



nationale ombudsman

Rapport

Gemeentelijke boa treedt op zonder bevoegdheid

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de buitengewoon opsporingsambtenaar in dienst van de gemeente Schouwen-Duiveland gegrond.

De inhoudsopgave

De inleiding	3
De klacht	3
De achtergrond	3
Dit ging er aan de klacht vooraf	4
Het onderzoek van de Nationale ombudsman	5
Het oordeel van de Nationale ombudsman	6
De conclusie	7
De slotbeschouwing.....	7
Bijlage I: Verslag van bevindingen	9
Bijlage II: relevante wet- en regelgeving.....	17

De inleiding

Gerard¹ reed op 29 juni 2020 met zijn aanhangwagen op de Oosterscheldekering. Ergens op de kering is hij ingehaald door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) in dienst van de gemeente Schouwen-Duiveland. De boa heeft Gerard een volgteken gegeven en hem daarna op een veilige plek langs de kant van de weg staande gehouden. Gerard heeft een bekeuring gekregen voor het rijden met een aanhangwagen op de Oosterscheldekering. Volgens de boa was de kering in verband met harde wind namelijk gesloten verklaard voor aanhangwagens. Gerard was het niet eens met de bekeuring van de boa. Volgens hem brandde het matrixbord met een verbod voor aanhangwagens (verkeersbord C10) niet toen hij de kering op reed en stonden alleen de matrixborden met een verlaagde maximumsnelheid van 70 kilometer per uur (verkeersbord A1-70) en een inhaalverbod (verkeersbord F1) aan. Bovendien vroeg hij zich af of het tot de taak van de boa behoorde om hiervoor te bekeuren en of de boa daarbij zelf het verlaagde snelheidsgebod en het inhaalverbod mocht overtreden.

Gerard heeft zich tot de nationale ombudsman gewend met een klacht over het handelen van de boa. Het eerste deel van dit rapport bevat de klacht van Gerard en een verkorte weergave van wat tijdens het onderzoek is komen vast te staan. Daarna volgt het oordeel van de Nationale ombudsman over de klacht, waarbij ook wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente Schouwen-Duiveland (gemeente) op de klacht heeft gereageerd. De bijlage bevat een uitgebreid 'verslag van bevindingen'. Hierin staat alle informatie die de Nationale ombudsman tijdens zijn onderzoek heeft verkregen (zie Bijlage I).

De klacht

Gerard klaagt erover dat een boa van de gemeente Schouwen-Duiveland handhavend heeft opgetreden ter zake het negeren van het verkeersbord C10 (verboden voor aanhanger) zonder daartoe bevoegd te zijn. Ook klaagt hij erover dat de boa daarbij zelf de verkeersborden A1-70 (snelheidsgebod) en F1 (inhaalverbod) heeft genegeerd zonder daartoe - door middel van een ontheffing - bevoegd te zijn.

De achtergrond

Het windwaarschuwing-systeem op de Oosterscheldekering

De Oosterscheldekering (N57) in Zeeland is door Rijkswaterstaat voorzien van een windwaarschuwing-systeem. In dat systeem is er langs de Oosterscheldekering een aantal matrixborden opgesteld waarop bij bepaalde weersomstandigheden (gebaseerd op windsnelheid en -richting) beperkende verkeersmaatregelen volledig automatisch aan- en uitspringen. Zo staat er vlak voor het oprijden van de Oosterscheldekering een matrixbord waarop het verkeersbord C10 kan worden getoond. Na het oprijden van de kering staat er een aantal matrixborden waarop indertijd de verkeersborden A1-70 en F1 gelijktijdig konden gaan branden.

Volgens Rijkswaterstaat is het windwaarschuwing-systeem primair bedoeld ter bescherming van de Oosterscheldekering om de functie en taak van dat object (water keren) en daarmee de veiligheid van het achterland te garanderen. Voertuigen die van de kering vallen kunnen namelijk ernstige schade veroorzaken aan de constructie van de Oosterscheldekering. Daarnaast heeft het windwaarschuwing-systeem vanwege de verkeersveiligheid de functie om de weggebruikers te beschermen tegen omstandigheden die voor veel weggebruikers vooraf niet goed zijn in te schatten. Hiermee wordt bedoeld op de kans op hoge windsnelheden en windstoten die op kunnen treden. Het windwaarschuwing-systeem is volgens Rijkswaterstaat dus in het leven geroepen ter bescherming van de Oosterscheldekering en de weggebruikers.

¹ Niet zijn echte naam.

Dit ging er aan de klacht vooraf

Gerard heeft tegen de door de boa opgelegde verkeersboete beroep ingesteld bij de kantonrechter. Tegelijkertijd heeft hij de gemeente de vraag gesteld of een boa wel bevoegd is op te treden op de Oosterscheldekering als die door harde wind gesloten wordt verklaard voor aanhangwagens. En of een boa bevoegd is om verkeersovertredingen te begaan, in het bijzonder het overschrijden van de maximumsnelheid en het inhalen waar dat verboden is. De gemeente heeft Gerard een afschrift gestuurd van de door Rijkswaterstaat gegeven vrijstelling aan boa's van een aantal bepalingen in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Als antwoord op beide vragen heeft de gemeente aan Gerard kort meegedeeld dat boa's daartoe bevoegd zijn. De gemeente heeft die mededeling verder niet toegelicht of gemotiveerd.

Reactie van de gemeente en de toezichthouder

Gerard was niet tevreden met die reactie van de gemeente. Hij heeft vervolgens bij de gemeente een klacht ingediend over het handelen van de boa. Tijdens de behandeling van die klacht heeft het Openbaar Ministerie (OM) - in de rol van toezichthouder op de boa - aan de gemeente meegedeeld dat de boa bevoegd was voor opsporing van het strafbaar feit, maar geen ontheffing had voor overschrijding van de maximumsnelheid. Het OM heeft die mededeling verder niet toegelicht of gemotiveerd. De gemeente heeft de reactie van het OM met Gerard gedeeld. Ter afhandeling van de klacht heeft de gemeente aan Gerard meegedeeld dat de boa was aangesproken op het feit dat hij voor het overschrijden van de maximumsnelheid geen ontheffing had. Verder heeft de gemeente meegedeeld dat het oordeel over de rechtmatigheid van de door de boa gegeven bekeuring voorbehouden is aan de kantonrechter in de door Gerard aangespannen beroepsprocedure tegen de verkeersboete.

Oordeel van de Zeeuwse ombudsman

Gerard was ook niet tevreden met die reactie van de gemeente en heeft zich daarop tot de Zeeuwse ombudsman² gewend. Hij heeft onder andere opgemerkt dat de gemeente geen duidelijk oordeel heeft gegeven over zijn klacht over het handelen van de boa. De Zeeuwse ombudsman heeft Gerard vervolgens meegedeeld dat de vraag of de boa bevoegd is om een bekeuring uit te schrijven aan de orde komt in de beroepsprocedure bij de kantonrechter. Verder heeft de Zeeuwse ombudsman opgemerkt dat uit de reactie van de gemeente op de klacht over het overschrijden van de maximumsnelheid viel af te leiden dat deze klacht gegrond was, maar dat een oordeel van de gemeente op de klacht over het negeren van een inhaalverbod door de boa inderdaad ontbrak.

Aanvullende reactie van de gemeente

Op verzoek van de Zeeuwse ombudsman heeft de gemeente alsnog op die klacht van Gerard gereageerd. De gemeente heeft opgemerkt dat indien de boa ingehaald heeft bij een inhaalverbod gemarkeerd door een F1 bord, hij daar inderdaad niet voor bevoegd was. Maar volgens de gemeente was niet meer na te gaan of de F1 matrixborden op de Oosterscheldekering hebben gebrand. Verder heeft de gemeente opgemerkt dat de boa heeft verklaard dat hij de inhaalmanoeuvre heeft gedaan bij een dubbele doorgetrokken streep aan het einde van de Oosterscheldekering en dat hij daartoe bevoegd was. De gemeente heeft aangegeven niet te twijfelen aan die verklaring van de boa en heeft de klacht van Gerard over het negeren van een inhaalverbod ongegrond verklaard.

Oordeel van de kantonrechter

De kantonrechter heeft uiteindelijk geoordeeld dat niet is komen vast te staan dat Gerard een overtreding heeft begaan. Het viel volgens de kantonrechter niet uit te sluiten dat het windwaarschuwing-systeem was uitgeschakeld op het moment dat Gerard het matrixbord waarop verkeersbord C10 kon worden getoond,

² De Zeeuwse ombudsman was indertijd bevoegd om klachten over de gemeente Schouwen-Duiveland te behandelen. In januari 2023 is die taak van de Zeeuwse ombudsman overgenomen door de Nationale ombudsman.

passeerde. De kantonrechter heeft het beroep van Gerard daarom gegrond verklaard en de verkeersboete vernietigd. De kantonrechter heeft verder in zijn uitspraak opgemerkt dat hij sterke twijfels heeft over de bevoegdheid van de boa, maar aan een beoordeling daarvan niet toekomt. Hij heeft Gerard gewezen op de mogelijkheid zich met zijn klacht over het handelen van de boa te wenden tot de Nationale ombudsman.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman

Standpunt van Gerard

Gerard heeft zijn klacht over het handelen van de boa vervolgens aan de Nationale ombudsman voorgelegd. Volgens Gerard was de boa niet bevoegd om op de Oosterscheldekering te handhaven op het negeren van het verkeersbord C10. Ter onderbouwing hiervan heeft Gerard gewezen op de Regeling domeinenlijst buitengewoon opsporingsambtenaren. Daarin staat dat handhaving op het negeren van een C-bord is toegestaan in relatie tot leefbaarheid, waaronder het tegengaan van overlast door sluipverkeer. Volgens Gerard komen in het doel van het windwaarschuwing-systeem de termen overlast, sluipverkeer en leefbaarheid nergens voor. Ook bestaat er geen logische relatie tussen een snelweg als de Oosterscheldekering en het begrip leefbaarheid. Het stoort Gerard dat de gemeente en het OM het standpunt dat de boa wel bevoegd was om handhavend op te treden totaal niet hebben onderbouwd.

Volgens Gerard was de boa ook niet bevoegd om de verkeersborden A1 en F1 te negeren. Hij heeft opgemerkt dat de aan de boa gegeven vrijstelling van het RVV 1990 niet op deze verkeersborden ziet. Verder heeft Gerard aangegeven dat de boa hem niet heeft ingehaald in de onoverzichtelijke bocht, maar op het overzichtelijke rechte deel van de Oosterscheldekering. De precieze locatie van het inhalen is volgens Gerard echter niet relevant, omdat het inhaalverbod dat werd aangegeven met het matrixbord F1 voor de gehele Oosterscheldekering geldt. Ten slotte heeft Gerard aangegeven dat de opmerking van de gemeente, dat niet meer is na te gaan of de matrixborden hebben gebrand, tegenstrijdig is met dat wat de boa daar zelf over heeft verklaard. Volgens Gerard heeft de boa tijdens de hoorzitting bij de klachtencommissie bevestigd dat de matrixborden A1 en F1 aanstonden.

Vragen van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman heeft de gemeente gevraagd om op de klacht van Gerard te reageren en een aantal vragen te beantwoorden. De ombudsman heeft de gemeente onder andere gevraagd op welke wet- en regelgeving en overige informatie zij haar standpunt, dat de boa bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden, heeft gebaseerd. Ook heeft de ombudsman de gemeente gevraagd of er bij de beoordeling van de klacht dat de boa het verkeersbord A1-70 had genegeerd, door haar is uitgegaan van het standpunt dat de matrixborden op de Oosterscheldekering brandden. En waarom er bij de beoordeling van de klacht dat de boa het verkeersbord F1 heeft genegeerd, hier niet van is uitgegaan, maar is opgemerkt dat niet meer is na te gaan of de borden op de Oosterscheldekering brandden.

Verder heeft de ombudsman de betrokken boa, de politie en het OM - in hun rol van toezichthouders op de boa - in de gelegenheid gesteld om op de klacht te reageren. Alleen de politie heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt en meegedeeld dat de vraag, of de boa bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden, niet eenvoudig te beantwoorden is en daarom aan het OM wordt overgelaten.

Standpunt van de gemeente

De gemeente heeft aan het begin van het onderzoek aangegeven dat zij voor het beantwoorden van de vraag, of de boa bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden, afhankelijk was van informatie van derden, waaronder de politie. Daarna heeft de gemeente meegedeeld dat de politie de zaak had opgeschaald naar het OM. Vervolgens heeft de gemeente laten weten dat de politie niet langer als tussenpersoon fungeerde in de communicatie met het OM en zij dus rechtstreeks met het OM moest gaan communiceren over de vraag of de boa bevoegd gehandeld had. Die communicatie tussen de gemeente en het OM vond echter niet of nauwelijks plaats. Uiteindelijk heeft de gemeente de ombudsman meegedeeld dat

zij de informatie die nodig is voor het beantwoorden van de vraag, of de boa bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden, niet van het OM heeft verkregen.

Verder heeft de gemeente aangegeven dat voor het beantwoorden van de vraag of de boa bevoegd was om in te halen op de Oosterscheldekering, de precieze locatie van het inhalen en kennis van de verkeersregels die op dat moment golden nodig is. Volgens de gemeente heeft de boa op de hoorzitting verklaard dat aan het begin van de kering de matrixborden met de maximumsnelheid van 70 km/uur en het inhaalverbod brandden. Maar of de matrixborden aan het eind van de kering brandden, is volgens de gemeente niet meer na te gaan. Volgens de gemeente heeft navraag bij Rijkswaterstaat hierover geen uitsluitsel kunnen geven. De gemeente heeft wel aangegeven dat wanneer de boa heeft ingehaald op een moment dat het verbodsbord F1 in werking was, dit een overtreding is.

Aanvullende reactie van Gerard

Gerard heeft ten slotte aangegeven dat de gemeente ten onrechte naar het OM wijst voor een gemotiveerd antwoord op de bevoegdheidsvraag. Volgens hem hoort de werkgever een dergelijk antwoord ook zonder de zienswijze van de toezichthouder te kunnen geven.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

Toetsingskader

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten. Dit vereiste van professionaliteit brengt met zich mee dat medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun handelen is in alle situaties bevoegd, gepast en deskundig.

Over het handhavend optreden door de boa

Gerard heeft naar aanleiding van de bekeuring die hij had ontvangen, de gemeente de vraag gesteld of een boa bevoegd is op te treden op de Oosterscheldekering als die door harde wind gesloten wordt verklaard voor aanhangwagens. De gemeente heeft zonder toelichting of motivering geantwoord dat de boa daartoe bevoegd is. In de daarop volgende klachtenprocedure heeft de gemeente evenmin aan Gerard uitgelegd waarom de boa volgens haar bevoegd was om handhavend op te treden. Gerard heeft zich op aanwijzing van de kantonrechter uiteindelijk tot de Nationale ombudsman gewend. Dit in de hoop alsnog een goed gemotiveerd antwoord van de gemeente te krijgen op zijn vraag over de bevoegdheid van de boa om handhavend op te treden. Tijdens het klachtonderzoek heeft de gemeente echter - na lang aandringen van de ombudsman - laten weten dat zij die vraag zonder aanvullende informatie van het OM niet kan beantwoorden. Die reactie van de gemeente heeft de ombudsman verbaasd. De gemeente moet namelijk ook zonder aanvullende informatie van het OM in staat zijn om de vraag over de bevoegdheid van de boa te beantwoorden. De gemeente is als werkgever verantwoordelijk voor het handelen van de boa en dient vanuit die rol te beschikken over de nodige kennis van de bevoegdheden van de boa. De gemeente heeft haar eerder gegeven antwoord, dat de boa bevoegd was om handhavend op te treden, echter in het geheel niet weten te onderbouwen of uit te leggen. De kennis van de gemeente over de bevoegdheden van de boa schiet hiervoor blijkbaar tekort.

In antwoord op de door Gerard gestelde vraag, merkt de ombudsman op dat een boa in het domein openbare ruimte niet zonder meer bevoegd is om te handhaven op het verkeersbord C10 (verboden voor aanhanger). Volgens de Regeling domeinen buitengewoon opsporingsambtenaar is een boa alleen bevoegd om te handhaven op een C-bord in relatie tot de leefbaarheid. Dit omvat onder andere het tegengaan van overlast door sluipverkeer en het verbeteren van de leefbaarheid door bepaalde gebieden af te sluiten voor verkeer, zoals de zogeheten milieuzones (zie Bijlage II). In de praktijk betekent dit dat een boa alleen mag handhaven op een C-bord, als dat bord (mede) is ingesteld voor het bevorderen van de leefbaarheid of tegengaan van overlast. Dit moet blijken uit het verkeersbesluit of een andere regeling waarmee de

wegbeheerder het verkeersbord heeft ingesteld. Het woord 'leefbaarheid' hoeft daarin niet expliciet te worden vermeld, maar er moeten wel argumenten in staan die duidelijk zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of het tegengaan van overlast. Wanneer zulke argumenten ontbreken, dan is de boa niet bevoegd om te handhaven op het C-bord. Het windwaarschuwing-systeem dat een C10-bord gebruikt, is volgens Rijkswaterstaat ter bescherming van de Oosterscheldekering en voor de verkeersveiligheid. Het windwaarschuwing-systeem is dus niet ingesteld voor het bevorderen van de leefbaarheid of het tegengaan van overlast. De betrokken boa heeft aldus opgetreden zonder daartoe bevoegd te zijn. Zijn handelen voldoet dan ook niet aan het vereiste van professionaliteit.

Over het negeren van verkeersregels door de boa

Gerard heeft de gemeente ook de vraag gesteld of een boa bevoegd is om verkeersovertredingen te begaan, in het bijzonder het overschrijden van de maximumsnelheid en het inhalen waar dat verboden is. De gemeente heeft in eerste instantie geantwoord dat de boa daartoe bevoegd is. In de daaropvolgende klachtprocedure heeft de gemeente haar antwoord bijgesteld en meegedeeld dat de boa was aangesproken op het feit dat hij voor het overschrijden van de maximumsnelheid geen ontheffing van Rijkswaterstaat had. Volgens de Zeeuwse ombudsman valt uit die reactie van de gemeente af te leiden dat de klacht over het negeren van de maximumsnelheid gegrond is. In een aanvullende reactie heeft de gemeente de klacht over het negeren van een inhaalverbod vervolgens ongegrond verklaard. Dit omdat volgens de gemeente niet meer valt na te gaan of de F1-matrixborden op de Oosterscheldekering hebben gebrand.

De ombudsman kan die reactie van de gemeente niet volgen. De gemeente heeft de klacht dat de boa het met verkeersbord A1-70 gemarkeerde snelheidsgebod heeft genegeerd eerder al gegrond geacht. Bij de beoordeling van die klacht is de gemeente er dus vanuit gegaan dat op de matrixborden langs de Oosterscheldekering op dat moment het verkeersbord A1-70 brandde. Gelet daarop moet er bij de beoordeling van de klacht dat de boa het met verkeersbord F1 gemarkeerde inhaalverbod heeft genegeerd ook vanuit worden gegaan dat het F1-bord brandde. Op de matrixborden springen de verkeersborden A1-70 en F1 namelijk gezamenlijk en gelijktijdig aan en uit bij bepaalde weersomstandigheden. De ombudsman gaat er bij de beoordeling van de klacht dan ook vanuit dat op het moment dat de boa Gerard met verhoogde snelheid inhaalde, de verkeersborden A1-70 en F1 brandden op de matrixborden langs de Oosterscheldekering.

In antwoord op de door Gerard gestelde klacht, merkt de ombudsman op dat een boa in het domein openbare ruimte niet zomaar de verkeersregels mag negeren. Een boa mag alleen die verkeersregels negeren waarvoor hij van Rijkswaterstaat een officiële ontheffing heeft gekregen. Rijkswaterstaat heeft aan de betrokken boa een ontheffing verleend voor een aantal verkeersregels, waaronder het overschrijden van dubbele doorgetrokken strepen op het wegdek. Maar het negeren van de verkeersborden A1-70 en F1 maakt geen deel uit van de verleende ontheffing. De betrokken boa heeft Gerard ergens op de Oosterscheldekering met verhoogde snelheid ingehaald, terwijl op de matrixborden de verkeersborden A1-70 en F1 brandden. De boa heeft die op dat moment tot aan het einde van de Oosterscheldekering geldende verkeersregels genegeerd zonder daartoe bevoegd te zijn. Zijn handelen voldoet dan ook niet aan het vereiste van professionaliteit.

De conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klacht van Gerard gegrond. De boa was niet bevoegd om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden ter zake het negeren van het verkeersbord C10 en ook niet bevoegd om zelf de verkeersborden A1 en F1 te negeren. Het handelen van de boa is in strijd met het vereiste van professionaliteit.

De slotbeschouwing

Wat begon met vragen van Gerard aan de gemeente over de bevoegdheden van een boa, is uiteindelijk via een klachtenprocedure van vijf jaar geëindigd in dit rapport van de Nationale ombudsman. Al die tijd heeft de gemeente Gerard geen duidelijk antwoord gegeven op zijn vragen. De vasthoudendheid van Gerard en de enorme hoeveelheid tijd die hij in deze zaak heeft gestoken zijn noemenswaardig. Veel burgers zouden de zoektocht naar een antwoord op de vragen allang hebben opgegeven.

De gemeente is als werkgever van de boa verantwoordelijk voor een goede beantwoording van vragen en voortvarende behandeling van klachten over de bevoegdheden van een boa. Het extreem trage verloop in deze zaak is echter niet uitsluitend te wijten aan het handelen van de gemeente. Ook het handelen van de politie en zeker het OM heeft hierin een rol gespeeld. Met name het uitblijven van een reactie van het OM op het verzoek van de gemeente voor aanvullende informatie, heeft voor veel vertraging gezorgd. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat de communicatie en de samenwerking binnen de keten van werkgever en toezichthouders zeer te wensen overlaat. Deze gebrekkige samenwerking en communicatie baart de ombudsman zorgen. De ombudsman wijst de gemeente, de politie en het OM op het belang van een goede communicatie en samenwerking tussen de ketenpartners, zodat vragen of klachten van burgers over de bevoegdheden van een boa voortvarend en adequaat kunnen worden afgehandeld.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage I: Verslag van bevindingen

Wat er aan de klacht vooraf ging

De Oosterscheldekering (N57) in Zeeland is door Rijkswaterstaat voorzien van een windwaarschuwing-systeem. In dat systeem is er langs de Oosterscheldekering een aantal matrixborden opgesteld waarop bij bepaalde weersomstandigheden (gebaseerd op windsnelheid en -richting) beperkende verkeersmaatregelen volledig automatisch aan- en uitspringen. Zo staat er vlak voor het oprijden van de Oosterscheldekering een matrixbord waarop het verkeersbord C10 (verboden voor aanhangwagens) kan worden getoond. Na het oprijden van de kering staat er een aantal matrixborden waarop indertijd de verkeersborden A1-70 (snelheidsgebod) en F1 (inhaalverbod) gelijktijdig konden gaan branden.

Gerard reed op 29 juni 2020 met zijn aanhangwagen op de Oosterscheldekering. Ergens op de kering werd hij ingehaald door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) in dienst van de gemeente Schouwen-Duiveland. De boa gaf Gerard een volgteken en hield hem daarna op een veilige plek langs de kant van de weg staande. Gerard kreeg een bekeuring voor het rijden met een aanhangwagen op de Oosterscheldekering. Volgens de boa was de kering in verband met harde wind namelijk gesloten verklaard voor aanhangwagens. Gerard was het niet eens met de bekeuring van de boa. Volgens hem brandde het matrixbord C10 niet toen hij de kering op reed en stonden alleen de matrixborden met de verlaagde maximumsnelheid van 70 kilometer per uur en het inhaalverbod aan. Bovendien vroeg hij zich af of het tot de taak van de boa behoorde om hiervoor te bekeuren en of de boa daarbij zelf het verlaagde snelheidsgebod en het inhaalverbod mocht overtreden. Gerard ging in beroep tegen de verkeersboete die hij via het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) ontving.

Om zijn beroepschrift te kunnen onderbouwen stelde Gerard op 31 juli 2020 de gemeente Schouwen-Duiveland de vraag of een boa wel bevoegd was op te treden op de Oosterscheldekering als die door harde wind gesloten werd verklaard voor aanhangwagens. Ook stelde hij de vraag of een boa bevoegd was om verkeersovertredingen te begaan, in het bijzonder het overschrijden van de maximumsnelheid en het inhalen waar dat verboden is.

De gemeente deelde op 4 augustus 2020 aan Gerard mee dat hij zich met bezwaren tegen de verkeersboete tot het CJIB moest wenden. Ten aanzien van de vraag over het overtreden van verkeersregels verwees de gemeente naar een aantal documenten, waaronder een door Rijkswaterstaat gegeven vrijstelling aan boa's van een aantal bepalingen in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Gerard schreef op 5 augustus 2020 aan de gemeente dat die reactie geen antwoord gaf op de door hem gestelde vragen. Op 5 september 2020 deelde de gemeente als antwoord op beide gestelde vragen aan Gerard mee: *"Ja, de handhavers zijn daartoe bevoegd."*

Behandeling van de klacht door de gemeente

Gerard diende op 14 januari 2021 een klacht in bij de gemeente. Hij klaagde over het handelen van de boa en de wijze waarop de gemeente zijn vragen daarover had beantwoord. Gerard stelde dat de boa niet bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden voor het negeren van het verkeersbord C10. Volgens hem mocht de boa alleen in relatie tot de leefbaarheid handhaven. Hij merkte hierbij op dat de Oosterscheldekering een snelweg is waar niet gewoond of gewerkt wordt en dat er dus geen sprake was van een aantasting van de leefbaarheid. Verder stelde Gerard dat de boa niet bevoegd was om iemand met een hogere snelheid dan was toegestaan in te halen op een plek waar een inhaalverbod gold. Hij merkte hierbij op dat de vrijstelling van Rijkswaterstaat niet het negeren van de verkeersborden A1 en F1 omvat.

Oordeel van de toezichthouder

De gemeente stuurde op 29 januari 2021 de klacht over het onbevoegd handelen van de boa ter beoordeling door naar de politie (direct toezichthouder). De direct toezichthouder informeerde op 3 maart 2021 de gemeente dat het oordeel van de toezichthouder luidde: *"De boa heeft geen misbruik gemaakt van opsporingsbevoegdheden of opsporingsbevoegdheden toegepast waarvoor hij niet bevoegd was. De boa was bevoegd voor opsporing van het strafbaar feit. Wel moet de gemeente de boa aanspreken over de verkeersgedraging, overschrijding van de max snelheid, van de boa. Daarvoor had de gemeente en dus ook de boa geen ontheffing."*

De gemeente stuurde het bericht van de toezichthouder op 5 maart 2021 door aan Gerard en stelde daarbij voor om de klacht te laten behandelen door de klachtencommissie van de gemeente Schouwen-Duiveland.

Advies van de klachtencommissie

De klachtencommissie hield op 20 april 2021 een hoorzitting waarbij de klacht van Gerard werd besproken. Gerard bracht onder andere naar voren dat de gemeente het antwoord, dat een boa bevoegd is om op de Oosterscheldekering te handhaven op het verkeersbord C10 en in dat kader de verkeersborden A1 en F1 mocht negeren, niet had toegelicht of gemotiveerd. Hij merkte op dat ook in het bericht van de direct toezichthouder van 3 maart 2021 een dergelijke toelichting of motivering ontbrak. Volgens Gerard had de gemeente slechts verwezen naar stukken, zonder verdere toelichting en zonder op zijn argumenten in te gaan.

De klachtencommissie bracht op 20 april 2021 advies uit aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schouwen-Duiveland. De klachtencommissie achtte zich niet bevoegd een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de door de boa gegeven bekeuring. Dat oordeel was volgens de klachtencommissie voorbehouden aan de kantonrechter in de tegen de verkeersboete lopende beroepsprocedure. De klachtencommissie beperkte zich tot een oordeel over de wijze waarop de gemeente op Gerards vragen had gereageerd. De klachtencommissie vond dat de gemeente niet open en duidelijk was geweest in de communicatie over de bevoegdheden van boa's. Ook was de gemeente niet volledig geweest in de communicatie door vragen van Gerard onbeantwoord te laten en slechts te verwijzen naar stukken. Verder ontbrak in de reactie van de zijde van de gemeente een deugdelijke motivering van haar standpunten. De klachtencommissie achtte de klacht van Gerard op dit punt gegrond.

Reactie van de gemeente

Het college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland handelde op 27 mei 2021 de door Gerard ingediende klacht af. Het college verklaarde de klacht gegrond voor wat betreft de communicatie naar aanleiding van Gerards vraag over het overtreden van de maximumsnelheid. Volgens het college had die vraag duidelijker en directer beantwoord kunnen worden. Het college merkte op dat de boa inmiddels was aangesproken op het feit dat hij voor het overschrijden van de maximumsnelheid geen ontheffing had. Het college deelde op 22 juni 2021 in een aanvullende reactie mee dat het oordeel over de rechtmatigheid van de door de boa gegeven bekeuring voorbehouden was aan de kantonrechter in de door Gerard aangespannen gerechtelijke procedure tegen de boete. Het college gaf aan dat Gerard zich tot de Zeeuwse Ombudsman kon wenden als hij niet tevreden was over de afhandeling van zijn klacht.

Behandeling van de klacht door de Zeeuwse Ombudsman

Gerard wendde zich op 8 juli 2021 tot de Zeeuwse ombudsman. Volgens hem hadden de werkgever en de toezichthouders nog altijd geen gemotiveerd antwoord gegeven op de vraag of een boa bevoegd is om op de Oosterscheldekering te handhaven op het negeren van het verkeersbord C10. Verder had de werkgever geen duidelijk oordeel gegeven op zijn klacht dat de boa het verkeersbord A1 had genegeerd en in het geheel niet gereageerd op zijn klacht dat de boa ook het verkeersbord F1 had genegeerd.

De Zeeuwse Ombudsman handelde op 14 maart 2022 de klacht van Gerard af. Hij merkte op dat de vraag of de boa bevoegd was om een bekeuring uit te schrijven aan de orde kwam in de beroepsprocedure bij de

kantonrechter en dat gedragingen gerelateerd aan dit bevoegdheidsvraagstuk ter beoordeling aan de Nationale ombudsman konden worden voorgelegd. De Zeeuwse Ombudsman beperkte zijn oordeel daarom tot de klacht over de verkeersgedragingen van de boa en over het onvoldoende beantwoorden van de vragen over deze verkeersgedragingen door de gemeente. De Zeeuwse Ombudsman stelde vast dat ten aanzien van de klacht over het overschrijden van de maximumsnelheid een formele beslissing van de werkgever ontbrak, maar uit de brief van het college van 27 mei 2021 wel viel af te leiden dat deze klacht gegrond was. Verder stelde de Zeeuwse Ombudsman vast dat ook ten aanzien van de klacht over het negeren van een inhaalverbod een formele beslissing van de werkgever ontbrak. Volgens de Zeeuwse Ombudsman was Gerards vraag over deze verkeersgedraging nog niet voldoende beantwoord. Hij achtte de klacht op dit punt gegrond en vroeg de werkgever alsnog formeel te beslissen op de klacht over het negeren van een inhaalverbod en die beslissing voldoende te motiveren.

Beslissing van de kantonrechter op het beroepschrift

De kantonrechter besliste op 15 maart 2022 op het beroepschrift dat Gerard had ingediend tegen de aan hem opgelegde verkeersboete voor het negeren van het verkeersbord C10. In dat beroepschrift voerde Gerard allereerst aan dat het matrixbord C10 niet aanstond toen hij de Oosterscheldekering opreed. Verder voerde hij aan dat de boa niet bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden voor het negeren van een C10 bord en daarbij een aantal verkeersovertredingen te begaan. De kantonrechter oordeelde dat niet was komen vast te staan dat Gerard de overtreding had begaan. Er was sprake van een windwaarschuwing-systeem dat automatisch – op basis van de weersomstandigheden – aan- en uitgeschakeld werd. Het viel volgens de kantonrechter niet uit te sluiten dat het systeem was uitgeschakeld op het moment dat Gerard het matrixbord passeerde. De kantonrechter verklaarde het beroep daarom gegrond en vernietigde de verkeersboete. Aan de beoordeling van de overige bezwaren van Gerard kwam de kantonrechter daardoor niet toe. Toch merkte de kantonrechter in zijn uitspraak op dat hij sterke twijfels had over de bevoegdheid van de boa. Hij gaf aan dat indien Gerard een procedure wenste te starten over de bevoegdheid van de boa, hij een klacht moest indienen bij de Nationale ombudsman.

Aanvullende reactie op de klacht van de gemeente

Op verzoek van de Zeeuwse Ombudsman reageerde het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schouwen-Duiveland op 14 juni 2022 alsnog op Gerards klacht over het negeren van een inhaalverbod door de boa. Volgens het college had de boa in een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal van bevindingen verklaard dat hij de inhaalmanoeuvre had gedaan aan het einde van de Oosterscheldekering, over een dubbele doorgetrokken streep. Het college merkte op dat boa's op grond van de ontheffing vanuit Rijkswaterstaat bij de uitoefening van hun taak een dubbele doorgetrokken streep mochten overschrijden. Verder merkte het college op dat indien de boa zou hebben ingehaald bij een inhaalverbod gemarkeerd door een F1 bord, hij daar inderdaad niet voor bevoegd was. Of de F1 matrixborden op de Oosterscheldekering hadden gebrand, was volgens het college echter niet meer na te gaan. Navraag bij Rijkswaterstaat had hier ook geen uitsluitsel over gegeven. Het college zag geen reden om afstand te nemen van de op ambtseed opgemaakte verklaring van de boa dat hij bevoegd was om in te halen en verklaarde de klacht van Gerard op dit punt ongegrond.

Gerard liet op 23 juni 2022 aan het college weten dat hij het niet eens was met het oordeel op zijn klacht over het negeren van het inhaalverbod door de boa. Hij schreef dat de opmerking dat niet meer was na te gaan of de matrixborden hadden gebrand tegenstrijdig was aan dat wat de boa daarover had verklaard. Hij merkte op dat de boa tijdens de hoorzitting bij de klachtencommissie op de vraag of hij had waargenomen dat de matrixborden A1 en F1 aanstonden, had geantwoord: *"Ik heb ze gezien, ja"*. Verder schreef Gerard dat de argumentatie over het inhalen bij een wel of niet doorgetrokken streep irrelevant was, omdat het inhaalverbod dat werd aangegeven met het matrixbord F1 voor de gehele Oosterscheldekering gold. Hij merkte daarbij op dat volgens het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 een door middel van matrixborden

aangegeven inhaalverbod boven het door middel van een dubbele streep aangegeven inhaalverbod gaat. Gerard vond de discussie over de plek van de inhaalmanoeuvre echter wel van belang in relatie tot de integriteit van de boa en zijn leidinggevende. Hij stelde dat wanneer de boa pas in de bocht was gestart met inhalen, hij hem onmogelijk aan het einde van de kering had kunnen staande houden. Daarvoor was de afstand van die bocht tot aan het einde van de kering simpelweg te kort. Volgens Gerard had de boa hierover in het proces-verbaal dus aantoonbaar onjuist verklaard en daarmee zijn ambtseed geschonden. Het stoorde Gerard dat de leidinggevende, de gemeente en de toezichthouders meegingen in het onjuiste verhaal van de boa.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schouwen-Duiveland reageerde op 22 december 2022 op Gerard zijn brief. Het college merkte op dat volgens vaste jurisprudentie een bestuursorgaan uit mocht gaan van de juistheid van een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal, tenzij tegenbewijs noopte tot afwijking van dit uitgangspunt. De enkele stelling van Gerard dat de boa op een andere locatie had ingehaald, namelijk op het overzichtelijke deel met de onderbroken strepen, vormde volgens het college onvoldoende tegenbewijs om een zodanige afwijking op te baseren. Het college ging dan ook uit van de juistheid van het proces-verbaal van de boa. Er was volgens het college geen sprake van een schending van de ambtseed of de integriteit door de boa en zijn leidinggevende. Verder merkte het college op dat van tegenstrijdigheden in het besluit van 14 juni 2022 geen sprake was. De boa had volgens het college op de hoorzitting verklaard dat aan het begin van de kering de matrixborden met de maximumsnelheid van 70 km/uur en het inhaalverbod brandden. Of de matrixborden aan het eind van de kering brandden was niet meer na te gaan. Navraag bij Rijkswaterstaat had hier namelijk geen uitsluitsel over kunnen geven.

Behandeling van de klacht door de Nationale ombudsman

Standpunt van Gerard

Gerard wendde zich op 2 januari 2023 tot de Nationale ombudsman. Hij klaagde erover dat de boa hem een bekeuring had gegeven ter zake het negeren van het verkeersbord C10 zonder daartoe bevoegd te zijn. Gerard wees daarbij op artikel 16 van de Regeling domeinenlijst buitengewoon opsporingsambtenaren, waarin staat: *"Handhaving op het negeren van een C-bord (...) is toegestaan in relatie tot leefbaarheid, waaronder het tegengaan van overlast door sluipverkeer en het verbeteren van de leefbaarheid door bepaalde gebieden af te sluiten voor (vracht)auto's, zoals de zogeheten milieuzones."* Ook wees hij op informatie van Rijkswaterstaat, waarin staat: *"Het windwaarschuwing systeem op de Oosterscheldekering is primair bedoeld ter bescherming van het kunstwerk (Oosterscheldekering) om zo de functie/taak (water keren) van het object en daarmee de veiligheid van het achterland te garanderen. Voertuigen die van de kering vallen kunnen namelijk ernstige schade veroorzaken aan de constructie van de Oosterscheldekering. Daarnaast, en niet onbelangrijk, heeft het vanuit verkeersveiligheid de functie om de weggebruikers te beschermen tegen omstandigheden die voor veel weggebruikers, vooraf niet goed zijn in te schatten. Hiermee wordt bedoeld de kans op hoge windsnelheden en -stoten die op kunnen treden (...). Het windwaarschuwing systeem is dus in het leven geroepen ter bescherming van de Oosterscheldekering en de weggebruikers."* Omdat in het doel van het windwaarschuwing-systeem nergens de termen overlast, sluipverkeer en leefbaarheid voorkwamen en er ook geen logische relatie bestond tussen een snelweg als de Oosterscheldekering en het begrip leefbaarheid, was de boa volgens Gerard niet bevoegd om handhavend op te treden. Het stoorde Gerard dat de werkgever en de toezichthouders hun stelling dat de boa wel bevoegd was om handhavend op te treden totaal niet hadden onderbouwd.

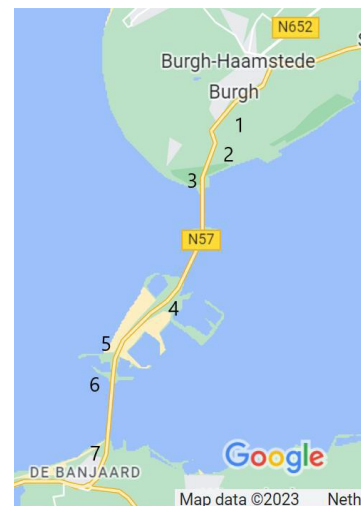
Verder klaagde Gerard erover dat de boa zelf de verkeersborden A1 en F1 had genegeerd zonder daartoe – door middel van een ontheffing – bevoegd te zijn. Hij merkte op dat de boa tijdens de hoorzitting bij de klachtencommissie had verklaard dat hij had ingehaald in een bocht, waar een inhaalverbod gold dat werd aangegeven door middel van dubbele doorgetrokken strepen. Volgens Gerard had de boa hem echter helemaal niet in die onoverzichtelijke bocht ingehaald, maar op het overzichtelijke rechte deel van de

Oosterscheldekering waar onderbroken strepen op de weg stonden. Gerard stelde dat de boa bewust de plaats van de inhaalmanoeuvre verdraaide, omdat hij wel een ontheffing had van Rijkswaterstaat voor het overschrijden van dubbele doorgetrokken strepen, maar niet voor het negeren van het verkeersbord F1. Gerard was het ook niet eens met de reactie van het college van burgemeester en wethouders op zijn klacht over het negeren van het inhaalverbod. Volgens hem kon uit de beschikbare informatie worden opgemaakt dat de matrixborden A1 en F1 aanstonden en was het ongeloofwaardig dat de boa hem pas in de onoverzichtelijke bocht met de doorgetrokken strepen had ingehaald. Bovendien gingen de met de matrixborden aangeduide verkeersregels hoe dan ook voor op de op het wegdek aangebrachte verkeerstekens.

Verkennd onderzoek door de Nationale ombudsman

Een medewerker van de Nationale ombudsman besprak op 12 mei 2023 de klacht met Gerard. Gerard verzocht de ombudsman om niet alleen het handelen van de boa te beoordelen, maar zich ook uit te laten over de wijze waarop de gemeente en de toezichthouders op zijn klacht hadden gereageerd. Hij was al bijna drie jaar bezig om van hen een duidelijk en gemotiveerd antwoord te krijgen op zijn vragen over de bevoegdheden van de boa. Hij had het gevoel dat de gemeente en de toezichthouders de boa de hand boven het hoofd hielden en niet wilden toegeven dat de boa zijn boekje te buiten was gegaan.

Gerard stuurde op 12 mei 2023 aanvullende informatie op, waaronder een overzicht van de voor zijn klacht relevante locaties op de Oosterscheldekering. Volgens Gerard was nummer 1 de plek waar het uitgeschakelde matrixbord C10 stond, was nummer 2 het punt waar de boa stond te wachten op voorbijkomende aanhangwagens en waren nummers 3, 4 en 5 de plekken waar de ingeschakelde matrixborden A1-70 en F1 stonden. Verder was volgens Gerard nummer 6 de plaats waar hij door de boa werd ingehaald en nummer 7 de plek waar volgens de boa de inhaalmanoeuvre plaatsvond.



De gemeente stuurde op 17 mei 2023 aanvullende informatie op, waaronder de beschikking van Rijkswaterstaat waarmee de boa's van de gemeente Schouwen-Duiveland vrijstelling is verleend voor bepaalde verkeersregels. Volgens die beschikking zijn de boa's vrijgesteld van het bepaalde in artikel 76, eerste lid, RVV 1990 (inhaalverbod bij dubbele doorgetrokken strepen), maar niet voor de verkeerstekens op de borden A1 (snelheidsgebod) en F1 (inhaalverbod).

Ook stuurde de gemeente het door de boa opgemaakt proces-verbaal van bevindingen van 11 november 2020. In dat proces-verbaal verklaart de boa onder andere: *"Terwijl ik richting de Oosterscheldekering reed zag ik op twee matrixborden het bord C10 (...) aangegeven worden. (...) Ik heb zelf gezien dat het matrixbord aanstond en dat dit het bord C10 (...) aangaf. (...) Ik heb de betrokkene pas aan het einde van de Oosterscheldekering kunnen staande houden omdat er veel tegenliggend verkeer was (...). Nadat ik betrokkene veilig heb kunnen inhalen, heb ik hem op de eerste veilige plaats laten stoppen."*

Verder liet de gemeente weten dat de klachtencommissie geen verslag had opgemaakt van de hoorzitting op 20 april 2021. Gerard liet in reactie hierop weten dat hij beschikte over een (gedeeltelijke) geluidsopname van de hoorzitting en dat daarop was te horen dat de boa op zijn vraag: *"Heeft u gezien, de matrixborden 70km maximaal en verboden in te halen?"* antwoordde: *"Ik heb ze gezien, ja."* Gerard deelde die geluidsopname met de gemeente.

Gerard stuurde op 24 augustus 2023 nog meer aanvullende informatie toe, waaronder stukken van klachtprocedures die hij bij de direct toezichthouder en de toezichthouder had doorlopen en die samenhangen

met zijn klacht over het handelen van de boa. Volgens Gerard gaven de toezichthouders in deze klachtprocedure evenmin een duidelijk en gemotiveerd antwoord op de vraag of een boa bevoegd is om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden bij het negeren van het verkeersbord C10 en daarbij zelf verkeersovertredingen te begaan.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman besloot op 14 september 2023 een onderzoek in te stellen naar de klacht van Gerard. Hij verzocht het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Schouwen-Duiveland te reageren op de klacht en een aantal vragen te beantwoorden. Ten aanzien van de klacht over de bevoegdheid tot handhaving vroeg de ombudsman onder andere op welke wet- en regelgeving en overige informatie de gemeente haar standpunt had gebaseerd dat de boa bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden. Ook vroeg de ombudsman of de gemeente de motivering van Gerards standpunt – waarom de boa in zijn ogen niet bevoegd was om aldaar handhavend op te treden – onder de aandacht had gebracht van de toezichthouders en wat de eventuele reactie van de toezichthouder daarop was. Ten aanzien van de klacht over de bevoegdheid tot het negeren van verkeersregels vroeg de ombudsman onder andere of de gemeente bij de beoordeling van de klacht dat de boa het verkeersbord A1-70 had genegeerd, was uitgegaan van het standpunt dat de matrixborden op de Oosterscheldekering brandden. Ook vroeg de ombudsman waarom de gemeente bij de beoordeling van de klacht dat de boa het verkeersbord F1 heeft genegeerd, hier niet van is uitgegaan, maar heeft opgemerkt dat de vraag of de borden op de Oosterscheldekering brandden, niet meer is na te gaan.

Reactie van de korpschef

De Nationale ombudsman stelde op 14 september 2023 ook de betrokken boa, de korpschef van de politie en de hoofdofficier van justitie in het arrondissement Zeeland-West-Brabant in de gelegenheid om de klacht van Gerard te reageren. Alleen de korpschef maakte van die gelegenheid gebruik. De korpschef schreef op 24 oktober 2023 dat de vraag of een boa wel of niet bevoegd is voor het handhaven op een met een C-bord aangegeven geslotenverklaring, van veel factoren afhankelijk, aan interpretatie onderhevig en daarmee niet eenvoudig te beantwoorden was. Volgens de korpschef was het daarom juist dat de direct toezichthouder de beoordeling in deze zaak had overgelaten aan de toezichthouder en de rechter.

Communicatie over het uitblijven van het standpunt van de gemeente

De gemeente liet op 27 december 2023 weten dat het college van burgemeester en wethouders voor de reactie op de klacht afhankelijk was van informatie van derden, waaronder de direct toezichthouder. De gemeente liet op 17 januari 2024 weten dat de direct toezichthouder de zaak had opgeschaald naar de toezichthouder. De gemeente merkte op dat het college voor de reactie aan de ombudsman afhankelijk was van de snelheid van behandeling bij de toezichthouders.

De Nationale ombudsman informeerde op 29 februari 2024 bij de gemeente naar de stand van zaken. De gemeente liet op 11 maart 2023 weten dat de direct toezichthouder in deze zaak niet langer als tussenpersoon fungeerde en de gemeente rechtstreeks met de toezichthouder moest gaan communiceren over de vraag of de boa bevoegd gehandeld had. De gemeente merkte daarbij op dat zij nog geen directe toegang (contactpersoon) tot de toezichthouder had. De Nationale ombudsman verzocht vervolgens op 26 maart 2024 de hoofdofficier van justitie in het arrondissement Zeeland-West-Brabant om de informatie te verzamelen die de gemeente van het Openbaar Ministerie als toezichthouder nodig had en daarover op de kortst mogelijke termijn in contact te treden met de gemeente. Dit om ervoor te zorgen dat het onderzoek niet verder vertraagde.

De gemeente liet op 18 april 2024 aan de Nationale ombudsman weten dat zij inmiddels in contact stond met de toezichthouder, maar nog niet de gevraagde informatie had verkregen. De gemeente gaf aan dat zij ging rappelleren bij de toezichthouder. Op 22 mei 2024 liet de gemeente weten dat zij nog altijd geen reactie had ontvangen van de toezichthouder. De Nationale ombudsman verzocht vervolgens op 4 juni 2024 de voorzitter

van het College van Procureurs-Generaal om ervoor te zorgen dat de toezichthouder in contact trad met de gemeente om haar op de kortst mogelijke termijn de gevraagde informatie te verstrekken. Dit om ervoor te zorgen dat het onderzoek niet verder vertraagde.

De gemeente liet op 19 juni 2024 weten dat de toezichthouder contact had opgenomen en informatie over de klacht had gedeeld. De gemeente streefde ernaar om de reactie van het college van burgemeester en wethouders eind juli 2024 naar de Nationale ombudsman te versturen. De gemeente informeerde de ombudsman op 31 juli 2024 dat zij op nieuwe ontwikkelingen was gestuit waardoor de beloofde reactie van het college nog niet kon komen. Gerard liet op 3 augustus 2024 weten dat de gemeente contact met hem had opgenomen over de opnieuw ontstane vertraging. Hij had van de gemeente begrepen dat op zijn vroegst pas half september 2024 een reactie van het college naar de ombudsman zou kunnen worden verstuurd. Hij merkte op dat er dan precies een jaar was verstreken sinds de start van het onderzoek op 14 september 2023. De Nationale ombudsman liet op 4 oktober 2024 aan het college van burgemeester en wethouder weten dat verder uitstel van de reactietermijn niet meer opportuun was. Hij verzocht het college met klem om alsnog binnen twee weken te reageren op de klacht en de bij de start van het onderzoek gestelde vragen.

Standpunt van de gemeente

Het college van burgemeester en wethouders reageerde op 27 november 2024 op het bericht van de Nationale ombudsman. Het college erkende dat het lang had geduurd om een reactie op te stellen en bood daarvoor excuses aan. Om antwoord te kunnen geven op de vraag of de boa überhaupt bevoegd was om op de Oosterscheldekering handhavend op te treden, was volgens het college het oordeel van de toezichthouder nodig. Op 11 maart 2024 had de gemeente contact opgenomen met de toezichthouder om de klacht (opnieuw) voor te leggen en te vragen om een oordeel. Na herhaald rappelleren door de gemeente, had het Parket Generaal op 18 juni 2023 telefonisch contact opgenomen met de gemeente. Dit gesprek had geen informatie opgeleverd over het beoordelen van de bevoegdheid. Op 31 juli 2023 had de gemeente het Parket Generaal daarom gevraagd om een oordeel. Omdat een reactie op dat verzoek uitbleef had de gemeente op 30 oktober 2023 opnieuw contact opgenomen met het Parket Generaal. Volgens het college stond het verzoek niet meer op het netvlies van het Parket Generaal. Het Parket Generaal had vervolgens het verzoek alsnog doorgestuurd naar de toezichthouder, maar de gemeente had nog altijd geen oordeel ontvangen.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of de boa bevoegd was om in te halen op de Oosterscheldekering, was volgens het college uitsluitend nodig. De gemeente had opnieuw alle dossierstukken, inclusief de opname van de hoorzitting van de klachtencommissie in 2021, doorgenomen. Daaruit kwamen volgens het college geen nieuwe inzichten die het mogelijk maakte om deze vraag te beantwoorden. De kern bleef dat de verhaallijnen van de boa en Gerard niet overeenkwamen. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag was de precieze locatie van het inhalen nodig en kennis van de verkeersregels die op dat moment golden. Deze informatie was er niet of was onbekend. Het gegeven dat de boa tijdens de hoorzitting had aangegeven dat het verbodsbord zichtbaar was, voegde aan de zekerheid van de locatie van het inhalen niets toe. Het college herhaalde dat wanneer de boa zou hebben ingehaald op een moment dat het verbodsbord F1 in werking was, dit een overtreding zou zijn geweest.

Reactie van Gerard

Gerard reageerde op 19 december 2024 op de reactie van het college van burgemeester en wethouders en op de reactie van de korpschef van politie. Gerard bleef bij zijn standpunt dat de boa niet bevoegd was om op de Oosterscheldekering te handhaven op het verkeersbord C10. Volgens hem was de grondslag voor de geslotenverklaring van de Oosterscheldekering gelegen in verkleinen van de kans op ernstige schade aan de constructie en hadden de boa, de gemeente noch de toezichthouders een relatie tussen die grondslag en de leefbaarheid aangetoond. Dat de direct toezichthouder en de gemeente nu naar de toezichthouder wezen voor een gemotiveerd antwoord op de bevoegdheidsvraag, vond Gerard niet juist. De gemeente hoorde een dergelijk antwoord ook zonder de zienswijze van de toezichthouder te kunnen geven. Gerard bleef ook bij zijn

standpunt dat de boa niet bevoegd was om hem op de Oosterscheldekering in te halen. Volgens hem was de stellingname van de gemeente dat de boa had ingehaald op een plek waar dat mocht – namelijk aan het einde van de kering over een dubbele doorgetrokken streep – niet alleen onjuist, maar was het gestelde in de praktijk onmogelijk uitvoerbaar, zeer onwaarschijnlijk en levensgevaarlijk.

Bijlage II: relevante wet- en regelgeving

Wetboek van Strafvordering

Artikel 142, eerste en tweede lid

1. Met de opsporing van strafbare feiten zijn als buitengewoon opsporingsambtenaar belast:

a. de personen aan wie door Onze Minister van Veiligheid en Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend;

b. de meerderjarige personen, behorend tot door Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen categorieën of eenheden;

(...)

2. De opsporingsbevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, strekt zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten. De akte of aanwijzing kan daartoe verwijzen naar een bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid vastgesteld domein. Een domein kan alle strafbare feiten omvatten.

Regeling domeinen buitengewoon opsporingsambtenaar

Artikel 1

De in de bijlage bij deze regeling opgenomen domeinen zijn de domeinen, bedoeld in artikel 142, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Bijlage als bedoeld in artikel 1 van de Regeling domeinen buitengewoon opsporingsambtenaar

Domein I. Openbare ruimte

De openbare ruimte is belast met de opsporing van de strafbare feiten in de volgende wettelijke voorschriften voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening van de functie en de daaraan gekoppelde taakomschrijving, tenzij de wet zich daartegen verzet.

(...)

10. Voor zover van toepassing ook voor rijdend verkeer: de artikelen 4, 5, 6, 8, 10, 28 juncto 31, 57, 60 en 82 RVV, en artikel 62 RVV juncto bijlage I, hoofdstukken C (geslotenverklaring) en D (rijrichting) RVV.

Handhaving op het negeren van een C- of D-bord is toegestaan in relatie tot de leefbaarheid, waaronder het tegengaan van overlast door sluipverkeer en het verbeteren van de leefbaarheid door bepaalde gebieden af te sluiten voor (vracht)auto's, zoals de zogeheten milieuzones.