

Vergaderjaar 2021–2022

29 628

Politie

Nr. 1099

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2022

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) verrichten enorm belangrijk werk voor Nederland. De boa's in de openbare ruimte (gemeentelijke handhavers) krijgen meer en meer een eigenstandige rol in de aanpak van lokale leefbaarheid- en veiligheidsvraagstukken, weten wat er in de wijken speelt en zijn vaak het eerste aanspreekpunt van inwoners voor deze onderwerpen. Zij handhaven op veelvoorkomende overlastfeiten als hinderlijk gedrag van hangjongeren, afval op straat en verkeersovertredingen. Zo dragen ze bij aan de leefbaarheid van de openbare ruimte, en zijn ze in veel situaties een onmisbare samenwerkingspartner van de politie. Daarnaast zorgen de zogeheten groene boa's voor de handhaving in onze buitengebieden, zodat de natuur wordt beschermd en deze gebieden voor iedereen toegankelijk en leefbaar blijven. Conducteurs in de trams, treinen en bussen, ook wel ov-boa's genoemd, sporen strafbare feiten binnen het openbaar vervoer op. Ook leerplichtambtenaren en sociaal rechercheurs zijn boa's, die vanuit hun specialismen bijdragen aan het tegengaan van schoolverzuim en verschillende soorten fraude. Het is dus een breed en belangrijk werkveld. Boa's hebben ook meer verantwoordelijkheden gekregen. Daarbij wil ik specifiek de handhaving van handhaving op de COVID-19 maatregelen uitlichten. De boa's hebben in vaak moeilijke en zware omstandigheden hun werk moeten doen. Dat betekent dat boa's nog zichtbaarder werden voor de maatschappij. Ik heb enorm veel waardering voor het werk dat zij hebben gedaan in deze periode en nog steeds doen.

Het boa-bestel in Nederland bestaat uit ongeveer 23.000 boa's, verspreid over zes domeinen en honderden publieke en private werkgevers.¹ Als Minister van Justitie en Veiligheid draag ik stelselverantwoordelijkheid voor het boa-bestel. Dat betekent dat ik mij inzet voor de juiste kaders en voorwaarden van de inzet van de boa's in alle domeinen. Een zeer belangrijk onderdeel hiervan is de taak van de boa: waar begint de taak van de boa en waar houdt deze op. Andere belangrijke elementen zijn de uitrusting, opleiding en bekwaamheid van boa's. Afhankelijk van de taak van de boa is het belangrijk om zorgvuldig af te wegen welke bewapening en wat voor opleiding een boa dient te hebben. Binnen mijn stelselverantwoordelijkheid sta ik er ook voor dat boa's hun werk goed en zelfstandig kunnen doen. Ook bij werkgevers ligt een verantwoordelijkheid voor de veilige taakuitvoering van de boa. Van werkgevers mag worden verwacht dat zij een visie en beleid hebben over de inzet van de boa's. Zo moet de boa kunnen rekenen op een werkgever bij (meldingen van en nazorg op) geweldsincidenten. Daarnaast mag de boa van de werkgever verwachten dat hij of zij goed geëquipeerd de straat op gaat.

Voor de verdere professionalisering van het boa-bestel en de boa-functie zijn er meer stappen nodig. De boa is daarbij geen vervanging van de politie of een nieuwe vorm van de gemeentepolitie, maar wel een onmisbare schakel in de toezicht- en handavingsketen. Het boa-bestel en de boa-functie zijn volop in ontwikkeling, regelmatig in de actualiteit en hebben ook doorlopend aandacht nodig om mee te kunnen gaan met de maatschappelijke ontwikkelingen. In de voortgangsbrief boa's van 12 november jl. is uw Kamer geïnformeerd over een herijking van het boa-bestel en is toegezegd om voor de zomer uw Kamer te informeren over de stand van zaken (Kamerstuk 29 628, nr. 1048). Met deze brief voldoe ik aan de toezegging en tevens aan een aantal andere toezeggingen en moties.² Met dank aan de in uw Kamer aangenomen motie Hermans, kan ik ook structureel investeren in het boa-bestel. Dat is belangrijk en zet kracht bij aan de (hieronder nader toegelichte) meerjarige beleidsagenda, waarmee ik wil toewerken naar een professioneel boa-stelsel. Ik investeer onder meer in extra capaciteit voor toezicht en handhaving in onze steden en buitengebieden en in de samenwerking tussen politie en boa's.

¹ De zes domeinen zijn: domein I openbare ruimte (bv. gemeentelijke handhaver), domein II milieu, welzijn en infrastructuur (bv. boswachter, ook wel groene boa), domein III onderwijs (bv. leerplichtambtenaar), domein IV openbaar vervoer (bv. treinconductor), domein V werk inkomen en zorg (bv. sociaal rechercheur) en een generiek domein VI. Zie ook bijlage 1 voor een volledig overzicht en nadere toelichting.

² Afgedane moties en toezeggingen:

- Motie van lid van Dam van 19 november 2019 om, in nauwe samenwerking met de gemeente Utrecht te bezien of middels een pilot geëxperimenteerd kan worden met het uitbreiden van taken van boa's op het vlak van de verkeershandhaving, Kamerstuk 35 300 VI, nr. 53.
- Toezegging CD Verkeersveiligheid van 2 december jl. (Kamerstuk 29 398, nr. 976) om [bij de herijking van het boa-bestel] nadrukkelijk in te gaan op de uitgevoerde pilot verkeershandhaving en de visie van de boa-bonden hierbij te betrekken.
- Toezegging uit de kamerbrief van 11 maart jl. om de richtlijn inzake de neutraliteit van het Boa-uniform voor de zomer op te stellen. Kamerstuk 28 684, nr. 1699).
- Toezegging uit het CD Politie van 11 mei jl. (Kamerstuk 29 628, nr. 1094) om een brede reflectie op de groene boa te geven.
- Toezegging uit de kamerbrief van 9 mei jl. (Kamerstuk 28 684, nr. 1699) en het CD politie van 11 mei jl. om voor de zomer besluitvorming te laten plaatsvinden over de openstelling van het rijbewijsregister voor boa's en de Kamer hierover te informeren.
- Motie van de leden Mutluer en Michon-Derkzen van 19 mei jl. over het voor boa's mogelijk maken om het rijbewijsregister van de RDW te raadplegen, Kamerstuk 29 628, nr. 1091.
- Motie van de leden Michon-Derkzen en Knops van 19 mei jl. over het wijzigen van de criteria voor behoud dan wel toekenning van een wapen aan groene boa's, Kamerstuk 29 628, nr. 1088.

Meerjarige beleidsagenda met vijf prioritaire thema's

Juist gelet op de voornoemde ontwikkelingen zou ik een herijking van het boa-bestel, waarmee mijn ambtsvoorganger is gestart, te kort doen als ik dat nu presenteer als een afgerond proces. Ik wil daarom toe naar een meerjarige beleidsagenda waarover ik uw Kamer periodiek informeer (zie de bijlage 1 bij deze brief). Ik zal de agenda vormgeven langs vijf prioritaire thema's. Uit gesprekken met de boa-bonden, partners, werkgevers en andere departementen blijkt dat op deze onderwerpen de meeste urgentie wordt gevoeld om verbeterlagen te maken:

1. Centraal en lokaal beleid: voor alle partners, de burger en vooral voor de boa's zelf moet het centrale boa-beleid vanuit mijn ministerie eenduidig en transparant zijn. Zo wordt in de meerjarige beleidsagenda ingegaan op zaken waarover – zo hebben we vernomen van boa's – onduidelijkheid bestaat, zoals verkeershandhaving, de afbakening van de domeinlijsten en bewapening. Tegenover centraal beleid staat dat er ruimte is voor maatwerk voor de verschillende domeinen en werkgevers, zodat de hoge mate van specialisatie van de boa's niet te kort wordt gedaan en zij hun werk goed kunnen doen.
2. Taak van de boa: Boa's hebben een duidelijke taakstelling. Ze zijn buitengewoon, en dus niet algemeen, opsporingsbevoegd. Dat betekent dat hun taak afgebakend moet zijn. Voor sommige boafuncties blijft dit een continu onderwerp van gesprek tussen de (direct) toezichthouders, de werkgever en de boa. Hiervoor worden door het ministerie handvatten gegeven. Daar waar afbakening van de taken onlogisch is of overlap met taken van andere veiligheidspartners onvermijdelijk is, is er ruimte om de taakstelling flexibeler in te richten.
3. Samenwerking politie-boa en informatiedeling³: De boa's zijn een belangrijke partner van de politie maar vervangen deze niet. Zij hebben een onmisbare positie omdat zij zo dicht bij de burger staan, met name op straat. De taak van de boa heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld en de samenwerking tussen politie en boa's krijgt steeds meer aandacht. In sommige gevallen is het niet langer houdbaar dat een boa de hulp van de politie moet inschakelen, bijvoorbeeld bij het verifiëren van iemands identiteit. De boa's moeten beschikken over de informatie die ze nodig hebben om hun taak goed uit te voeren, met een goede borging van de informatiedeling tussen veiligheidspartners.
4. Veilige taakuitvoering: Het is onacceptabel dat boa's te maken krijgen met agressie of gewelddadig gedrag zoals we nu soms zien op straat, in de buitengebieden of in het openbaar vervoer. Dat boa's hun werk veilig moeten kunnen doen, staat voorop. De boa kan rekenen op een ministerie, werkgever en (direct) toezichthouders die instaan voor zijn of haar veiligheid en adequate nazorg bieden bij incidenten. Mocht er behoefte zijn aan de toerusting van boa's met gewelddadige middelen, dan gelden er heldere waarborgen.
5. Professionalisering: Het is belangrijk dat boa's de mogelijkheid krijgen om hun beroepsgroep verder te professionaliseren. Alle boa's moeten een goed niveau van opleiding en examinering hebben. Zij hebben recht op een opleidings- en examineringssysteem dat aansluit bij hun behoeften en specialismen.

Binnen elk van bovengenoemde thema's lopen meerdere trajecten. Sommige trajecten zijn reeds afgerond, anderen worden binnenkort gestart en/of hebben een langere doorlooptijd. Dit betekent ook dat het

³ De samenwerking tussen de politie en o.a. boa's heeft tevens de aandacht bij de visievorming omtrent de politiefunctie waarover ik uw Kamer middels een kamerbrief binnenkort informeer.

een beleidsagenda in beweging is. Ik vind het belangrijk dat daarvoor de ruimte blijft.

Terugblik afgelopen periode

De afgelopen periode is een aantal belangrijke stappen gezet. Een aantal licht ik hieronder voor uw Kamer uit, een verdere uitdieping van de onderwerpen staat in de bijlage 1 bij deze brief.

- Boa's krijgen toegang tot het rijbewijsregister van de RDW om de identiteit op straat makkelijker vast te stellen. We beginnen met boa's werkzaam bij een overheidsorganisatie uit de domeinen I en II en werkzaam in domein IV. Het gaat kortom om gemeentelijke handhavers, groene boa's werkzaam bij overheidsinstellingen en de ov-boa's. Voor hen is voorzien dat dit in 2023 geregeld is. Ondertussen wordt het voorbereidend werk gedaan om dit ook mogelijk te maken voor groene boa's in dienst van private werkgevers. Mede vanwege het versnipperde werkveld, vergt dit meer onderzoek en tijd. Om geen vertraging op te lopen, starten we met de trajecten voor publiek aangestelde boa's uit de domeinen I en II, en de boa's in domein IV.
- De contouren zijn uitgewerkt van het beoogde besluit over de bewapening en uitrusting van boa's (AMvB). Dit betreft onder meer de criteria voor de toekenning van geweldsmiddelen. Nu is het bijvoorbeeld nog zo dat bij de aanvraag voor een geweldsmiddel wordt gekeken naar de frequentie en mate waarin zich in het verleden situaties hebben voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was. Ook moet de boa-werkgever aantonen dat er sprake was van een toename van geweldsincidenten. Dit heeft ongewenste gevolgen. Als blijkt dat het aantal geweldsincidenten gelijk bleef of afnam, kan het geweldsmiddel worden ingetrokken, dit terwijl de noodzaak voor de boa om het geweldsmiddel te dragen mogelijk nog steeds aanwezig was. Dit vereiste vind ik niet meer passend en wil ik vervangen in de AMvB. Deze en de overige contouren van de AMvB zijn onderdeel van deze brief.
- De Taskforce Onze Hulpverleners Veilig heeft in samenspraak met boa's, de politie, brandweer, het OM en het Ministerie van JenV een actieprogramma opgesteld met als doel geweld en mishandeling van hulpverleners terug te dringen én burgers ervan te doordringen dat nooit en te nimmer agressief gedrag richting hulpverleners geaccepteerd mag worden. Veilig Werkgeverschap is één van de actielijnen van de Taskforce en ziet toe op de verbetering van de meldings- en aangiftebereidheid en de opvolging en nazorg bij incidenten.
- In domein I (openbare ruimte) was er behoefte om de taak van de boa's scherper af te bakenen. Het leefbaarheids criterium (in het kort afbakening van werkzaamheden tussen politie en boa's in de openbare ruimte) is daarom samen met de partners geactualiseerd tot het inzetcriterium. Het inzetcriterium is voorzien van een concreet handelingsperspectief wat door lokale driehoeken gebruikt kan worden om de inzet van de boa te bepalen.
- Vanuit uw Kamer is er ook veel aandacht voor de neutraliteit van het uniform van de boa's. De boa vertegenwoordigt bij zijn optreden de Nederlandse overheid en kan hierbij gebruikmaken van de aan hem toegekende politiebevoegdheden en eventueel geweldsmiddelen, die diep kunnen ingrijpen op de (grond)rechten van burgers. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee en vereist een neutrale, professionele uitstraling. Om de neutrale uitstraling van boa's beter te waarborgen, is de richtlijn lifestyle-neutraliteit boa opgesteld. Deze richtlijn zit als bijlage bij deze brief.

Langetermijn koers

Naast de meerjarige beleidsagenda, waarbinnen ik mij vooral richt op wat er op korte termijn geregeld kan worden voor boa's, heb ik ook mijn langetermijnkoers bepaald. Ik ga inzetten op drie elementen. Allereerst de opleiding van de boa's. De diversiteit van het boa-landschap qua taken, bevoegdheden, werkgevers en werkomgeving is ook zichtbaar in de opleidingen. In aanvulling op een verplichte gemeenschappelijke basis voor alle boa's, is het opleidingsaanbod divers en lopen de exameneisen uiteen. Hoe we het opleidingsniveau kunnen verhogen en uniformer kunnen maken, rekening houdend met de diversiteit van het boa-werkveld, ga ik de komende periode samen met de partners verder verkennen. Ten tweede wil ik de verschillende domeinen van de boa's onder de loep nemen, samen met de landelijke partners en de andere partners uit dat domein. Elk domein heeft zijn eigen domeinlijst, een afgebakende lijst van strafbare feiten waarop de boa's binnen dat domein mogen handhaven. In de praktijk merk ik dat er behoefte is om deze domeinindeling nog scherper en duidelijker te maken. Aan de andere kant merk ik ook de behoefte tot zogenoemd domeinoverstijgend werken. Dit betekent dat, om een voorbeeld te geven, een boa uit domein I openbare ruimte ook op bepaalde strafbare feiten kan handhaven uit domein II milieu, zoals overtredingen die op het water plaatsvinden. Ik vraag me af of de huidige domeinindeling nog aansluit bij de praktijk en wil dit verder uitzoeken. De lopende pilots domeinoverstijgend werken, zullen hier waardevolle inzichten in geven. Tot slot wil ik domein VI nader verkennen. Bij de herijking van het boa-bestel is tot nu toe de primaire focus geweest op de domeinen I tot en met V. De weergave van de gesprekken met de partners uit deze domeinen is vorig jaar met uw Kamer gedeeld. Er is toen aangekondigd om domein VI separaat te verkennen, vanwege de complexiteit ervan. Dit is enerzijds omdat het een groot domein betreft (meer dan 10.000 boa's) en anderzijds omdat het domein niet wordt afgebakend door een specifiek specialisme van de boa. Ongeveer de helft is werkzaam bij de politie en andere grote werkgevers zijn de Koninklijke Marechaussee, de Douane en de Dienst Vervoer en Ondersteuning. Ik vind het belangrijk om beter zicht te krijgen op dit domein, samen met de partners. De verkenning zal helpen bepalen wat er verder nodig is, ook gelet op de stappen die nu worden gezet voor de andere domeinen in de meerjarige beleidsagenda. Al deze punten vergen zorgvuldigheid en een goede analyse. Bij de volgende voortgangsbrief op boa's kom ik hierop terug.

Het boa-bestel en de boa-functie hebben de aandacht van uw Kamer en van mijn departement. Ik zal me er de komende jaren voor blijven inzetten, zodat de boa's de aandacht krijgen die zij verdienen. Ik zal uw Kamer voortaan in ieder geval jaarlijks informeren over de voortgang van de meerjarige boa-beleidsagenda en daarbij alle trajecten meenemen die samenhangen met het boa-bestel en de boa-functie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius