



# Rapport

**Datum: 25 oktober 2001**

**Rapportnummer: 2001/336**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat, nadat een kaartcontroleur van het gemeentevervoerbedrijf Amsterdam hem op 8 oktober 1999 heeft beboet voor het gebruikmaken van het openbaar vervoer zonder een hiervoor geldig vervoersbewijs, een tweede kaartcontroleur hem heeft gedreigd met het uitschrijven van veel meer bonnen als verzoeker zijn bekeuring niet van de grond zou oprapen.

Voorts klaagt verzoeker erover dat dezelfde kaartcontroleur heeft geweigerd antwoord te geven op zijn vraag wie van de kaartcontroleurs de leiding had en of zij zich wel konden legitimeren.

## Beoordeling

### I. Algemeen

Op 8 oktober 1999 werd verzoeker door een kaartcontroleur van het gemeentevervoerbedrijf Amsterdam (het GVB) bekeurd wegens het gebruikmaken van de tram zonder geldig vervoerbewijs. Net nadat verzoeker naar de stempelautomaat was gelopen om zijn kaartje af te stempelen, stopte de tram bij een halte en stapten kaartcontroleurs de tram in. Eén van de kaartcontroleurs had gezien dat verzoeker was geschrokken van de controleurs bij de tramhalte, waarna hij vervolgens zijn kaartje had afgestempeld.

### II. Ten aanzien van het dreigen met het uitschrijven van veel meer bonnen

1. Verzoeker klaagt erover dat een kaartcontroleur van het GVB hem heeft gedreigd met het uitschrijven van veel meer bonnen als verzoeker de aan hem uitgeschreven bekeuring niet van de grond zou oprapen.

2. De directeur van het GVB stelt namens het College van Burgemeester en Wethouders dat door de uiteenlopende verklaringen van verzoeker en de kaartcontroleurs, hij niet heeft kunnen vaststellen of een kaartcontroleur verzoeker heeft gedreigd met het uitschrijven van meer bonnen indien verzoeker zijn bekeuring niet aannam. De directeur van het GVB heeft zich van een oordeel onthouden.

3. Betrokken ambtenaar I. heeft verklaard dat hij verzoeker een bekeuring heeft gegeven, die verzoeker in eerste instantie niet wilde aannemen. Nadat verzoeker de bekeuring had aangenomen, heeft hij deze op de grond gegooid, aldus I. Volgens I. heeft zijn collega, betrokken ambtenaar B., gezegd dat verzoeker de bon moest oppakken en dat hij nog een bon zou krijgen wanneer hij deze niet zou oppakken. Betrokken ambtenaar I. dacht niet dat B. had gezegd dat hij zijn hele bonnenboekje zou uitschrijven wanneer verzoeker de bon niet zou oprapen.

4. Betrokken ambtenaar B. heeft verklaard dat hij heeft gezien dat I. verzoeker een bon gaf, die verzoeker heeft aangenomen en vervolgens op de grond heeft gegooid. B. heeft verzoeker hier op gewezen. Tevens heeft B. verklaard dat hij tegen verzoeker heeft gezegd dat als verzoeker de bon niet op zou pakken, hij nog veel meer bonnen zou krijgen.

5. In de op 8 oktober 1999 van kracht zijnde wet- en regelgeving waren de verplichtingen van de reiziger opgesomd in artikel 30 Wet personenvervoer (zie Achtergrond, onder 1.) en artikel 55 Besluit personenvervoer (zie Achtergrond, onder 2.). Thans zijn deze verplichtingen in vrijwel gelijklopende bewoordingen neergelegd in artikel 70 Wet personenvervoer 2000 en artikel 47, eerste lid, Besluit personenvervoer 2000. Op grond van deze artikelen is het niet toegestaan om zonder geldig vervoerbewijs gebruik te maken van het openbaar vervoer.

In genoemde wet -en regelgeving is het op de grond gooien dan wel het niet oprapen van stoffen of voorwerpen niet strafbaar gesteld.

6. Vast is komen te staan dat nadat verzoeker de aan hem uitgeschreven bon op de grond had gegooid, controleur B. hem erop heeft gewezen dat hij de bon moest oprapen. Eveneens is vast komen te staan dat controleur B. tegen verzoeker heeft gezegd dat wanneer hij de bon niet zou oprapen, hij nog veel meer bonnen zou krijgen.

Aangezien het niet behoorlijk is om een bon of ander voorwerp in de tram op de grond te gooien, is het alleszins redelijk dat de controleur verzoeker hierop heeft aangesproken.

In de Wet personenvervoer en het Besluit personenvervoer, noch in de Wet personenvervoer 2000 en het Besluit personenvervoer 2000 is echter een bepaling opgenomen die het op de grond gooien van een bon dan wel het niet oprapen ervan strafbaar stelt. Gelet op het feit dat een dergelijke gedraging niet strafbaar is gesteld, had de controleur in het geheel geen mogelijkheid om verzoeker hiervoor één of meerdere bonnen uit te schrijven. Het is dan ook niet redelijk dat de controleur verzoeker hiermee wel heeft bedreigd.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de weigering antwoord te geven op verzoekers vraag

1. Verzoeker klaagt erover dat de kaartcontroleur die hem een bekeuring heeft gegeven, heeft geweigerd antwoord te geven op zijn vraag wie van de kaartcontroleurs de leiding had en of zij zich wel konden legitimeren.

2. De directeur van het GVB heeft zich op het standpunt gesteld dat doordat de verklaringen van de betrokken ambtenaren en verzoeker uiteen lopen, niet is vast te stellen of verzoeker aan de betrokken kaartcontroleur gevraagd heeft of hij zich wilde

legitimeren. De directeur heeft niet vast kunnen stellen of de klacht van verzoeker gegrond was en heeft zich van een oordeel onthouden.

3. Betrokken ambtenaar I. heeft in de verklaring die hij tegenover een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman heeft afgelegd aangegeven dat verzoeker hem heeft gevraagd wie de leiding had van de controleurs die in de tram aanwezig waren. I. heeft verklaard dat hij op deze vraag geen antwoord heeft gegeven, omdat niemand de leiding had. Voorts heeft I. verklaard dat verzoeker hem niet heeft gevraagd om zich te legitimeren en dat hij dat zeker zou hebben gedaan wanneer hem dit gevraagd was.

4. Betrokken ambtenaar B. heeft voorts verklaard dat hij niet heeft gehoord dat verzoeker aan controleur I. heeft gevraagd om zich te legitimeren. B. heeft aangegeven dat hij er te ver vanaf stond om het gesprek te kunnen volgen. Voorts heeft B. verklaard dat hij zich niet kan voorstellen dat zijn collega zich niet heeft gelegitimeerd indien hem dit is gevraagd, omdat zijn collega over het algemeen zeer strikt is in het nakomen van regels.

5. Ingevolge artikel 26, derde lid Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar dient een buitengewoon opsporingsambtenaar op verzoek van een ieder zijn legitimatiebewijs te tonen (zie Achtergrond, onder 3.).

6. Verzoeker heeft gesteld dat hij de betrokken kaartcontroleur heeft gevraagd om zich te legitimeren. De betrokken kaartcontroleur heeft verklaard dat verzoeker hem hier niet om heeft gevraagd. De betrokken ambtenaar B. heeft evenmin gehoord dat verzoeker de kaartcontroleur heeft gevraagd zich te legitimeren.

Nu de verklaringen elkaar tegenspreken, is niet vast komen te staan of verzoeker de kaartcontroleur al dan niet heeft gevraagd om zich te legitimeren.

De Nationale ombudsman onthoudt zich op dit punt dan ook van een oordeel.

7. Ten aanzien van verzoekers vraag wie van de kaartcontroleurs de leiding had over de in de tram aanwezige kaartcontroleurs, wordt het volgende overwogen. Vast is komen te staan dat verzoeker deze vraag aan betrokken ambtenaar I. heeft gesteld. Eveneens is vast komen te staan dat I. verzoeker hierop geen antwoord heeft gegeven, omdat niemand de leiding had.

Ook al was de situatie mede door toedoen van verzoeker inmiddels geëscaleerd, toch had verzoeker mogen verwachten dat de betrokken ambtenaar zijn vraag zou beantwoorden, zeker gezien diens positie als overheidsfunctionaris. Het feit dat niemand van de kaartcontroleurs de leiding had, doet hieraan niet af. De betrokken ambtenaar had verzoeker dit immers kunnen meedelen.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het GVB, die wordt aangemerkt als een gedraging van het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, is gegrond. Ten aanzien van de klacht dat de kaartcontroleurs weigerden zich te legitimeren, onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

## Onderzoek

Op 29 augustus 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer P. te Amstelveen, met een klacht over een gedraging van het gemeentevervoerbedrijf Amsterdam (het GVB).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarnaast werd de betrokken ambtenaren I. en B. verzocht om ten behoeve van het onderzoek inlichtingen te verstrekken.

In verband met zijn verantwoordelijkheid voor justitieel politieoptreden werd ook de hoofdofficier van justitie te Amsterdam over de klacht geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken, voor zover daarvoor naar zijn oordeel reden was. De genoemde officier van justitie maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Zowel verzoeker als het bestuursorgaan berichtten dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker maakte op 8 oktober 1999 gebruik van de tram te Amstelveen. Net nadat verzoeker van zijn plaats opstond en naar de stempelautomaat liep om zijn kaartje af te stempelen, stopte de tram bij een halte en stapten er controleurs de tram in. Eén van de controleurs kwam op verzoeker af en deelde hem mee dat hij verzoekers vervoersbewijs niet meer hoefde te zien, waarna hij verzoeker een bekeuring gaf. De controleur gaf aan dat hij verzoeker bekeurde omdat hij had gezien dat verzoeker was geschrokken van de controleurs bij de tramhalte en vervolgens zijn kaartje ging afstempelen.

2. Bij brief van 21 oktober 1999 maakte verzoeker het GVB zijn ongenoegen kenbaar over de houding die de controleurs hadden aangenomen:

"...Vrijdag 08 oktober j.l. stapte ik rond 08:00 op de sneltram 5 bij halte Zonnestein. Eenmaal in de tram gestapt, ging ik in mijn tas op zoek naar mijn portemonnaie om mijn strippenkaart te pakken. Ik liep naar de stempelautomaat om af te stempelen. Inmiddels waren we op halte Kronenburg aangekomen en stapten de desbetreffende controleurs de tram binnen. Een controleur die op mij afstapte zei me dat hij mijn vervoerbewijs niet meer hoefde te zien en dat hij een boete ging uitschrijven. Hij zei me dat hij van buiten gezien had ik dat ik zojuist bezig was met het afstempelen en dat dit te laat was.

(...)

Terwijl ik in discussie was met de betreffende controleur zag ik vanuit mijn ooghoek dat mijn tas inmiddels was opgepakt door een andere controleur en dat deze daarin aan het kijken was. Gehinderd door een andere controleur ging ik achter mijn tas aan en pas nadat ik met stemverheffing 'He grapjas, wil je mijn tas even snel teruggeven' had geroepen (...) kreeg ik mijn tas zonder uitleg weer terug. (...)

Inmiddels terug bij de controleur die mij wilde beboeten vroeg ik witheet wie hier de leiding had en of ze zich wel konden legitimeren. De controleur zei me dat hij niet met me in discussie ging en dat hij degene was die de vragen stelde.(...)

Ik heb geweigerd de boete aan te pakken. Nadat de controleur, die mij al eerder aansprak over het feit dat ik 'grapjas' had gezegd nog naar mij toegekomen was, en gezegd had dat ik nou maar eens goed naar hem moest luisteren en als ik die bekeuring niet aan zou pakken, hij nog veel meer bonnen zou uitschrijven, dropen de rest van de controleurs die verder geen heil meer in mij zagen af.

Controleur zijn, zal geen makkelijk beroep zijn, echter ik vraag mij af waarom zo onbeschoft? (...)"

3. Het GVB berichtte verzoeker bij brief van 25 mei 2000 onder meer het volgende:

"De kaartcontroleur-verbalisant heeft verklaard dat hij vanaf het perron zag dat u bij het naderen van de halte opstond van uw zitplaats en zich naar de stempelautomaat begaf. Hij

heeft ontkend te hebben gezegd niet met u in discussie te willen gaan, noch 'Ik stel hier de vragen.' Bovendien heeft hij ontkend dat u hem gevraagd heeft zich te legitimeren. (...)

Over de manier waarop u door de kaartcontroleur-verbalisant bent aangesproken, lopen uw verklaring en zijn verklaring uiteen. Tengevolge daarvan kunnen wij niet vaststellen of de manier waarop u bent aangesproken correct was.

Kaartcontroleurs moeten zich desgevraagd kunnen legitimeren. Omdat ook op dit punt de verklaringen uiteenlopen, hebben wij niet kunnen vaststellen of u daar naar gevraagd heeft."

4. Naar aanleiding van de brief van het GVB van 25 mei 2000 reageerde verzoeker bij brief van 9 juni 2000 als volgt:

"In antwoord op uw schrijven d.d. 25 mei j.l. betreffende klachten over het optreden van de kaartcontroleurs wilde ik als volgt reageren:

(...)

2. Voor wat betreft de omgangsvorm die twee controleurs jegens mij hanteerden kunnen we gezien het feit dat de betrokkenen werkelijk alle punten categorisch ontkend hebben, concluderen dat we met voorbeeldige kaartcontroleurs te maken hebben. Alleen jammer dat ze niet hebben aangegeven wat er dan wel gezegd is (...). Niet voor de hand liggend is dat de rest van de beboeting in gebarentaal heeft plaatsgevonden. (...)"

5. Het GVB deelde verzoeker bij brief van 14 augustus 2000 onder meer het volgende mee:

"Doordat bij het onderzoek naar uw klacht de verklaringen van u en de kaartcontroleurs uiteenliepen, heb ik niet kunnen vaststellen of uw klacht gegrond was."

#### B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

#### C. Standpunt College van burgemeester en wethouders

1. Op verzoek van het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam berichtte het GVB de Nationale ombudsman bij brief van 8 januari 2001 onder meer het volgende:

"Met betrekking tot punt 1 (de klacht over het dreigen met het uitschrijven van meer bonnen als verzoeker zijn bekeuring niet aannam; No) verwijs ik u naar de verslagen van de gesprekken met de twee kaartcontroleurs (...). Volgens deze verklaringen is de heer P. gewezen op de tekst zoals die op de boetecoupon vermeld staat. Deze tekst luidt: 'Dit biljet

is tevens geldig als vervoersbewijs tot één uur na vermeld tijdstip, alleen op GVB-lijnen.'  
(...)

Met betrekking tot punt 2 heb ik aan mijn antwoordbrief aan de heer P. d.d. 25 mei 2000 niets toe te voegen. Doordat de verklaringen op dit punt uiteenlopen is niet vast te stellen of de heer P. aan de betrokken kaartcontroleur gevraagd heeft of hij zich wilde legitimeren."

2. Op 22 januari 2001 verzocht de Nationale ombudsman het College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam alsnog om een reactie op de klacht van verzoeker, omdat uit de reactie van de directeur van het GVB van 8 januari 2001 niet bleek of het de klacht van verzoeker al dan niet gegrond acht.

3. Bij brief van 29 januari 2001 liet de directeur van het Gemeentevervoerbedrijf onder meer het volgende weten:

"Tengevolge van de uiteenlopende verklaringen die door de heer P. enerzijds en de kaartcontroleurs anderzijds zijn afgelegd, heb ik niet kunnen vaststellen of een kaartcontroleur klager heeft bedreigd met het uitschrijven van veel meer bonnen als hij zijn bekeuring niet aannam. Dat betekent dat ik niet heb kunnen vaststellen of de klacht van de heer P. op dit punt gegrond was.

Volledigheidshalve laat ik u weten dat ten aanzien van punt 2 uit uw onderzoek ik evenmin heb kunnen vaststellen of de klacht van de heer P. gegrond was."

d. verklaring betrokken ambtenaar i.

In het kader van het onderzoek naar de klacht van verzoeker, heeft een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman betrokken ambtenaar I. op 5 en 15 februari 2001 telefonisch gehoord. I. verklaarde onder meer het volgende:

"Op 8 oktober 1999 stond ik met mijn collega's bij een tramhalte in Amstelveen. Ik keek in de tram, die stopte en zag een man, die later de heer P. bleek te zijn, zitten op de eerste stoel achter het lage gelijkvloerse instapgedeelte. Hij zat vlakbij een stempelautomaat. Bij iedere ingang staat namelijk een stempelautomaat. Ik zag dat de heer P. schrok van het feit dat er controleurs de tram in kwamen. De heer P. stond op en liep helemaal naar een automaat achterin de tram om zijn strippenkaart af te stempelen. Ik liep naar hem toe en zei dat hij te laat was en een bekeuring kreeg. (...) Hierna gaf ik de heer P. zijn bekeuring. Hij wilde deze eerst niet aanpakken. Ik weet niet of ik daarvan iets gezegd heb, maar als dat zo is dan zal ik gezegd hebben dat hij een verhoging zou krijgen als hij de bekeuring nu niet aanpakte. Het is namelijk zo dat je in de tram kunt betalen als je de bon hebt aangepakt of binnen een week daarna op vertoon van de bon op het kantoor van het gemeentevervoerbedrijf Amsterdam. Als je dan niet hebt betaald, krijg je een acceptgiro thuis gestuurd met een verhoging van f15,-. De heer P. vroeg mij wie er de leiding had van



de controleurs, die in de tram aanwezig waren. Ik heb daarop geen antwoord gegeven, omdat er niemand de leiding had. De heer P. heeft mij niet gevraagd om me te legitimeren. Als hij dat had gevraagd, had ik dat zeker gedaan, omdat ik vanuit mijn vak weet dat je daaraan moet voldoen. Hij pakte de bon toen wel aan en gooide deze vervolgens weer weg. Mijn collega zei daar wat van. Hij heeft gezegd dat als de heer P. de bon niet oppakte, hij er nog één zou krijgen. Ik durf niet met zekerheid te zeggen of B. heeft gezegd dat hij zijn hele bonnenboekje zou uitschrijven. Ik denk dat hij dat niet heeft gezegd. Het is in ieder geval niet gebruikelijk om zo iets te zeggen."

e. verklaring betrokken ambtenaar b.

Op 29 januari 2001 heeft een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman betrokken ambtenaar B. telefonisch gehoord. B. verklaarde onder meer het volgende:

"Mijn collega I. heeft de heer P. op 8 oktober 1999 een bekeuring gegeven voor het gebruikmaken van het openbaar vervoer zonder een daarvoor geldig vervoerbewijs. (...) Ik heb niet gehoord dat de heer P. aan mijn collega heeft gevraagd om zich te legitimeren. Ik stond er te ver vanaf om het gesprek te kunnen volgen. Ik kan mij niet voorstellen dat mijn collega zich niet gelegitimeerd heeft als hem dat gevraagd is, omdat hij over het algemeen zeer strikt is in het handhaven van de regels. (...)

Ik zag dat de heer P. de bon aannam en deze vervolgens op de grond gooide onder een stoel. Ik vond dat asociaal gedrag en heb hem daarop aangesproken. Ik heb hem gevraagd of die bon van hem was. Hij zei dat dat niet het geval was en dat hij er niets mee te maken wilde hebben. Ik heb hem er vervolgens op gewezen dat als hij bij de volgende halte geen geldig vervoerbewijs zou kunnen tonen, hij daarvoor bekeurd zou worden. Het is dus niet zo dat hij de bekeuring niet heeft aangenomen van mijn collega. Hij heeft deze wel aangenomen, maar daarna op de grond gegooid. In het geval dat iemand de bon niet wil aannemen, tekenen wij dat aan op de bon en leveren deze in bij het vervoerbedrijf. De persoon die de bon niet aanneemt, bekeuren wij dan niet meer. Hem of haar wordt wel verteld dat hij of zij opnieuw bekeurd kan worden, als er door een andere groep controleurs op een ander deel van het traject wordt gecontroleerd. In het geval van de heer P. heb ik hem wel gewezen op het feit dat hij bekeurd zou worden als hij bij de volgende halte geen vervoerbewijs zou kunnen tonen, omdat ik het asociaal vond dat hij de bon op de grond gooide."

f. verklaring verzoeker

Nadat verzoeker op 3 april 2001 telefonisch door een medewerkster van het Bureau Nationale ombudsman is geconfronteerd met de verklaringen van de betrokken ambtenaren, verklaarde verzoeker onder meer het volgende:

"Die derde controleur heeft mij toen weer aangesproken. Hij heeft gezegd: 'Als je de bekeuring niet aanneemt, krijg je nog veel meer bonnen.' (...)

Het klopt dat ik de bekeuring wel heb aangenomen, maar vervolgens op de grond heb gegooid. Ik heb deze niet meer opgepakt."

g. nadere verklaring betrokken ambtenaar B.

Naar aanleiding van de verklaring die verzoeker op 3 april 2001 heeft afgelegd, heeft een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman op 17 mei 2001 wederom telefonisch contact opgenomen met betrokken ambtenaar B, die het volgende verklaarde:

"...Ik ben ook degene die de heer P. erop heeft aangesproken dat hij de bekeuring op de grond had gegooid. Ik heb gezegd: 'Als je die niet oppakt, dan krijg je nog veel meer bonnen' (...)."

## Achtergrond

1. Artikel 30 Wet personenvervoer (vervallen per: 01-01-2001; thans art. 70, eerste lid, Wet personenvervoer 2000)

"Het is, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, verboden zonder hiervoor geldig vervoerbewijs gebruik te maken van het openbaar vervoer, alsmede, voor zover de vervoerder zulks duidelijk heeft kenbaar gemaakt, van de daartoe behorende voorzieningen."

2. Artikel 55 Besluit personenvervoer (vervallen per: 01-01-2001; thans art. 47, eerste lid, Besluit personenvervoer 2000)

"De reiziger is, met uitzondering van de gevallen genoemd in artikel 51 en, wat betreft het interlokaal openbaar vervoer per trein, met uitzondering van de door de vervoerder bepaalde gevallen, verplicht zich van een geldig vervoerbewijs te voorzien:

a. voordat hij, hetzij het vervoermiddel betreedt, hetzij een gedeelte van een station of halte betreedt waar hij blijkens duidelijke aanwijzingen van de vervoerder in het bezit moet zijn van een geldig vervoerbewijs; of

b. zo spoedig mogelijk nadat hij het vervoermiddel of het gedeelte van het station of de halte heeft betreden, voor zover daar een met afgifte of afstempeling belaste functionaris of een voor afgifte of afstempeling bestemd apparaat aanwezig is."

3. Artikel 26, eerste en derde lid, Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar

"1. Bij het uitoefenen van zijn taak draagt de buitengewoon opsporingsambtenaar een legitimatiebewijs bij zich, waarvan het model door Onze Minister is vastgesteld.

2. Onverminderd artikel 1, eerste en tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden toont de buitengewoon opsporingsambtenaar zijn legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds."