

Vergaderjaar 2021–2022

29 628

Politie

Nr. 1048

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2021

In mijn brief van 14 juni jl. aan uw Kamer heb ik aangegeven dat het beleid voor de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) toe is aan een herijking en het Ministerie van Justitie en Veiligheid werkt aan een visie hierop. Middels de motie van de leden Kuik en Palland (CDA)¹ heeft de Tweede Kamer verzocht hierbij bepaalde aandachtspunten in acht te nemen. In onderhavige brief informeer ik u over de stand van zaken omtrent de ontwikkeling van deze visie.

Tevens heb ik in voornoemde brief toegezegd uw Kamer voor het einde van het jaar te informeren over de voortgang van twee trajecten aangaande bewapening en uitrusting. Het betreft hier de voortgang en uitwerking van het beoogde besluit bewapening en uitrusting boa's (algemene maatregel van bestuur, hierna: AMvB) en de voortgang van de pilot met de korte wapenstok voor boa's werkzaam in de openbare ruimte (domein I).

Met deze brief kom ik tevens tegemoet aan andere toezeggingen uit mijn brief van 14 juni jl., de motie van de leden Michon-Derkzen en Palland² over best practices van samenwerking tussen politie en boa's en de motie van het lid Palland³ over het bevoegd maken van boa's domein I voor de handhaving op bezit van illegaal vuurwerk, en informeer ik u over een aantal aanvullende onderwerpen.

Eerste beschouwing op de boa-visie

Boa's verrichten belangrijk werk in specialistische en complexe beleids- en wetsgebieden, soms in moeilijke omstandigheden. Het werkkerrein van boa's is verdeeld over verschillende domeinen, met uiteenlopende werkkerreinen en taakaccenten die zich in de afgelopen jaren los van

¹ Kamerstuk 29 628, nr. 1028.

² Kamerstuk 29 628, nr. 1019.

³ Kamerstuk 28 684, nr. 663.

elkaar hebben doorontwikkeld. Hoewel deze ontwikkeling historisch vaak te verklaren is, heeft dit door het versnipperd werkveld en belegging van de verantwoordelijkheid van onderdelen van het boa-stelsel niet eerder geleid tot een integrale benadering van de doorontwikkeling van het boa-stelsel als geheel.

De rol en taak van de boa is volop in ontwikkeling. Het past daarom bij de stelselverantwoordelijkheid van JenV om integraal te kijken naar de boa-functie en het boa-bestel. Dit in relatie tot wat zich in dit stelsel heeft ontwikkeld en ook daarbuiten. Ik heb daarom aangekondigd toe te werken naar een herijkte visie hierop. Een aanzet tot wat uiteindelijk tot een visie moet leiden is opgenomen in bijlage 1⁴ bij deze brief. Om tot deze eerste beschouwing te komen hebben verschillende gesprekken plaatsgevonden met departementen, lokaal bestuur, werkgevers, toezichthouders, boa bonden en andere veiligheidspartners. Vervolgens zijn deze partners benaderd voor een schriftelijke reactie en hebben verschillende (bestuurlijke) overleggen plaatsgevonden. Ik hecht eraan te benadrukken dat het hier geen definitieve visie, maar een eerste beschouwing betreft. Wij zijn thans, en zullen de komende maanden, met onze partners voortdurend in gesprek blijven. Voor de dialoog en afstemming over de visie is een lijst van prioritaire onderwerpen waar JenV op wil inzetten, opgesteld. Deze is tot stand gekomen mede dankzij de constructieve feedback uit het werkveld van de belangrijkste partners en luidt als volgt:

1. Centraal beleid is van belang voor eenduidigheid en transparantie, maar er is op onderdelen ruimte voor lokaal of sectorspecifiek maatwerk.
2. Om het boa beleid meer integraal (domeinoverstijgend) aan te grijpen, moeten lokale overlegorganen (provincies en gemeenten) een regierol vervullen en de juiste partners betrekken, bijvoorbeeld bij keuzes over de inzet van boa's.
3. Om de taakomschrijving te verhelderen, wordt voor domein I het leefbaarheids criterium geactualiseerd op basis van een zeer recent uitgevoerde verkenning. Voor de groene boa's in domein II zal worden verkend of het opstellen van een criterium gewenst is en of voornoemde verkenning daarbij aanknopingspunten kan bieden.
4. Er wordt verkend welke mogelijkheden er zijn voor meer flexibele inzet van boa's tussen domeinen en werkgevers, zoals over gemeentegrenzen heen.
5. De samenwerking tussen boa's en de politie verdient landelijke institutionalisering, waarbij de samenwerking niet (meer) afhankelijk is van individuele lokale stakeholders.
6. De boa vervangt de politie niet, maar moet wel minder afhankelijk kunnen werken. JenV zet daarom o.a. in op betere toegang tot systemen, bijvoorbeeld voor het vaststellen van de identiteit op straat en in het OV.
7. De boa kan rekenen op een werkgever en toezichthouders die instaan voor de veiligheid van de boa's en hier een visie over hebben, aangevuld met een pakket aan maatregelen.
8. Waarborgen rondom de afweging voor toekenning van wapening worden geformaliseerd in het lopende traject voor de ontwikkeling van de AMvB wapening en uitrusting.
9. Er zal worden geïnvesteerd in de verdere professionalisering van de boa.
10. Er worden stappen gezet om te komen tot een aangescherpt beoordelingskader om de betrouwbaarheid van kandidaat-boa's te toetsen en een verhoging van de screeningsnorm.
11. De capaciteit bij screeningsautoriteit Dienst Justis zal vergroot worden om de doorlooptijden van aktes te verbeteren.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

12. Ten behoeve van kennisopbouw en kennisdeling is het van belang dat het boa-expertisecentrum, om als functionerend kennis-platform te dienen, de reikwijdte van de bestaande kennis uitbreidt en zich breder organiseert, voor alle domeinen.

Het streven is om in het voorjaar van 2022 de herijking afgerond te hebben op basis waarvan we de agenda voor de beleidsontwikkeling van de boa functie en het boa bestel de komende jaren kunnen invullen.

Extra gelden motie-Hermans c.s. (Kamerstuk 35 925, nr. 13)

De Tweede Kamer heeft tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen de motie van het lid Hermans c.s. aangenomen. Met deze motie wordt onder meer 200 miljoen euro vrijgemaakt voor handhaving en veiligheid, waarbij specifiek op capaciteit van (wijk)agent en de (groene) boa wordt gewezen. Van dit bedrag wordt structureel 25 miljoen euro vrijgemaakt voor de boa's, waarvan 5,5 miljoen voor de (groene) boa. Het resterende bedrag komt ten goede aan verdere professionalisering en veilige taakuitvoering van alle boa's in alle domeinen. Tot slot wordt geïnvesteerd in de capaciteit van boa's in de openbare ruimte. De komende tijd overlegt mijn ministerie met onder meer werkgevers, de VNG en het Ministerie van LNV over de wijze waarop we dat het beste kunnen vormgeven. Hierbij wordt ingezet op de volgende verdeling van de gelden:

Professionalisering (4,5 miljoen)	JenV gaat een aantal elementen van professionalisering nader verkennen. Op basis hiervan kunnen eventueel wijzigingen plaatsvinden in de opleidings- en examineringssystematiek. Daarnaast wordt onderzocht of van dit geld een tegemoetkoming kan komen in opleidingskosten van alle boa's.
Toezicht en handhaving openbare ruimte (13 miljoen)	JenV inventariseert op welke manier een tegemoetkoming voor capaciteit van de toezicht en handhaving in de openbare ruimte aan de gemeenten kan worden uitgekeerd. Verschillende scenario's worden besproken met de VNG.
Toezicht en handhaving in de buitengebieden (groene boa – 5,5 miljoen)	JenV voert gesprekken met LNV en werkgevers over hoe de beschikbare middelen het beste ten goede komen van het doel en de verdeling tussen capaciteit, professionaliteit en middelen.
Veilige taak (0,5 miljoen)	JenV zet dit budget in voor capaciteit voor het algehele stelsel van de boa's, het uitwerken van de verschillende prioriteiten uit de visie, domeinoverstijgende knelpunten en contacten met de verschillende domeinen.
Doorlooptijden Justis (0,5 miljoen)	JenV zet dit budget in voor capaciteit bij uitvoeringsorganisatie Justis, om aanvragen beter op te vangen en doorlooptijden te waarborgen dan wel te verlagen. Ook wordt verkend wat er verbeterd kan worden op het gebied van verwerkingssystemen, het productieproces en innovatieve ontwikkelingen.
Samenwerking politie en boa's (1 miljoen)	JenV gaat in gesprek met de politie over acties in het kader van verbetering van de operationele samenwerking, waaronder verbeterde informatiedeling en toegang tot systemen.

Best practices samenwerking politie-boa's

De motie van het de leden Michon-Derkzen en Palland verzoekt de regering in kaart te brengen welke best practices er zijn voor samenwerking tussen boa's en politie en hiervan een overzicht beschikbaar te stellen aan gemeenten als handvat voor intensivering van deze samenwerking. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van best practices van

de samenwerking tussen de politie en boa's⁵. Dit overzicht zal door tussenkomst van de VNG worden aangereikt aan gemeenten.

De bevoegdheid voor boa's om te handhaven op bezit van illegaal vuurwerk

De motie van het lid Palland⁶ verzoekt de regering de wenselijkheid te onderzoeken van het bevoegd maken van boa's domein I voor de handhaving op het bezit van illegaal vuurwerk. Ik heb eerder in antwoord op Kamervragen⁷ en in mijn appreciatie van deze motie⁸ aangegeven dit onwenselijk te vinden. Boa's in domein I zijn er voor de handhaving van strafbare feiten die de leefbaarheid aantasten. Derhalve zijn zij bevoegd voor de strafrechtelijke handhaving van het tot ontbranding brengen (afsteken) van vuurwerk buiten de toegestane afsteektijden. Zij zijn niet bevoegd voor de strafrechtelijke handhaving op het niet-toegestaan bezit van vuurwerk. Het afsteken van vuurwerk buiten de toegestane tijdstippen is eenvoudig te constateren en leidt tot overlast en aantasting van de leefbaarheid. Voor het bezit van illegaal vuurwerk geldt voorgaande niet.

Naast het feit dat voor het determineren van vuurwerk specialistische kennis is vereist, bestaat er risico voor de veiligheid van de boa, onder andere vanwege ontploffingsgevaar van illegaal vuurwerk. Bovendien vergen inbeslagname en vervoer bijzondere procedures waar specialistische kennis en deskundigheid voor nodig is en kostbare faciliteiten van de werkgever, in dit geval de gemeente. Naar aanleiding van deze motie zijn de partners (OM, politie, gemeenten en boa bonden) gevraagd naar de wenselijkheid van het bevoegd maken van boa's domein I voor de handhaving op het bezit van illegaal vuurwerk. Zij onderschrijven voorgaande bezwaren. Ik blijf daarom bij mijn besluit om boa's in domein I niet bevoegd te maken voor handhaving op het bezit van illegaal vuurwerk.

Vanzelfsprekend is een goede handhaafbaarheid van de verboden op het terrein van (illegaal) vuurwerk van belang. Ik heb uw Kamer bij de appreciatie van de motie dan ook toegezegd om te inventariseren op welke manier de handhaving versterkt kan worden. Partners zijn gevraagd naar goede voorbeelden van samenwerking tijdens de jaarwisseling en suggesties voor de verbetering hiervan. De voorbeelden zijn terug te vinden in bijlage 2. Het betreft hier bijvoorbeeld het instellen van vuurwerkteams waarbinnen boa's een signaalfunctie bekleden, of een vuurwerkcoördinator bij de politie die beschikbaar en bereikbaar is voor snelle raadpleging en/of ondersteuning van de boa's.

Om de bevoegdheden van de boa's beter te laten aansluiten op de praktijk worden voor de komende jaarwisseling de feitcodes om te handhaven op het afsteken van vuurwerk door boa's zodanig aangepast dat zij niet uitsluitend kunnen verbaliseren op het afsteken van consumenten-vuurwerk. Het is vereist dat boa's de politie inschakelen bij het vermoeden van zwaar illegaal vuurwerk en/of gevaar zettende situaties. Met deze aanpassingen sluit de praktijk aan op de bevoegdheden die boa's in domein I voorheen ook hadden toen (een deel van het) knalvuurwerk als consumentenvuurwerk werd aangemerkt.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 28 684, nr. 663.

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1180.

⁸ Kamerstuk 28 684, nr. 665.

Stand van zaken pilot korte wapenstok

Begin dit jaar zijn door de geselecteerde gemeenten⁹ voor de pilot korte wapenstok de vereiste voorbereidingen voltooid en is gestart met de pilot door toerusting van boa's met de korte wapenstok. Dit vergde besluitvorming in de lokale driehoeken waaronder advies van de toezichthouders, selectie van boa's, training en toetsing van de betrokken boa's, instructie en uitreiking van de korte wapenstok door de politie. Met de start van de pilot is tevens de evaluatie gestart die wordt uitgevoerd door het WODC. De evaluatie beslaat in elk geval de periode januari 2021 tot januari 2022. In de evaluatie wordt tevens een vergelijking gemaakt met een groep gemeenten¹⁰ waar boa's niet zijn toegerust met de korte wapenstok. Dit zijn zes gemeenten van verschillende grootte (vergelijkbaar met een of meer pilotgemeenten), geografisch verspreid en eveneens passend binnen andere relevante criteria, zoals gesteld voor de pilot, zoals het bestaan van een lokaal veiligheidsplan, samenwerkings- en handhavingsovereenkomsten met de politie en met het uitgangspunt dat geen inzet van boa's plaatsvindt in risicovolle situaties. Oplevering van het evaluatierapport door het WODC is voorzien in het voorjaar van 2022.

Stand van zaken besluit bewapening en uitrusting boa's (AMvB)

Al eerder heb ik aangegeven dat het geweldsmonopolie van de Staat bij de politie en krijgsmacht is neergelegd. Concreet betekent dit dat boa's om die reden niet standaard met geweldsmiddelen zullen worden uitgerust. Echter, uitzonderingen op deze hoofdregel zijn toegestaan.¹¹

In mijn brief aan uw Kamer van 16 november 2020 heb ik u geïnformeerd over ontwikkelingen betreffende de bewapening van de boa's, waaronder het beoogde besluit bewapening en uitrusting boa's (AMvB). Zoals aangekondigd is voor dit besluit een wettelijke grondslag nodig. Het wetsvoorstel waarmee die wettelijke grondslag wordt gecreëerd is, na bespreking van het voorstel in de ministerraad, formeel in consultatie gegaan op 20 september jl. De ambitie is om de beoogde wetswijziging in het voorjaar van 2022 aan uw Kamer te kunnen presenteren.

Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de AMvB zelf. Naar verwachting is een vergevorderd concept van de AMvB gereed wanneer het wetsvoorstel aan uw Kamer wordt gepresenteerd. De inhoud van dit concept zal sterk afhankelijk zijn van de gesprekken die worden gevoerd met alle betrokken partijen, waaronder burgemeesters, boa-werkgevers, toezichthouders, de boa-bonden en andere betrokken ministeries. Ook zal bij het bepalen van de inhoud worden gekeken naar de uitkomsten van de pilot met de korte wapenstok. Tenslotte zal een expertcommissie vanuit verschillende disciplines kijken naar de AMvB, waarbij specifiek gekeken zal worden welke bewapening passend is bij de taken en/of bevoegdheden van boa's uit de verschillende domeinen.

De AMvB zal, uiteindelijk, deel gaan uitmaken van een groter geheel; een netwerk van wet- en regelgeving dat ervoor zorgt dat de rechtsstatelijke inzet van (gewelds)bevoegdheden door de overheid zorgvuldig kan worden geborgd. In samenspraak met alle stakeholders wordt daarom opnieuw gekeken naar dit stelsel van waarborgen. Zaken die als zodanig niet in de AMvB zelf worden geregeld, maar wel belangrijk zijn als

⁹ Deelnemende gemeenten aan de pilot zijn: Alkmaar, Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Hoorn, Leeuwarden, Valkenburg aan de Geul, Velsen, Zandvoort, Zoetermeer en Zuidwest-Friesland.

¹⁰ De vergelijkingsgemeenten zijn: Groningen, Haarlem, Katwijk, Tilburg, Utrecht en Vlissingen.

¹¹ Kamerstuk 29 628, nr. 958.

kwaliteitswaarborg op de inzet van geweldsmiddelen door boa's, worden daarom ook meegenomen als onderdeel van het AMvB-traject. Zo wordt bijvoorbeeld met alle betrokken stakeholders gekeken naar eisen aan de opleiding (of vervangende ervaring), training, certificering en screening van boa's aan wie de geweldsbevoegdheid wordt toegekend. Ook wordt ingegaan op de vraag welke waarborgen passend zijn bij toekenning van de geweldsbevoegdheid en hoe toezicht op inzet van de geweldsbevoegdheid verder kan worden versterkt. Tevens wordt gewerkt aan de inrichting van een adviescommissie voor de toerusting van boa's. Deze commissie zal vanuit de praktijk, de wetenschap en de toezichthouders worden ingericht.

Verkenning leefbaarheids criterium

De taakafbakening van boa's met het specialisme openbare ruimte wordt afgebakend met het leefbaarheids criterium.¹² Onderzoeken¹³ en gesprekken met partners uit het boa-stelsel hebben dilemma's aan het licht gebracht omtrent de toepassing van dit leefbaarheids criterium, die erop wijzen dat de taakafbakening niet altijd duidelijk is. Om heldere landelijke duiding te geven aan het takenpakket van boa's in dit domein dient het leefbaarheids criterium geactualiseerd te worden. Mijn ministerie heeft adviesbureau Hiemstra en de Vries gevraagd het gesprek hierover te begeleiden tussen JenV en de belangrijkste betrokken partners: de gemeenten, het OM en de politie. In de afgelopen periode hebben verschillende interviews en groepsgesprekken plaatsgevonden.

Op 3 november jl. heb ik een driedelig advies voor de actualisatie van het leefbaarheids criterium ontvangen:

1. Actualisatie van het leefbaarheids criterium als zodanig. Op deze manier wordt de kans verkleind dat het leefbaarheids criterium te veel ruimte geeft voor verschillende interpretatie, bijvoorbeeld in de verschillende lokale driehoeken.
2. Actualisatie van proces en spelregels rondom het leefbaarheids criterium. Voor partners moet helder zijn hoe zij hun visie op (eventuele toekomstige) wijzigingen en/of toewijzing van feiten aan de domeinlijst kunnen geven en hoe dit afgewogen wordt.
3. Actualisatie in de betekenis van vaker met elkaar het goede gesprek voeren over inzet van boa's aan de hand van concrete casussen.

De komende maanden gaan wij met partners aan de slag met de volgende punten uit het advies:

1. Een geactualiseerd leefbaarheids criterium zal worden aangeboden in een aantal bestuurlijke overleggrems.
2. Het concept «gevaarstelling» zal verder worden uitgewerkt. De partners zullen hierbij kijken naar de escalatieladder van de politie.
3. We zetten de komende periode met de partners de procesafspraken op papier. Dit moet in de toekomst houvast bieden in het gezamenlijke proces, door middel van strakkere, meer eenduidige en meer gelijkwaardige spelregels voor aanpassingen van de domeinlijst.
4. Er komt een document met voorbeelden uit de praktijk op basis waarvan in driehoeken gesprekken over inzet van boa's gevoerd kunnen worden. Ook op landelijk niveau zullen we hierover het gesprek blijven voeren.

¹² Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, paragraaf 6.1.

¹³ M. Abraham en P. van Soomeren (DSP Groep in opdracht van WODC/JenV, 2020). *Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. B. van Stokkom en J. Terpstra (Radboud Universiteit, 2021), *Meer armslag voor Boa's: volwaardig handhaven in de openbare ruimte*.

5. Er wordt ingezet op betere voorlichting aan lokale driehoeken, beleidsdepartementen en werkgevers over het leefbaarheids criterium.

De definitieve actualisatie van het leefbaarheids criterium zal in het voorjaar van 2022 worden doorgevoerd.

Stand van zaken verkenningen flexibele inzet boa's

In 2019 is in het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) en het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) besloten om experimenten (pilots) te starten om de flexibele inzet van gemeentelijke boa's door gemeenten te verkennen, door domeinlijst I (Openbare ruimte) uit te breiden met enkele feiten die nu alleen in domeinlijst II (Milieu, welzijn en infrastructuur) en IV (Openbaar vervoer) zijn opgenomen. Dit is de pilot domeinoverstijgend werken gaan heten. Sindsdien zijn twee trajecten in gang gezet: de zogenaamde taxipilot en de waterpilot.

Aan de taxipilot werken 3 gemeenten mee (Amsterdam, Rotterdam en Breda). Door de covid-19 pandemie zijn er op dit moment nog geen noemenswaardige resultaten uit deze pilot te benoemen omdat de afgelopen periode het uitgaansleven voor een groot gedeelte gesloten is geweest. Veel van de overlast rondom taxihandhaving vindt plaats tijdens de uren/perioden dat er veel uitgaanspubliek is. De verwachting is dan ook dat zodra versoepelingen weer langere openingstijden toelaten, ik meer ervaringen met uw Kamer kan delen.

Aan de pilot gericht op handhaving op het water doen vijf gemeenten mee, waarvan de eerste drie afgelopen vaarseizoen zijn gestart (Alkmaar, Breda en Leiden). De eerste geluiden van de deelnemende gemeenten zijn positief.

De twee gemeenten die nog niet zijn gestart met de pilot willen dit het volgende vaarseizoen gaan doen. Zij zijn bezig met de voorbereidingen en krijgen hier van mijn ministerie en de betrokken ketenpartners de nodige ondersteuning bij. Na het vaarseizoen van 2022 zal een evaluatie door het bureau Hiemstra en De Vries omtrent de uitkomsten van de pilot plaatsvinden en zal ik uw Kamer hier nader over informeren.

Stand van zaken pilot verkeershandhaving

Op 8 februari 2021 is in Utrecht de pilot verkeershandhaving van start gegaan die uitvoering geeft aan de motie van het lid Van Dam.¹⁴ Uw Kamer is hier eerder over geïnformeerd.¹⁵ Binnen de pilot mogen boa's van de gemeente handhaven op drie lichte verkeersovertredingen: handheld telefoongebruik op de fiets, roodlichtnegatie en geen of onjuiste fietsverlichting voeren. Een werkgroep bestaande uit de gemeente Utrecht, OM, politie, VNG en JenV begeleidt de pilot. Hiemstra en de Vries heeft de opdracht gekregen om de pilot te evalueren en heeft een conceptrapport opgeleverd. De evaluatie van de pilot enerzijds en de resultaten van de verkenning naar het leefbaarheids criterium anderzijds zullen handvatten bieden om te besluiten over het vervolg van de pilot. Om een goede aansluiting te borgen tussen de huidige pilot en een eventueel vervolg, is de einddatum van de pilot uitgesteld van augustus 2021 tot maart 2022.

¹⁴ Kamerstuk 35 300, nr. 53.

¹⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 880.

Tot slot

Tot slot moet onderstreept worden dat de rol en taak van de boa onmisbaar is in het stelsel van toezicht en handhaving. Voor het werk dat zij verrichten verdienen zij veel waardering en is belangrijk dat zij de mogelijkheid krijgen zich verder te professionaliseren. Door het stelsel meer integraal te benaderen en gezamenlijk met partners toe te werken naar een doorontwikkeling van het stelsel, krijgen boa's en het stelsel de aandacht die zij verdienen.

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