstond er discussie tussen hem en de heer Maas. De heer Maas koos ervoor om geen identiteitsbewijs te geven, ook niet nadat dit twee keer werd gevorderd. Boa X heeft toen uitgelegd dat als de heer Maas zijn identiteitsbewijs niet zou tonen, hij de heer Maas zou moeten aanhouden. Omdat de heer Maas het identiteitsbewijs nog steeds niet gaf, werd de heer Maas aangehouden. Toen liepen de heer Maas en de vrouw weg. De boa vermoedde dat de heer Maas richting een parkeerplaats zou gaan lopen. De vrouw liep met de hond uiteindelijk in een andere richting dan de heer Maas.

Boa X verklaarde dat hij de heer Maas niet kon laten gaan, want hij had de heer Maas formeel aangehouden. Boa X lichtte in dat verband de context van zijn werk in het natuurgebied toe. De boa's rijden allemaal alleen. Het gaat om een groot natuurgebied. Politievoertuigen zijn niet geschikt zijn om (ver) het natuurgebied in te komen; er ligt namelijk veel zwaar zand. Omdat X de heer Maas dus formeel aangehouden had, maar hij vanwege de context op die plek de heer Maas niet fysiek wilde aanhouden, besloot X achter de heer Maas aan te rijden. Ook vroeg X aan boa Y om ter ondersteuning naar de dichtstbijzijnde parkeerplek te komen, waar de heer Maas vermoedelijk naar toe zou wandelen.

Boa X verklaarde dat hij merkte dat de heer Maas niet blij was toen X hem achterna reed. De heer Maas keek namelijk achterom en liep stevig door. Ook zag X dat de heer Maas op enig moment zijn mouwen

³ Als bedoeld in artikel 27 Wetboek van Strafvordering.

⁴ Het overtreden van de toegangsbepalingen is strafbaar gesteld in artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht.

opstroomte, een stok pakte en zich leek voor te bereiden op een confrontatie. X heeft daarom de meldkamer van de politie gebeld en aangegeven dat hij dacht dat de situatie zou gaan escaleren. Boa X bleef ondertussen rustig met de auto achter de heer Maas aanrijden.

Boa Y kwam in tegengestelde richting aanrijden en reed zo boa X en de heer Maas tegemoet. Y verklaarde dat toen hij op een openbare weg min of meer gelijktijdig met de heer Maas en boa X aankwam, de heer Maas met de stok in de richting van zijn auto van Natuurmonumenten zou hebben geslagen. Boa Y kon nog voorkomen dat de stok de auto raakte door achteruit te rijden. Boa Y verklaarde dat de stok ongeveer vijftig centimeter was met een doorsnee van vier centimeter.

Boa X is uit zijn auto gestapt en heeft naar de heer Maas geroepen dat hij de stok weg moest leggen omdat anders geweld zou worden gebruikt. Dit heeft hij vele malen met luide stem herhaald. Hierna koos de heer Maas ervoor om verder het bos in te lopen. X verklaarde dat hij dit niet wilde. Ook verklaarde X dat hij de heer Maas nog een aantal keren heeft aangeroepen. De heer Maas draaide zich vervolgens om. X herhaalde toen nogmaals dat als de heer Maas de stok niet zou wegleggen, hij geweld zou gaan gebruiken. Dit was op een afstand van drie à vier meter. X zag dat de heer Maas vervolgens een slaande beweging maakte richting de arm van X. Toen heeft X pepperspray gebruikt. De heer Maas had een bril en een petje op en de wind in zijn rug. Hij werd daardoor niet goed geraakt; de pepperspray had ook niet het gewenste effect. Daardoor zag X zich genoodzaakt om herhaaldelijk pepperspray te gebruiken. Boa X verklaarde dat hij in totaal drie keer met zijn pepperspray heeft gespoten tot het busje leeg was. Toen heeft Y ook zijn pepperspray gebruikt. Ook dat had geen effect. Uiteindelijk waren beide busjes leeg.⁵ Vervolgens heeft X gezegd dat de heer Maas moest ophouden of dat zij anders (ander) fysiek geweld moesten gebruiken. Daarna liet de heer Maas volgens de boa's de stok vallen. Toen ontstond er weer een gesprek en gaf de heer Maas aan dat hij mee wilde lopen, aldus X. Daarna kwam de politie ter plaatse.

De boa's verklaarden verder nog dat zij aan de heer Maas hulp hebben aangeboden vanwege de inzet van pepperspray. Dat weigerde de heer Maas. Beide boa's verklaarden dat de politie met de heer Maas in gesprek ging. En na het gesprek de politie de heer Maas heenzond. Volgens Y zei de heer Maas toen: *"en nu is het mijn beurt"*. Hij ging filmen en foto's maken.

Na afloop van het incident zijn de boa's naar het kantoor van Natuurmonumenten gegaan, onder andere om de gebeurtenis te evalueren. De heer Maas kwam aanlopen en wilde het pand binnentreden. De boa's hebben de deur binnen op slot gedraaid. Hierop begon de heer Maas te filmen. De boa's verklaarden dat zij dat zeer intimiderend vonden. Vervolgens hebben de boa's de politie gealarmeerd. De politieagenten kwamen aan, zijn in gesprek gegaan met de heer Maas en stuurden hem weg. Omdat één van de politieagenten ook hulpofficier van justitie was, hebben de boa's direct het geweld mondeling kunnen melden zoals dat volgens artikel 17 van de Ambtsinstructie verplicht is.

Boa X verklaarde dat hij steeds koos voor de-escalatie. Hij wilde voorkomen dat hij fysiek met de heer Maas in gevecht moest. X verklaarde dat hij zich op ieder moment heeft afgevraagd of hij nog rechtmatig bezig was. Hij verklaarde dat hij inschatte dat de heer Maas rond de 60 jaar oud was en niet heel gezond. Hij had niet veel op met overheden. In de ogen van de boa X was het gebruik van de pepperspray het minst risicovol voor hemzelf en boa Y en het minst ingrijpend voor de heer Maas.

Volgens boa Y was de heer Maas een grote man. Y verklaarde dat het hem het meeste is bijgebleven dat de heer Maas de situatie voor een officiële waarschuwing zo heeft laten escaleren. In zijn beleving zocht de heer Maas op ieder moment de escalatie op. De heer Maas heeft volgens Y vaak de kans gekregen om zijn gedrag aan te passen. Volgens Y wilde de heer Maas niet met hen in gesprek.

⁵ De boa's beschikken – net als de politie – over pepperspray: original TW1000 Professional RSG-6 Uniform', inhoud 45 ml.

Verklaringen van betrokken politieagenten

De politieagenten verklaarden dat zij ter plaatse werden gestuurd naar aanleiding van een conflict tussen boa's en een man in een bosgebied en dat het conflict zou gaan over een loslopende hond. Zij gingen met zowel de boa's als de heer Maas in gesprek over wat er was gebeurd. De heer Maas had door de pepperspray rode ogen maar weigerde verzorging. Hij gaf aan geen vertrouwen te hebben in de overheid. Ook kwam de heer Maas volgens de politieagenten opgefokt over. Volgens de politieagenten werd de heer Maas beledigend naar de boa's. Omdat de boa's aangaven niet verder te willen gaan in hun optreden, en dat het hen feitelijk ging om de personalia van de heer Maas, die de politieagenten wel kregen, is de heer Maas ter plaatse heen gezonden.

De politieagenten hebben met de boa's een en ander nog geëvalueerd. En de boa's hebben direct het geweld gemeld bij de hulp-OvJ.

De politieagenten was nog opgevallen dat de heer Maas ook aan hen vroeg of zij wel van de politie waren.

Het standpunt van de toezichthouders (de hoofdofficier en de korpschef)

Melden en beoordelen van geweld bij de hulp-OvJ

De geweldsaanwending is door de boa's direct na het incident mondeling gemeld bij de hulp-OvJ en daarna schriftelijk bij de hulp-OvJ Korpscheftaken Midden-Nederland waar de boa's van Natuurmonumenten onder vallen. Zij hebben het geweld getoetst en vonden het rechtmatig.

Beoordeling van de klacht door de toezichthouders

In de gezamenlijke reactie van de toezichthouders op de klacht is te lezen dat zij de klacht hebben beoordeeld en het optreden van de boa's rechtmatig en professioneel vonden. Zij zagen op basis van de klacht geen omstandigheden die aanleiding gaven aan de rechtmatigheid en behoorlijkheid rond inzet van opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen te twifelen. Naar het oordeel van de toezichthouders heeft de boa op juiste gronden het identiteitsbewijs van de heer Maas gevorderd. Ook hebben de boa's - voor zover het gaat om het gebruik van geweld en geweldsmiddelen - volledig rechtmatig en behoorlijk gehandeld overeenkomstig de Ambtsinstructie. Het optreden gebeurde volgens de toezichthouders op een wijze waarop dit ook binnen de regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (ofwel: RTGB) wordt geleerd.

Het standpunt van de toezichthouders op het onderzoek van de ombudsman

Het Openbaar Ministerie (OM) en de politie laten in afzonderlijke reactie op het onderzoek van de ombudsman weten dat de klacht gezamenlijk is besproken. En na dit overleg heeft de politie mede namens het OM een terugkoppeling gegeven aan Natuurmonumenten. Het OM en de politie verwezen voor wat betreft de inhoud naar die reactie.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

Over het optreden van de boa's

Het toetsingskader

De Nationale ombudsman toetst het optreden van de boa's aan het evenredigheidsvereiste. Dit houdt in dat de overheid een middel kiest om haar doel te bereiken dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Het is dus belangrijk dat de overheid een werkwijze kiest die voor de burger het minst bezwarend is en die een zo gering mogelijke inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer.

De beoordeling

Het vorderen van het identiteitsbewijs

Boa's zijn bevoegd om een identiteitsbewijs te vorderen van een verdachte van een strafbaar feit.⁶ Het niet-aanlijnen van een hond in een gebied waar dit verplicht is, is een overtreding van de toegangsbepaling van het natuurgebied. Dat is strafbaar gesteld in artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht.

In dit geval zegt de heer Maas dat de loslopende hond niet van hem was. Boa X verklaarde echter dat de heer Maas een hondenriem vasthield. En dat de heer Maas de hond aanlijnde op het moment hij de boa zag. Ook geeft hij aan dat hij de heer Maas, de vrouw en de hond vaker samen heeft zien lopen.

De ombudsman gaat uit van de verklaringen van boa X. Hij heeft uitgebreid, gedetailleerd en consistent verklaard. Zijn verklaringen geven een eenduidig beeld van wat er is gebeurd. Dat geldt zowel voor zijn verklaring in de (op ambtseed/ambtsbelofte opgemaakte) processen-verbaal als gedurende de klachtbehandeling bij Natuurmonumenten en bij de ombudsman. De ombudsman ziet dat de verklaringen van boa X op andere onderdelen worden bevestigd door de verklaringen van de politieagenten en de heer Maas. Daarom gaat de ombudsman ervan uit dat de heer Maas de zeggenschap had over de hond, dat er daarom een verdenking van een strafbaar feit ontstond en dat de boa daarom het identiteitsbewijs mocht vorderen.

Dit klachtonderdeel is niet gegrond.

De beslissing om de heer Maas aan te houden

Voor het handhaven van de toegangsbepalingen is de boa domein II van Natuurmonumenten opsporingsbevoegd.⁷

Een boa is op grond van artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering bevoegd in geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit om de verdachte aan te houden.

Het niet voldoen aan een vordering tot tonen van het identiteitsbewijs is strafbaar gesteld in artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht.

De ombudsman stelt vast dat de heer Maas ook na verschillende vorderingen van de boa weigerde zijn identiteitsbewijs te tonen. Daarmee rees de verdenking (op heterdaad) dat de heer Maas zich schuldig maakte aan het niet voldoen aan de verplichting zijn identiteitsbewijs te tonen. De ombudsman begrijpt waarom de boa besloot de heer Maas voor dat strafbare feit aan te houden. Daarin weegt de ombudsman mee dat de heer Maas op meerdere momenten de kans heeft gehad om wél zijn identiteitsbewijs te tonen. Bovendien hadden de boa geen andere manier om zijn identiteit vast te stellen om de waarschuwing te registreren.

Dit klachtonderdeel is niet gegrond.

⁶ Artikel 1 Wet op de Identificatieplicht.

⁷ Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar – bevoegdheden Domein II.

Het gebruik van pepperspray door de boa's bij de aanhouding

Een boa die in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening is, is bevoegd om geweld te gebruiken wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak en een minder ingrijpend middel niet voor handen is. Het geweld dient in verhouding tot het beoogde doel, redelijk en gematigd te zijn. Aan het gebruik van geweld gaat zo mogelijk een waarschuwing vooraf.

De lezingen over wat er precies is gebeurd, lopen uiteen. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is bovendien naar voren gekomen dat de heer Maas verschillende keren is gewaarschuwd maar niet wilde luisteren naar de boa's. De heer Maas heeft naar het oordeel van de ombudsman verscheidene kansen gehad mee te werken met de boa's. Hij erkent echter dat hij vanaf het eerste moment geen medewerking aan de boa's wilde verlenen. Het is naar het oordeel van de Nationale ombudsman bovendien voorstelbaar dat het op de boa's dreigend is overgekomen dat heer Maas met een stok bleef zwaaien. En dat de boa's zich daarom genoodzaakt voelden pepperspray te gebruiken bij de aanhouding. De ombudsman weegt mee dat de boa's pas op het moment dat de heer Maas met de stok naar het lichaam/hoofd van boa X begon te slaan de pepperspray hebben ingezet. Alles overziend, is de inzet van de pepperspray onder deze omstandigheden niet onevenredig. Dat de boa's in dit geval hele busjes pepperspray gebruikten doet hieraan niet af. De ombudsman stelt in dit verband vast dat bepaling in de ambtsinstructie waarin staat dat het gebruik van pepperspray beperkt is in duur en aantal keer spuiten was komen te vervallen. Hij weegt ook mee dat de heer Maas niet reageerde op de pepperspray, een deel van de pepperspray hem gelet op de wind ook niet bereikte en de heer Maas ook tijdens de inzet van de spray bleef doorzwaaien met de stok.

Dit klachtonderdeel is niet gegrond.

Over de klachtbehandeling

Het toetsingskader

De ombudsman toetst de klacht over de klachtbehandeling aan het behoorlijkheidsvereiste van professionaliteit.⁸ Dit vereiste houdt in dat overheidsinstanties in hun dienstverlening volgens professionele normen en deskundig moeten handelen. De Nationale ombudsman heeft in zijn Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling uitgewerkt wat burgers van klachtbehandeling door een overheidsinstantie mogen verwachten. In dit geval toetst de ombudsman de onderdelen 'persoonlijk contact' en 'hoor en wederhoor'.⁹ Door middel van persoonlijk contact kan de overheid de klacht met de burger beter verkennen en achterhalen waar de kern van de klacht ligt. Daarnaast is hoor- en wederhoor belangrijk om zoveel mogelijk informatie te verzamelen over de klacht en over wat er feitelijk is gebeurd.

De beoordeling

De ombudsman stelt vast dat Natuurmonumenten geen persoonlijk contact heeft opgenomen met de heer Maas om de klacht te bespreken. Hij sluit zich aan bij de constatering van de leidinggevende van Natuurmonumenten dat het achteraf beter was geweest als Natuurmonumenten wel persoonlijk contact met de heer Maas had opgenomen. Natuurmonumenten verklaarde de klacht van de heer Maas vervolgens ongegrond op basis van het opgemaakte proces-verbaal van bevindingen van de boa's, de zienswijzen en de beoordeling van de toezichthouder en direct toezichthouder over de rechtmatigheid en proportionaliteit van de aanhouding. De ombudsman vindt het niet juist dat de heer Maas niet kon reageren op de informatie die Natuurmonumenten in het klachtonderzoek had verzameld.

Nu er geen persoonlijk contact met de heer Maas is opgenomen en hij niet op de verzamelde informatie heeft kunnen reageren (hoor en wederhoor), vindt de ombudsman de klacht over de klachtbehandeling gegrond. Daarmee heeft Natuurmonumenten in strijd gehandeld met het vereiste van professionaliteit.

⁸ Als in het rapport No 2024/001.

⁹ Rapport No 2018/005.

De conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klacht van de heer Maas over het optreden van de boa's ongegrond. De ombudsman vindt dat de boa het identiteitsbewijs van de heer Maas mocht vorderen. En dat de boa's in deze omstandigheden geweld mochten gebruiken bij de aanhouding van de heer Maas. Dat geweld was niet onevenredig.

De ombudsman vindt de klacht over de klachtbehandeling gegrond. Daarmee heeft Natuurmonumenten in strijd gehandeld met het vereiste van professionaliteit.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage: Achtergrondinformatie over (het toezicht op) boa's

Hieronder volgt meer informatie over de rol van boa's bij Natuurmonumenten en hoe toezicht op boa's is geregeld.¹⁰

Rol van de boa's bij Natuurmonumenten

Natuurmonumenten is een vereniging en is afhankelijk van de bijdragen van leden, donateurs en van subsidies. Bij Natuurmonumenten werken ook boa's. De boa's van Natuurmonumenten zien toe op veiligheid in natuurgebieden en kunnen handhavend optreden. Voor de uitvoeren van de taken kunnen de boa's van Natuurmonumenten beschikken over politiebevoegdheden en over geweldsmiddelen tot en met pepperspray. Natuurmonumenten vindt het belangrijk dat boa's als gastheer optreden naar de bezoekers. Boa's van Natuurmonumenten zijn naast boa dan ook vaak boswachter met taken als natuurbeheerder en rondleider voor bezoekers.¹¹

Toeziht op boa's

De korpschef van de Nationale Politie (als direct toezichthouder)¹² en de hoofdofficier van justitie (als toezichthouder) houden toezicht op de boa's.¹³ De korpschef voert het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie, houdt toezicht op de regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (RTGB) en adviseert de toezichthouder.¹⁴

De hoofdofficier van justitie ziet erop 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 ook toe op een goede samenwerking met de politie.

Procedure melden geweld boa's en toetsen geweldsaanwending

Boa's mogen op grond van artikel 7 lid 1 Politiewet geweld gebruiken, mits het doel dit rechtvaardigt en dat doel niet op andere wijze kan worden bereikt.

De procedure voor het melden van geweldsaanwendingen door boa's is vastgelegd in de Ambtsinstructie. Een boa die geweld heeft gebruikt, dient het geweld zo spoedig mogelijk te melden bij een hulp-OvJ van de politie.¹⁵ De boa meldt mondeling de feiten en omstandigheden van het geweldsgebruik om zich te kunnen verantwoorden, voor een goede registratie en om van het geweldsgebruik te kunnen leren. En hij meldt schriftelijk de aard van het geweld, waaronder het gebruikte geweldsmiddel en de gevolgen van de geweldstoepassing.

In de praktijk is afgesproken dat bij een geweldsmelding van een boa een hulp-OvJ ook nog een specialist op het gebied van boa-bevoegdheden raadpleegt.¹⁶ Dit betekent dat een boa in dienst van Natuurmonumenten het geweldgebruik direct mondeling meldt bij de hulp-OvJ van de eenheid waarbinnen hij werkzaam is. En hij meldt het zo spoedig mogelijk schriftelijk aan de hulp-OvJ die ook belast is met de uitvoering van het direct toezicht op de boa's van Natuurmonumenten.

¹⁰ In 2022 en 2024 heeft de Nationale ombudsman rapporten geschreven over het optreden van boa's van de HTM bij de handhaving van de mondkapjesplicht (rapport No 2022/039 en 2024/001). Deze achtergrondinformatie is gebaseerd op die rapporten.

¹¹ <https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/groene-boas-zien-criminaliteit-toenemen>.

¹² Het direct toezicht wordt namens de korpschef op eenheidsniveau uitgevoerd door de afdeling Korpscheftaken. Elke boa-organisatie is voor het toezicht ondergebracht bij een eenheid. Natuurmonumenten valt onder het direct toezicht van de politie-eenheid Midden-Nederland.

¹³ 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'.

¹⁴ Artikel 38 Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO).

¹⁵ Dit volgt uit artikel 17 van de Ambtsinstructie.

¹⁶ Dit blijkt uit de reactie van de politie op het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de klacht van de heer Maas.

Het geweldgebruik wordt getoetst aan de feiten en omstandigheden die door de boa mondeling aan de hulp-OvJ zijn gemeld én aan de hand van het proces-verbaal van de betrokken boa. Bij het beoordelen van het geweldgebruik wordt gekeken wat er vooraf aan het geweldgebruik en tijdens het geweldgebruik is gebeurd.

De hulp-OvJ beslist of een geweldsmutatie of geweldsregistratie¹⁷ wordt opgemaakt. Een geweldsregistratie wordt opgemaakt indien (a) het aanwenden van geweld de dood dan wel lichamelijk letsel van meer dan geringe betekenis heeft veroorzaakt, (b) gebruik is gemaakt van een vuurwapen, of (c) het aanwenden van geweld naar het oordeel van de hulp-OvJ daartoe aanleiding geeft. In alle andere gevallen worden geweldsmeldingen door de hulp-OvJ vastgelegd in een geweldsmutatie. Daarmee stopt het beoordelingsproces.

Klachtbehandeling

Natuurmonumenten is verplicht om de toezichthouders te betrekken als het klachten over de uitoefening van bevoegdheden van boa's behandelt.¹⁸ De Nationale ombudsman heeft het belang daarvan benadrukt in zijn rapport van 13 februari 2017 "*Buitengewone klachtbehandeling, een onderzoek naar de praktijk van klachtbehandeling over buitengewoon opsporingsambtenaren*".¹⁹ 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 de kwaliteit van de klachtbehandeling versterkt.

¹⁷ Als bedoeld in artikel 37 van de Ambtsinstructie.

¹⁸ Dit volgt uit artikel 42 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

¹⁹ Rapport No 2017/020.