

Vergaderjaar 2020–2021

29 628

Politie

Nr. 1016

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2021

In juli 2019 heb ik uw Kamer toegezegd dat er een onderzoek uitgevoerd zou worden naar de mate en aard waarin buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's), die in de openbare ruimte werken, geweld ervaren tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Daarbij zou de inzet van de boa's door hun werkgever en de relatie met het leefbaarheidscriterium betrokken worden. Om uitvoering te geven aan deze toezegging heeft mijn Ministerie het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd een tweetal vragen te onderzoeken:

1. Wat zijn de taken en inzet van de boa's in de praktijk, hoe verloopt de samenwerking met de politie en met andere partijen (taakafbakening en -verdeling) en wat zijn de arbeidsomstandigheden van de boa's (met name wat betreft veiligheid) tijdens hun taakuitoefening?
2. In hoeverre zit de huidige toepassing van het leefbaarheidscriterium en het uitvoeringscriterium effectief toezicht en handhaving in de weg?

Het WODC heeft DSP gevraagd het onderzoek namens het WODC uit te voeren.

Op 16 november 2020¹ heb ik u bericht dat het onderzoeksrapport (onder de titel «Buitengewoon veilig, Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie») in die maand zou verschijnen.² In de bijlage van deze brief vindt u het onderzoeksrapport en in onderhavige brief treft u mijn reactie op het onderzoeksrapport aan³. Hieronder benoem ik de belangrijkste conclusies van het onderzoek en vervolgacties die ik zal uitvoeren om opvolging te geven aan de desbetreffende conclusies.

¹ Kamerstuk 29 628, nr. 988

² Zie Onveilige werkomgeving van boa's vraagt om maatregelen | Nieuwsbericht | WODC – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 17 november '20.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Reactie en vervolgacties

Ik heb met veel waardering kennisgenomen van het rapport. De boa's zijn een belangrijke partner in de handhaving van wet- en regelgeving. De inzet van boa's bij het handhaven van de coronamaatregelen is daar een goed voorbeeld van. Het onderzoek geeft een goed beeld hoe de boa's, boa-werkgevers en (direct) toezichthouders, de taken, inzet, arbeidsbeleving en samenwerking ervaren. Aangezien het rapport ziet op de boa's die in de openbare ruimte werken, heeft DSP gekeken naar domein I (Openbare Ruimte), domein II (Milieu, welzijn en infrastructuur) en domein IV (Openbaar Vervoer). De conclusies die worden getrokken over centrale beleidsvorming en kennisopbouw, de taakomschrijving van boa's, de samenwerking met de politie, bewapening van boa's, boa-werkgevers en de professionalisering van boa's, zijn waardevol. Veel van de punten waar het onderzoek aandacht voor vraagt, zijn herkenbaar en reeds omgezet in beleid en uitvoering, zoals de beleids- en uitvoeringsagenda⁴, de pilots domein-overstijgend werken en de pilot korte wapenstok. Het onderzoek geeft daarnaast ook aan waar nog extra inzet nodig is. In deze brief ga ik daar nader op in. Ik heb de onderzoeksbevindingen met verschillende partijen besproken, waaronder de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur, OM, politie, (direct) toezichthouders, alsmede verschillende boa-werkgevers en de beleidsverantwoordelijke departementen. Hun opvattingen heb ik bij mijn oordeelsvorming betrokken. Hieronder worden de belangrijkste conclusies van het rapport kort samengevat en ga ik in op de voorgenomen vervolgacties.

Centrale beleidsvorming en kennisopbouw

Het boa-veld is divers en complex en er is volgens DSP op dit moment geen sprake van centrale beleidsvorming en implementatie noch centrale informatieverzameling en kennisopbouw.

Zoals ook DSP concludeert, is er sprake van één wettelijk kader, waarin een aantal algemene zaken zijn geregeld, zoals de criteria voor het toekennen van bevoegdheden en geweldsmiddelen, en specifieke zaken worden geregeld voor de individuele domeinen. Al die domeinen kennen een eigen uitwerking in taken en verantwoordelijkheden, passend binnen de context waarin zij opereren en de taak die zij uitvoeren. Centrale beleidsvorming zou geen recht doen aan deze verschillen. Ik ben wel van mening dat het thans geldend beleid toe is aan een herijking, om te toetsen of het beleid nog aansluit op de praktijk. Ik werk daarom aan een visie op de boa functie en het boa-bestel. Daarbij worden onder andere de beleidsverantwoordelijke departementen, toezichthouders (politie en OM), de VNG en een vertegenwoordiging van werkgevers en individuele boa's betrokken.

DSP stelt verder in haar onderzoek dat er gegeven de genoemde verschillen – ook gegeven de huidige wet en regelgeving – geen sprake kan zijn van een centrale/overkoepelende data/informatie verzameling en kennisopbouw. De Dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de direct toezichthouders verzamelen data, toegankelijk voor beleidsvorming. Het onderzoek geeft aanleiding om te verkennen hoe deze data nog beter toegankelijk kan worden gemaakt voor mijn Ministerie ook ten behoeve van kennisopbouw.

Op het gebied van kennisopbouw is daarnaast ook een belangrijke stap gezet met de oprichting van het boa-expertisecentrum van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna CCV) en het boa platform. Het expertisecentrum is met subsidie van mijn Ministerie in

⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 931

september 2020 gelanceerd als platform waar werkgevers en boa's vragen en ervaringen kunnen uitwisselen. Het BOA-platform werkt aan het vergroten van de naamsbekendheid van het expertisecentrum.

Taakomschrijving boa's

DSP concludeert dat er overlap is tussen boa-taken en politietaken en dat het leefbaarheids criterium hier in de praktijk niet of nauwelijks verhelderend werkt. DSP concludeert verder dat er sprake is van een verschuiving van taken van de politie naar boa's voor wat betreft taken waarvoor zowel politie als boa's bevoegd zijn. Een duidelijkere taakomschrijving van boa's zou nodig zijn.

Het is inherent aan het boa-stelsel dat er een overlap van taken is, omdat politieagenten algemeen opsporingsbevoegd zijn en dus ook bevoegd zijn voor de opsporing van dezelfde feiten als de boa's. Deze overlap is groter geworden, omdat boa's binnen hun bevoegdheid meer taken zijn gaan uitvoeren. Het DSP-rapport doet geen suggesties voor aanpassing van het leefbaarheids criterium of aanscherping van de taakomschrijving van boa's. Ik ben zoals hierboven reeds aangegeven van mening dat het thans geldende beleid toe is aan een herijking, waarbij getoetst wordt of het beleid nog aansluit op de praktijk. Onderdeel van deze visie is een nadere verkenning van het leefbaarheids criterium ten behoeve van een actualisatie van het criterium. Ook de resultaten van de pilots domeinoverstijgend werken, die eind 2022 verwacht worden, kunnen bijdragen aan een aanscherping van de taakomschrijving van boa's.

Samenwerking boa's en politie

Bij de inzet van boa's moet gekeken worden naar risico's die taakuitvoering met zich meebrengt. Goede praktische samenwerking met politie en zicht op risicovolle situaties en hoe daarin te handelen zijn randvoorwaarden voor de taakuitvoering. DSP komt tot de conclusie dat daarbij sprake moet zijn van een intensivering van de samenwerking en sprake mag zijn van een verdere formalisering van samenwerkingsafspraken.

In mijn brief van 16 december 2019⁵ heb ik aangegeven dat, ter verdere optimalisering van de samenwerking tussen politie en boa's, is afgesproken een beleids- en uitvoeringsagenda politie-boa's wordt opgesteld. Deze agenda bevat actiepunten die voornamelijk betrekking hebben op verdere borging van werkwijzen, bevordering van informatie-deling en thema's rondom bewapening. In het DSP-rapport lees ik steun voor mijn ambitie om de samenwerking tussen boa's en politie verder te optimaliseren en te verduurzamen. De genoemde actiepunten zijn in uitvoering. Vanuit de gemeenten en de politie wordt meer ingezet op gezamenlijke handhavingsarrangementen voor de samenwerking tussen de politie en boa's. Hierin wordt ingegaan op de wijkgerichte aanpak door politie en boa's gezamenlijk en worden onder andere afspraken gemaakt over taakverdeling en eventueel gezamenlijk optreden. De nauwere samenwerking tussen politie en boa's in het kader van de Covid-19 pandemie en de totstandkoming van de pilot korte wapenstok hebben een impuls gegeven aan de handhavingsarrangementen. De agendering van de samenwerking in de eenheids- / en lokale driehoeken heeft ook een bevorderende werking gehad en er zijn in een sterk groeiend aantal gemeenten handhavingsarrangementen tot stand gekomen.

In het kader van de agenda zijn ondertussen ook concrete afspraken over back-up verlening in risicovolle situaties vastgelegd en in uitvoering

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 931

genomen. Tevens is laagdrempelige toegang tot de politiegebouwen en -locaties voor boa's een wezenlijk uitgangspunt om te komen tot een goede samenwerking. De ervaring leert dat, waar het contact laagdrempelig is, er een betere samenwerking ontstaat. De politie heeft inmiddels interne afspraken gemaakt onder welke voorwaarden hieraan kan worden voldaan.

Ten slotte is in het kader van de samenwerking tussen de politie en boa's de informatiedeling relevant, uiteraard binnen de daarbij geldende kaders volgens de AVG en de Wet politiegegevens.

Bewapening boa's

In het maatschappelijk debat over de veiligheid van boa's wordt vaak gesproken over de bewapening van boa's. Het onderzoek laat zien dat over het bewapenen van boa's uiteenlopend wordt gedacht. Het toekennen van gewelddmiddelen aan boa's wordt door de meerderheid van de werkgevers en bijna de helft van de geïnterviewde boa's niet gezien als eerste oplossing voor «onveilige werksituaties». Goede werkafspraken, inclusief taakstelling, worden belangrijker gevonden. Daarentegen geven andere werkgevers en een kleine meerderheid van de boa's aan bewapend te willen worden.

In mijn reeds genoemde brief aan uw Kamer van 16 november 2020 heb ik u geïnformeerd over twee trajecten in het kader van bewapening van boa's: de pilot korte wapenstok en het besluit bewapening en uitrusting boa's (AMvB). Voor het einde van het jaar zal ik u informeren over de voortgang van beide trajecten.

Boa-werkgevers en de veiligheid van boa's

Voor de veiligheid van boa's bij de uitvoering van hun taken is goed werkgeverschap erg belangrijk. Werkgevers zijn op basis van de Arbwet verplicht om een beleid te voeren dat erop is gericht arbeidsbelasting door agressie en geweld te voorkomen of te beperken. Om invulling te geven aan deze verplichting moeten zij maatregelen nemen om incidenten te voorkomen en ervoor te zorgen dat er opvolging wordt gegeven aan incidenten. Uit het rapport blijkt dat boa's beperkt tevreden zijn over hetgeen hun werkgever doet in dit kader. Er wordt daarom geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn voor verbetering van werkgeverschap door boa-werkgevers. De onderzoekers geven aan dat de rol steviger opgepakt dient te worden, met name door kleine werkgevers met minder boa's in dienst.

Voor de boa's domein I heb ik de conclusie besproken tijdens het Strategisch Beraad Veiligheid op 20 mei 2021 en hebben de leden en ik afgesproken dat mijn Ministerie en de VNG samen gaan bekijken hoe gemeenten, die dat nodig hebben, beter ondersteund kunnen worden bij hun werkgeverschap aan boa's. Voor de domeinen II en IV heeft mijn Ministerie gesproken met een vertegenwoordiging van de werkgevers uit die domeinen. De grote werkgevers die ik heb gesproken geven aan het beeld uit het rapport niet te herkennen. Zij geven aan dat zij al uit intrinsieke motivatie maatregelen hadden genomen in het kader van goed werkgeverschap. Boa's worden bijvoorbeeld uitgebreid getraind en kunnen bij hun werkgever terecht voor nazorg. Het is belangrijk dat alle boa-werkgevers kunnen leren van voorbeelden van goed werkgeverschap. Het eerdergenoemde boa-expertisecentrum is daarvoor een goed medium en kan gebruikt worden om voorbeelden van goed werkgeverschap te delen. Het BOA-platform zal de werkgevers hiertoe aanmoedigen.

In het rapport is aangegeven dat de beschikbare data de indruk wekken dat boa's in de openbare ruimte meer geweld ervaren dan de politie. Het is echter moeilijk om dat te staven met data over een langere periode, omdat blijkt dat de praktijk van melden van dergelijke situaties aan de politie verbetering behoeft en er geen brede slachtofferenquête is waarin periodiek beroepsgroepen met een publieke taak worden ondervraagd, zoals voorheen werd gedaan in de monitor Veilige Publieke Taak. In het kader van de Taskforce Onze hulpverleners veilig zal worden verkend of het wenselijk is om een dergelijke monitor weer op te starten. In de Taskforce zal ook worden verkend of er naast het verbeteren van het werkgeverschap nog andere maatregelen mogelijk zijn om de veiligheid van de boa's te vergroten.

Professionalisering van boa's

Uit de casussen en de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het onderzoek blijkt dat er de afgelopen jaren een professionaliseringslag is gemaakt door heel veel werkgevers, maar helaas nog niet bij alle werkgevers. Op basis van de enquête, die in het kader van het onderzoek is uitgevoerd, ziet DSP een kans om de professionalisering verder te verbeteren, maar het lag buiten de scope van het onderzoek om daar uitgebreid op in te gaan. DSP adviseert daarom om apart aandacht te besteden aan de professionalisering.

In het kader van de totstandkoming van de AMvB bewapening en uitrusting van boa's betrek ik de versterking van de kwaliteit van het boa systeem, waaronder de opleiding, training, screening en loopbaanmogelijkheden van boa's. Deze versterking zal bijdragen aan de verdere professionalisering van de boa. Ook bij de visie op boa's, waar mijn ministerie op dit moment aan werkt, wordt dit betrokken.

Ik vind het uiterst belangrijk dat boa's op een veilige en goede manier hun werkzaamheden kunnen uitvoeren. Ik ben ervan overtuigd dat de vervolgacties die ik in deze beleidsreactie uiteen heb gezet daaraan zullen bijdragen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus