

Vergaderjaar 2023–2024

36 395

Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur over de bewapening en uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 juli 2024

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de D66-fractie, de CDA-fractie, de SP-fractie, de PvdA- en GroenLinks-fracties, de SGP-fractie en de BBB-fractie voor hun bijdragen. In de navolgende beantwoording zal ik de volgorde van het verslag aanhouden.

Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het voorstel voor de wijziging van de Politiewet 2012 in verband met een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur over de bewapening en uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden stellen voorop dat buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) de afgelopen jaren, vooral in bepaalde steden en regio's, met buitenproportioneel geweld te maken hebben gekregen. Boa's spelen een belangrijke rol in de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en naleving van speciale regels, zoals ook gesteld wordt in de inleiding. Boa's kunnen daarom ook in dat verband geweldsmiddelen toegekend krijgen. Deze leden onderstrepen dit, Zij hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en stellen de regering nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om nog enkele vragen te stellen aan de regering over dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze leden zien ook dat boa's steeds vaker taken krijgen die in eerste instantie bij de politie terecht horen. Zij vragen in dat kader dan ook of het niet wenselijker is om boa's die politietaken uitvoeren onder te brengen bij de politie. Het is zeer begrijpelijk dat boa's, indien zij geconfronteerd worden met geweld bij het uitoefenen van hun taken, zich willen kunnen verdedigen. De vraag is echter waar het verdedigen ophoudt en het toepassen van geweld om hun taak uit te voeren begint. Ook in dat licht achten deze leden het wenselijker dat boa's die politietaken uitvoeren onderdeel worden van de politie. In de consultatiereacties valt dan volgens deze leden ook terecht te lezen dat het erop lijkt dat boa's steeds meer een eigen handhavingsinstituut beginnen te worden. In reactie hierop wordt aangegeven dat dit voorstel slechts ziet op meer regels rondom bewapening maar dat dit geen afbreuk doet aan het debat over de functie van de boa. Deze redenering snappen deze leden dan weer niet. Met het aanvaarden van het wapens geven aan boa's is immers een forse stap gezet in de discussie rondom de taken en waar zij thuishoren. Kan de regering hier nader op reflecteren?

De buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) heeft in de regel beperkte opsporingsbevoegdheid die is gerelateerd aan zijn functie en taakomschrijving. De boa-status met beperkte opsporingsbevoegdheid wordt toegekend omdat de opsporingsbevoegdheid voor bepaalde strafbare feiten nodig is voor de goede uitoefening van de functie. De boa wordt ingezet daar waar opsporing door de politie niet gewenst, vanwege prioritering, of niet mogelijk is vanwege onvoldoende deskundigheid of capaciteit bij de politie. Een boa is dus in beginsel geen integrale handhaver met algemene opsporingsbevoegdheid die concurreert met de politie. De boa heeft een specifieke, afgebakende taak waarvoor hij gericht opgeleid kan worden. In de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels is een belangrijke en eigenstandige rol weggelegd voor boa's. 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 handhavingketen. Boa's weten goed wat in hun directe werkomgeving in de openbare ruimte speelt en zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor burgers. De verhouding tussen de politie en de boa is ook aan de orde gekomen in het white paper «versterking van de politiefunctie»¹ en onderdeel van de daar bijbehorende Ontwikkelagenda taakverdeling tussen publieke organisaties. Samen met het gezag moet worden verkend wat de rol van boa's in de openbare ruimte binnen de politiefunctie moet zijn, meer specifiek ten opzichte van de politietaak. Het is belangrijk dat expliciete en bewuste keuzes worden gemaakt voor de inrichting van het boa-bestel en de boa-functie in de openbare ruimte.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel waarin, kort gezegd, de delegatiegrondslag voor de bewapening en uitrusting van boa's wordt opgetrokken naar het niveau van de politie. Deze leden willen hun grote waardering uitspreken voor de inzet van boa's. De boa's spelen inmiddels een onmisbare rol in het veiligheidsdomein in de meest brede zin van het woord; niet alleen dragen boa's bij aan de handhaving van de openbare orde binnen de gemeentegrenzen, maar ook in het buitengebied treden zij op tegen overtredingen van (milieu)regels. Daarbij worden boa's regelmatig geconfronteerd met situaties waarin hun bewapening en uitrusting tekort schieten. Ook boa's merken aan den lijve de gevolgen

¹ Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1194

van de verhardende drugscriminaliteit. Dit klemmt te meer nu assistentie van de politie in urgente gevallen niet vanzelfsprekend is.

De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties hebben daarom in het recente verleden hun begrip uitgesproken voor betere bewapening van met name de groene boa's. Deze leden zijn in dit licht gezien dan ook erg benieuwd of, en zo ja in hoeverre, dit wetsvoorstel eraan kan bijdragen dat besluitvorming over bewapening en uitrusting van boa's maat houdt met de mogelijke risico's van actuele maatschappelijke ontwikkelingen voor, bijvoorbeeld, het geweldniveau waaraan boa's mogelijkwerijs worden blootgesteld en de mate waarin de politie bijstand kan bieden aan boa's.

De boa's zijn belast met de opsporing van strafbare feiten binnen hun domein. De leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties geven aan dat de boa's belast zijn met de handhaving van de openbare orde binnen de gemeentegrenzen. De boa uit domein I (Openbare ruimte) waar deze vraag naar ik aanneem betrekking op heeft, heeft een breed pakket aan bevoegdheden waarmee het lokale veiligheidsbeleid gericht op de aanpak van overlast, kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten binnen de openbare ruimte, kan worden gehandhaafd. Het gaat daarbij om overtredingen die de leefbaarheid aantasten en niet zien op de openbare orde. De handhaving van de openbare orde is een taak van de politie. De Beleidsregels boa bevatten specifieke regels over de aanvraag tot de toekenning van geweldsmiddelen aan boa's uit domein I. De ontwerp-amvb sluit aan op hetgeen hierover in de Beleidsregels boa is opgenomen.

Wanneer een werkgever voornemens is om een aanvraag te doen tot de toekenning van een wapen aan een boa uit domein I, dan moet de werkgever dit voornemen agenderen in het driehoeksoverleg. De driehoek zal daarbij onder meer moeten kijken of de veiligheid van boa's niet op andere manieren kan worden gewaarborgd en neemt daarbij onderstaande documenten mee in zijn overwegingen:

- a. Een veiligheidsplan, waarin de risico's in relatie tot de taken en omstandigheden van de boa in kaart zijn gebracht. Hieruit moet tevens blijken dat boa's niet worden ingezet in situaties met een voorzienbaar verhoogd veiligheidsrisico, zoals bij optredens tegen concentraties van grote groepen mensen en (in de regel) laat in de nacht in horecagebieden. De daadwerkelijke inzet en de invulling van de taak van de boa wordt uiteindelijk bepaald in de lokale driehoek.
- b. Een handhavingsarrangement, waarin op basis van lokale leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek handhavingstaken worden geprioriteerd. Aan de hand van lokale prioriteiten worden – met inachtneming van de risico's – concrete afspraken gemaakt over de samenwerking tussen boa's en de politie. Er worden afspraken vastgelegd over eventuele gezamenlijke acties, de toegang tot het politiebureau, gezamenlijke briefings, informatie-uitwisseling en het overbrengen van aangehouden verdachten. Ook is duidelijk omschreven hoe boa's zich aan risicovolle situaties dienen te onttrekken, waarbij de politie de situatie overneemt. Het inzetcriterium, zoals opgenomen in de beleidsregels, is leidend bij het bepalen van de inzet van boa's binnen een gemeente. Het inzetcriterium bestaat uit cumulatieve criteria met betrekking tot de afbakening van de te handhaven feiten die zich lenen voor de inzet van boa's met het specialisme openbare ruimte en criteria met betrekking tot de uitvoerbaarheid door boa's met het specialisme openbare ruimte.

Gelet op het voorgaande acht ik dat de besluitvorming over bewapening en uitrusting van boa's maathoudt met de mogelijke risico's van actuele maatschappelijke ontwikkelingen voor, bijvoorbeeld, het geweldniveau waaraan boa's mogelijkermits worden blootgesteld en de mate waarin de politie assistentie kan bieden aan boa's.

Daarnaast vinden voornoemde leden het van groot belang dat boa's zélf inbreng hebben op hoe zij uitgerust en bewapend willen worden. Ook zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd naar de concrete criteria voor uitrusting en bewapening in de algemene maatregel van bestuur (amvb).

De concrete regels over de bewapening en de uitrusting van boa's worden overgezet naar de ontwerp-amvb. Deze amvb voorziet alleen in een ander niveau van deze regels en brengt geen veranderingen in de bewapening per domein.

Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om de noodzaak tot het bewapenen van een boa aan te tonen.

De Minister van Justitie en Veiligheid beoordeelt elke aanvraag afzonderlijk op de noodzaak tot de toekenning van het aangevraagde wapen en betreft bij die beoordeling van de noodzaak in ieder geval:

- a. het soort wetsovertredingen waarvoor de opsporingsbevoegdheden aan de ambtenaar is verleend;
- b. de aard van de te verwachten agressie tegen de ambtenaar;
- c. de bewapening waarover de ambtenaar op basis van zijn taakstelling kan beschikken.

De Minister van Justitie en Veiligheid kan bij de beoordeling van de noodzaak tot het bewapenen van een boa naast bovengenoemde aspecten ook de frequentie en mate waarin zich in het verleden situaties hebben voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was geweest betrekken. Het belang van concrete informatie hieromtrent neemt toe, naarmate het verzochte wapen meer letsel en/of pijnpotentieel heeft.

Indien bij de beoordeling aan de hand van de drie bovengenoemde criteria nog onvoldoende duidelijkheid geeft over de aanwezigheid van de noodzaak, kunnen aanvullende vragen naar de (on)mogelijkheid van politieassistentie en de aandacht bij de scholing van boa's voor het onderwerp sociale vaardigheden nog een nadere indicatie geven. Indien zich vaak situaties voordoen waarin het aanwenden van sociale vaardigheden en geweldbeheersingstechnieken niet (meer) afdoende zijn, kan er aanleiding zijn voor het toekennen van bewapening.

Tot slot vragen deze leden de regering om een nadere beschouwing in hoeverre decentrale overheden invloed kunnen uitoefenen op bewapening en uitrusting, bijvoorbeeld als het gaat om de uiterlijke zichtbaarheid van levensbeschouwelijke uitingen op het boa-tenue.

Gemeenten en andere decentrale overheden als werkgever van boa's hebben invloed op de bewapening en uitrusting van boa's doordat zij de aanvraag doen voor een geweldsmiddel. Wanneer de gemeente als werkgever voornemens is om een aanvraag te doen tot de toekenning van een wapen aan een boa uit domein I, dan moet de werkgever dit voornemen voorts agenderen in het driehoeksoverleg, zoals ook eerder aangegeven.

Wat betreft levensbeschouwelijke uitingen op het boa-tenue is een richtlijn lifestyle-neutraliteit boa opgesteld². De boa vertegenwoordigt bij zijn optreden de Nederlandse overheid en kan hierbij gebruik maken 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. In de richtlijn is daarom opgenomen dat de boa, in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening, ervoor zorgdraagt dat hij, in contacten met het publiek, in ieder geval afstand neemt van de volgende uitingen: Zichtbare uiting(en) van (levens-) overtuiging, religie, politieke overtuiging, geaardheid, beweging, vereniging of andere vorm van lifestyle, die afbreuk doet aan de gezagsuitstraling, neutraliteit en veiligheid van de boa.

De werkgever van de boa draagt verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze niet-bindende richtlijn.

In het antwoord op vragen van de leden Lahlah en Chakor (PvdA-GroenLinks) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over verbieden van hoofddoekjes en andere religieuze uitingen bij boa's³ heb ik aangegeven dat ik het wenselijk acht om deze eis van neutraliteit in wet- of regelgeving vast te leggen.

Hiervoor is een wettelijke grondslag vereist. In de komende periode zal ik nader bezien waar en op welke wijze deze wettelijke grondslag zal worden ingevuld. Vanzelfsprekend zal hierbij het gebruikelijke wetgevingstraject worden gevolgd dat benodigd is voor een dergelijk voorschrift.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden erkennen dat de bewapening van boa's steeds meer gelijkenis vertoont met de bewapening van politieambtenaren en dat daarbij ook passende regelgeving hoort. Deze leden erkennen dat het wetsvoorstel slechts een technische omzetting beoogt, waarbij beleidsregels omgezet worden in een amvb. Zij lezen dat het meenemen van inhoudelijke wijzigingen in de amvb zorgt voor vertraging in de totstandkoming van de amvb. Deze leden vangen echter regelmatig verontrustende signalen op over de huidige beleidsregels en hebben behoefte aan het stellen van enkele vragen hieromtrent.

De leden van de BBB-fractie hebben geen vragen en/of opmerkingen over de wijziging van de Politiewet 2012 en het onderzoek kosten-batenanalyse kansspelen.

2. De inhoud van het voorstel

Huidig juridisch kader van het boa-stelsel

De leden van de VVD-fractie lezen dat er bij de toetsing van de noodzaak van de bewapening van een boa met een vuurwapen ook moet worden voldaan aan het criterium dat er een redelijke verwachting bestaat dat de boa bij de uitoefening van de functie in (onvoorziene) omstandigheden komt te verkeren, dat hij of anderen met onmiddellijk vuurwapengebruik of onmiddellijke dreiging met een vuurwapen worden geconfronteerd. Kan de regering nader toelichten hoe deze criteria worden vastgesteld?

² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 628, nr. 1099 (Richtlijn Lifestyle-neutraliteit boa)

³ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 1751.

In aanvulling op de afzonderlijke beoordeling op de noodzaak tot de toekenning van het aangevraagde vuurwapen toetst de Minister van Justitie en Veiligheid tevens aan de volgende criteria:

- a. of er de redelijke verwachting bestaat dat de ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie in de omstandigheid komt te verkeren, dat hij of anderen met onmiddellijk vuurwapengebruik of onmiddellijke dreiging met een vuurwapen wordt geconfronteerd;
- b. of het, indien zich een geval als omschreven in het vorige onderdeel voordoet, bezwaarlijk of onmogelijk is om een beroep te doen op de politie;
- c. of het bezwaarlijk of onmogelijk is om op een andere, minder ingrijpende wijze in de beveiliging van de betrokkene te voorzien.

De leden van de CDA-fractie lezen dat boa's op grond van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar kunnen worden uitgerust met handboeien, wapenstok, pepperspray en een vuurwapen. Deze leden constateren dat zij eerder aandacht hebben gevraagd voor de uitrusting en bewapening van groene boa's (boa's die werkzaam zijn in onder andere het buitengebied). Groene boa's krijgen steeds vaker te maken met drugsdumpingen en het risico zware criminelen in het buitengebied tegen te komen. Op welke manier kunnen zowel de veiligheid van groene boa's als de effectiviteit van hun werk beter aangesloten worden op de risico's in de praktijk? Voornoemde leden vragen ook of groene boa's bijvoorbeeld snel en gericht kentekens van verdachte wagens kunnen controleren.

Het is onacceptabel dat boa's te maken krijgen met agressie of gewelddadig gedrag 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 bij incidenten. Mocht er behoefte zijn aan de toerusting van boa's met geweldsmiddelen, dan gelden er heldere waarborgen.

Evenals andere boa's zijn groene boa's echter niet bedoeld, opgeleid en toegerust voor de aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit, voor de handhaving van de openbare orde of voor inzet in andere situaties waarbij sprake is van een te verwachten gevaarstelling. Dat neemt niet weg dat groene boa's evenals andere boa's soms met deze fenomenen worden geconfronteerd tijdens de uitvoering van hun taak. De omstandigheid dat zij doorgaans buiten de bebouwde kom hun werk doen maakt dat assistentie van de politie minder makkelijk beschikbaar is en langer op zich laat wachten. Dit is een belangrijk verschil tussen de boa's in domein I en de boa's in domein II en heeft onder andere gevolgen voor de beoordeling van de noodzaak om geweldsmiddelen en portofoons toe te kennen.

De samenwerking tussen boa's en de politie is cruciaal voor de aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken. Om deze samenwerking in de volle breedte te verbeteren wordt gewerkt aan een handhavingsarrangement met onder andere afspraken over back-up in het buitengebied, taakverdeling en informatiedeling.

De wenselijkheid dat de groene boa's kentekens kunnen controleren in het Kentekenregister, wordt besproken met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, als verantwoordelijk ministerie, en de beheerder van dit register met de inzet om dit mogelijk te maken.

Groene boa's kunnen voor de vergunning van een vuurwapen een aanvraag doen bij de werkgever die de noodzaak en bekwaamheid van de boa in de omgang met het vuurwapen moet aantonen. De leden van de

CDA-fractie vragen aan de regering hoe vaak een verzoek tot de bewapening van een groene boa met een vuurwapen is afgewezen met als reden dat de redelijke verwachting dat de boa bij de uitoefening van de functie in omstandigheden komt te verkeren waarin hij met een vuurwapen wordt geconfronteerd, ontbrak.

Dit is in 2022 5 keer en in 2023 3 keer voorgekomen.

Deelt de regering de mening dat groene boa's hetzelfde behandeld moeten worden als reguliere boa's wat betreft de eisen voor een vergunning voor een vuurwapen?

Alleen boa's in domein II (Milieu, Welzijn en Infrastructuur), waaronder de groene boa en boa's aangesteld in domein VI, (Generieke Opsporing), bijvoorbeeld de Douane, kunnen in aanmerking komen voor een vuurwapen. Gemeentelijke boa's in het domein I (Openbare ruimte) komen niet in aanmerking voor een vuurwapen. Voor de toekenning van het vuurwapen gelden er aanvullende eisen, boven op de eisen die er gelden voor de toekenning van een ander geweldsmiddel. Deze aanvullende eisen staan omschreven in bijlage A van de beleidsregels boa en krijgen tevens een plek in de amvb. Deze eisen zijn:

- a. Er moet een redelijke verwachting bestaan dat de boa bij de uitoefening van zijn functie in de (onvoorziene) omstandigheden komt te verkeren, dat hij of anderen met onmiddellijk vuurwapengebruik of onmiddellijke dreiging met een vuurwapen wordt geconfronteerd.
- b. Het is, indien zich een geval als onder de hierboven genoemde eis voordoet, bezwaarlijk of onmogelijk om een beroep te doen op de politie.
- c. Het is bezwaarlijk of onmogelijk om op een andere, minder ingrijpende wijze in de beveiliging van de betrokkene te voorzien.

Het gebruik van het vuurwapen is uitsluitend toegestaan indien de boa heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen als gesteld in de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (RTGB). De voorschriften omtrent het gebruik van het vuurwapen (en andere geweldsmiddelen) zijn opgenomen in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

Voornoemde leden vragen ten slotte hoe de samenwerking verloopt tussen groene boa's en de politie, met name wanneer de groene boa wordt geconfronteerd met geweld en niet beschikt over voldoende geweldsmiddelen om zichzelf te kunnen beschermen.

Groene boa's kunnen zelfstandig optreden en kunnen als de noodzaak daarvan kan worden aangetoond de bevoegdheid krijgen om geweldsmiddelen te gebruiken, maar uiteraard kunnen zij ook rekenen op back-up van de politie als de situatie daarom vraagt. De samenwerking tussen groene boa's en de politie is cruciaal voor de aanpak van veiligheidsvraagstukken in het buitengebied. Om deze samenwerking in de volle breedte te verbeteren wordt gewerkt aan een handhavingsarrangement met onder andere afspraken over back-up in het buitengebied, taakverdeling en informatiedeling. Door de versnippering binnen het werkveld van groene boa's, met deels ook private werkgevers, is het ingewikkelder om dit in te richten dan voor de boa's in domein I (openbare ruimte).

De leden van de VVD-fractie onderstrepen de aanzienlijk veranderende context waarin boa's hun taak dienen uit te voeren. Steeds vaker worden boa's ingezet op verschillende plekken, tijdstippen en geconfronteerd met allerlei verschillende vormen van gevaarstelling. Kan de regering verder toelichten of boa's taakgericht worden ingezet en ook op die wijze beoordeeld dienen te worden en hoe zij uitgerust en bewapend worden?

Vooropgesteld kan aan een boa, als aan de voorwaarden is voldaan, door de Minister van Justitie en Veiligheid (in de praktijk de dienst Justis) een geweldmiddel worden toegekend. De criteria voor de toekenning van geweldmiddelen worden door mij bij iedere aanvraag op dezelfde wijze gehanteerd. Hierbij is het wenselijk dat individuele gevallen individueel worden beoordeeld. De aanvraag daartoe wordt opgemaakt en onderbouwd door de werkgever en daarna voorzien van advies door de politie en het OM. Bij de beoordeling van de aanvraag worden alle feiten en omstandigheden van het geval gezien en gewogen. Daarbij spelen ook de lokale omstandigheden en bijvoorbeeld ondersteuningsmogelijkheden van de politie een rol. Hierdoor kan het voorkomen dat de situatie in de ene gemeente wel vraagt om bewapening en in een andere gemeente niet.

Klopt het dat in het wetsvoorstel niet geregeld is dat taakstelling wordt meegenomen maar dat boa's individueel getoetst worden?

Het klopt dat in het wetsvoorstel niet is geregeld dat taakstelling wordt meegenomen. De bewapening van boa's wordt individueel per werkgever getoetst. Hierbij worden alle feiten en omstandigheden gewogen op basis van de hierboven genoemde criteria. De taken die de boa uitvoert en de strafbare feiten waarvoor hij bevoegd is, worden daarbij meegewogen.

Hoger regelgevingsniveau voor regels over bewapening en uitrusting

De leden van de VVD-fractie lezen dat gelijktijdig aan de omzetting van de bestaande regels over bewapening en uitrusting uit de beleidsregels naar amvb dit ook voor andere onderwerpen wordt gedaan. Kan de regering een stand van zaken geven over deze afzonderlijke trajecten?

De leden van de VVD-fractie wijzen op onderwerpen zoals de opleiding en screening van boa's. In mijn brief van 7 december 2023 over de politiefunctie⁴ en het Eerste Halfjaarbericht politie 2024⁵ heb ik aangekondigd dat er een diepgaande beschouwing van het boa-stelsel wordt gestart. De uitkomsten hiervan kunnen, ook voor de onderwerpen opleiding en screening, leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving.

De leden van de D66-fractie stellen dat boa's op dit moment op grond van beleidsregels kunnen worden uitgerust met handboeien en bewapend met onder meer een wapenstok, pepperspray en zelfs een vuurwapen. Of een geweldmiddel wordt toegekend wordt beoordeeld aan de hand van in beleidsregels opgenomen criteria. De aan het woord zijnde leden achten dat, net als de regering, een onvoldoende stevige grondslag, gelet op de impact van de aanwending van toegekende geweldsmiddelen op de burger en de maatschappij. Derhalve onderschrijven zij het doel van het wetsvoorstel om een hogere wettelijke grondslag in het leven te roepen voor de regels over de bewapening en uitrusting van boa's, aangezien dat betekent dat deze (bij wijziging) worden geconsulteerd en ter advisering

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1194.

⁵ Bijlage 2 bij Kamerstukken II 2023/24, 29 628, nr. 1217

voorgelegd moeten worden aan de Raad van State. Een hoger niveau van regelgeving levert derhalve een betere borging van de betreffende mensenrechten.

De leden van de D66-fractie willen echter wel de mate waarin boa's bewapend zijn ten principale ter discussie stellen. De regering verwijst in dat kader naar de veranderde taakstelling en context voor het werk van de boa's. Boa's zijn, aldus de regering, steeds meer taken van de politie gaan overnemen. Zo fungeren zij als aanspreekpunt in de wijk en zijn zij actief bij het handhaven van de openbare veiligheid in grote steden. Omdat zij in die hoedanigheid vaker worden geconfronteerd met geweld zou het bewapenen noodzakelijk zijn. Deze redenering gaat wat voornoemde leden betreft echter voorbij aan de vraag of het überhaupt wenselijk is om boa's taken van de politie te laten overnemen. Immers ligt het gewelds-monopolie bij de politie. Kan de regering hierop reflecteren?

De boa heeft een specifieke, afgebakende taak waarvoor hij gericht opgeleid kan worden. In de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels is een belangrijke rol weggelegd voor boa's. De boa is daarbij geen vervanging van de politie of een concurrent, maar wel een onmisbare schakel in de toezicht- en handhavingsketen. De verhouding tussen politie en de boa is aan de orde gekomen in het white paper «versterking van de politie-functie» en onderdeel van de daar bijbehorende Ontwikkelagenda taakverdeling tussen publieke organisaties. Samen met het gezag wordt verkend wat de rol van boa's in de openbare ruimte moet zijn binnen de politiefunctie, meer specifiek ten opzichte van de politietaak. Het is belangrijk dat expliciete en bewuste keuzes worden gemaakt voor de inrichting van het boa-bestel en de boa-functie in de openbare ruimte.

In hoeverre acht de regering het noodzakelijk om, nu de regels omtrent geweldsmiddelen voor boa's en politieagenten op hetzelfde niveau worden gebracht, de taakafbakening tussen boa's en de politie eveneens wettelijk te verankeren?

De taakafbakening tussen boa's en de politie is wettelijk verankerd. Uit artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 3 van de Politiewet 2012 volgt dat de politie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en het verlenen van hulp en boa's uitsluitend belast zijn met de opsporing van bepaalde, nader aan te duiden strafbare feiten voor zover nodig voor een goede uitvoering van zijn (hoofd)functie.

De wettelijke taak van boa's is als volgt geregeld. De taak van de boa's is wettelijk verankerd in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. Het eerste lid daarvan bepaalt welke personen als boa met de opsporing van strafbare feiten kunnen worden belast. Artikel 142, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de opsporingsbevoegdheid van de hiervoor genoemde personen strekt tot de in de akte van opsporingsbevoegdheid of aanwijzing aangeduide strafbare feiten. De akte of aanwijzing kan daartoe verwijzen naar een bij regeling van de Minister vastgesteld domein. Daarnaast is het gebruik van geweldsmiddelen of vrijheidsbeperkende middelen door boa's en de bevoegdheid tot veiligheidsfouillering, vervoersfouillering en insluitingsfouillering van boa's geregeld in artikel 7 van de Politiewet 2012.

Voorts strekt dit wetsvoorstel tot het creëren van een wettelijke grondslag voor een amvb die regels stelt omtrent de bewapening en uitrusting, en dient het uitsluitend voor het verhogen van het niveau van de regelgeving nu dat voor de politie ook al is geregeld in een amvb. Dit verschil in

regelgevingsniveau is gelet op de toegekende geweldsmiddelen, de impact van de aanwending hiervan op de burger en het maatschappelijk debat over de toepassing van geweld door de overheid, niet meer te verklaren.

De leden van de D66-fractie achten het verder nog van belang dat boa's in mindere mate dan agenten zijn opgeleid om geweld te gebruiken. Van politieagenten mag men verwachten dat zij in staat zijn om een gevaar in te schatten en gepast geweld te gebruiken als een situatie daarom vraagt, zonder dat daarbij excessief geweld wordt gebruikt en met inachtneming van de mensenrechten van burgers. Kan de regering toelichten in hoeverre dergelijke vaardigheden ook in de boa-opleiding aan bod komen?

De boa die één of meer politiebevoegdheden heeft ofwel politiebevoegdheden en een vrijheidsbeperkend middel of één of meer geweldsmiddelen, moet voldoen aan de eisen zoals gesteld in de RTGB. In de RTGB worden regels gesteld inzake de toetsing van boa's met betrekking tot geweldsbeheersing, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden en de schietvaardigheid. De toetsingseisen zijn afhankelijk van het geweldsmiddel en voor alle boa's hetzelfde. De toetsing wordt jaarlijks centraal gedaan, door examinatoren van de Politieacademie. De Politieacademie verzorgt voor boa's in dienst van de politie ook de opleiding. Voor de overige boa's geldt dat de werkgever verantwoordelijk is voor het opleiden en trainen van de boa, en de ervaring leert dat hier door werkgevers op verschillende manieren uitvoering aan wordt gegeven. Deze werkwijze komt ook overeen met hoe de vijfjaarlijkse cyclus van permanente her- en bijscholing is geregeld: centrale examinering door de stichting Exameninstelling Toezicht en Handhaving (stichting ExTH) op grond van een landelijk kader, maar iedere werkgever is zelf verantwoordelijk voor het verzorgen van de opleidingen.

Daarnaast is voor politieagenten bij wet in formele zin geregeld aan welke opleidingsvereisten en screening zij moeten voldoen alvorens zij als agenten met geweldsmiddelen aan het werk kunnen. Voor boa's zijn dergelijke vereisten niet opgenomen in een wet in formele zin, en evenmin is beoogd dit te regelen met het voorliggende wetsvoorstel. Deelt de regering de mening dat het wenselijk is dit soort vereisten op te nemen in een wet in formele zin?

In het antwoord op de vraag van de VVD-fractie of de beleidsregels ten aanzien van de opleidingsvereisten en screening ook worden omgezet naar een amvb heb ik aangekondigd dat er een diepgaande beschouwing van het boa-stelsel wordt gestart. De uitkomsten van deze beschouwing kunnen voor deze onderwerpen leiden tot noodzakelijke aanpassing van wet- en regelgeving.

3. Advies en consultatie

3.1 Internetconsultatie

De toekenning van geweldsmiddelen aan boa's

De leden van de SGP-fractie lezen dat uit de internetconsultatie blijkt dat sommigen voor de uitbreiding en verbetering van de bewapening en uitrusting van boa's zijn, terwijl anderen juist tegen de toekenning van wapens aan boa's zijn. De toekenning hiervan wordt geregeld in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Deze leden lezen in artikel 10 van de beleidsregels dat een wapen alleen kan worden toegekend als de noodzaak hiertoe is aangetoond. Deze leden constateren dat de Minister in het commissiedebat politie van 6 juli 2023 heeft

gesproken over dit noodzakelijkheids criterium. Deze leden maken de regering erop attent dat de toepassing van dit noodzakelijkheids criterium niet overal op dezelfde wijze wordt gehandhaafd en dat het voor interpretatie vatbaar is. Deze leden vragen de regering of het noodzakelijkheids criterium vereenvoudigd dan wel geschrapt kan worden.

Zoals eerder aangegeven besluit de Minister van Justitie en Veiligheid (dienst Justis) op een aanvraag om een geweldsmiddel voor een boa. Het noodzaakcriterium wordt door mij voor iedere aanvraag op dezelfde wijze gehanteerd. Het toepassen van geweld met gebruik van een geweldsmiddel is een bevoegdheid die in beginsel alleen toekomt aan de gewapende macht van de overheid (de krijgsmacht) en de politie. Derhalve worden slechts in uitzonderlijke gevallen geweldsmiddelen aan anderen toegekend. Mede vanuit de doelstelling van de Wet wapens en munitie wordt een restrictief beleid gehanteerd. Het toekennen van geweldsmiddelen aan een boa geschiedt slechts indien de noodzaak hiertoe door de aanvrager aangetoond is en indien zijn bekwaamheid in de omgang met het betreffende wapen is aangetoond. Het toekennen van geweldsmiddelen wordt tevens afhankelijk gesteld van de in redelijkheid te verwachten kans dat de boa bij de vervulling van zijn functie met geweld of dreiging met geweld wordt geconfronteerd. De aanwending van geweld door boa's raakt aan het recht op leven, de onaantastbaarheid van het lichaam en de lichamelijke integriteit. Deze grond- en mensenrechten worden beschermd door de Grondwet (artikel 11) en internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 3 en 8 EVRM). In het licht van deze rechten is derhalve het noodzaakcriterium onverkort nodig zodat alleen als de noodzaak is aangetoond een geweldsmiddel kan worden toegekend.

De leden van de SGP-fractie lezen dat het tweede lid van artikel 10 van de beleidsregels boa dat het toekennen van bewapening aan een boa onder meer afhankelijk is van de in redelijkheid te verwachten kans dat de boa bij de vervulling van zijn functie met geweld of dreiging met geweld wordt geconfronteerd. Deze leden constateren dat meer dan regelmatig enkel wordt gekeken naar het gebruik van geweldsmiddelen in het verleden, en dat enkel het dragen en daarmee dreigen met het geweldsmiddel onvoldoende wordt meegewogen in de beslissing. Tevens wijzen deze leden erop dat een groene boa niet altijd op adequate bijstand van politie kan rekenen als hij diep in het bos zijn taak uitvoert. Deze leden wijzen op het toenemend aantal drugsdumpingen in natuurgebieden. Indien een groene boa de daders op heterdaad betrapt is hij zonder geweldsmiddel erg kwetsbaar. De in redelijkheid te verwachten kans dat de boa met geweld wordt geconfronteerd neemt in de praktijk dus alleen maar toe. Daarnaast menen deze leden dat deze kans lastig vooraf in te schatten valt. Deze leden menen dat het onwenselijk is dat een groene boa zich niet tegen (drugs)criminelen of stropers kan verweren en moet vluchten omdat bijstand te lang op zich laat wachten. Deze leden vragen de regering te reflecteren op deze problematiek en om een nadere invulling van het begrip in redelijkheid te verwachten dreiging met geweld.

Evenals andere boa's zijn groene boa's niet bedoeld, opgeleid en toegerust voor de aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit, voor de handhaving van de openbare orde of voor inzet in andere situaties waarbij sprake is van een te verwachten gevaarstelling.

Dat neemt niet weg dat groene boa's evenals andere boa's soms met deze fenomenen worden geconfronteerd tijdens de uitvoering van hun taak. De omstandigheid dat zij doorgaans buiten de bebouwde kom hun werk doen maakt dat assistentie van de politie minder makkelijk beschikbaar is en

langer op zich laat wachten. Dit is een belangrijk verschil tussen de boa's in domein I en de boa's in domein II en heeft onder andere gevolgen voor de beoordeling van de noodzaak om geweldsmiddelen en portofoons toe te kennen. De samenwerking tussen boa's en de politie is cruciaal voor de aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken. De te verwachten gevaarzetting en dreiging met geweld is een onderwerp dat dan ook goed op lokaal en regionaal niveau besproken moet worden tussen de werkgever van de boa, de boa zelf, de politie en het Openbaar Ministerie. Daar wordt immers gesproken over de handhavingsprioriteiten, de samenwerking en de ondersteuning die de boa door de politie gegeven kan worden. In sommige gevallen zal deze bespreking leiden tot het aanvragen van bewapening van een boa, in andere gevallen zijn wellicht andere oplossingen meer voor de hand liggend en dient de boa niet in de gevaarzettende situatie gebracht te worden.

Wat betreft een nadere invulling van het begrip in redelijkheid te verwachten dreiging met geweld is de mate waarin een boa bij de vervulling van zijn taken met geweld of dreiging met geweld wordt geconfronteerd sterk afhankelijk van de specifieke opsporingstaken die de boa uitvoert. Over het algemeen geldt dat hoe zwaarder het strafbare feit, hoe groter de kans op geweld of dreiging met geweld. Daarnaast spelen ook factoren als locatie en tijd mee. Zo zal het risico voor een boa die overdag een proces-verbaal schrijft voor een loslopende hond in een opengesteld recreatiegebied anders zijn dan een boa die in de nachtelijke uren diep in het bos een gewapende stroper aanhoudt.

In de Beleidsregels boa en in de ontwerp-amvb is daarom nader toege-licht welke criteria rond toekennen van geweldsmiddelen gelden. Per geweldsmiddel is beschreven met welk risico de boa moet worden geconfronteerd om in aanmerking te komen voor dat geweldsmiddel. Hier spelen ook beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit een rol. Het vuurwapen is het zwaarste en meest ingrijpende geweldsmiddel dat aan een boa kan worden toegekend. Bij het handhaven op lichte overtredingen past niet het gebruik van de zwaarste geweldsmiddelen. Het vuurwapen wordt daarom met grote terughoudendheid en uitsluitend bij zeer specifieke opgedragen taken toegekend. Zo kan een vuurwapen bijvoorbeeld worden toegekend wanneer de boa aantoonbaar is belast met de opsporing van zware misdrijven waarbij de redelijke verwachting bestaat dat hij met onmiddellijk vuurwapengebruik kan worden geconfronteerd, in die situatie geen beroep op de politie kan doen of op geen andere, minder ingrijpende, wijze in de veiligheid van de boa kan worden voorzien.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in het derde lid van artikel 10 van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar bij de beoordeling van de noodzaak tot het bewapenen van een boa ook de frequentie en mate waarin zich in het verleden situaties hebben voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was geweest worden betrokken. Deze leden vragen de regering in hoeverre dit aspect wordt meegewogen en hoe deze incidenten geregistreerd worden. Deze leden wijzen erop dat enkel het voorhanden hebben van het geweldsmiddel al kan zorgen voor een afschrikkende werking.

Voor 1 juli 2022 was de toename van het aantal geweldsincidenten een hard criterium om een geweldsmiddel toegekend te krijgen. Dit is sinds 1 juli 2022 geen hard criterium meer, maar een aspect dat kan worden meegewogen bij de beoordeling. De Minister van Justitie en Veiligheid kan bij de beoordeling van de aanvraag ook informatie over de frequentie en mate waarin zich in het verleden situaties hebben voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was geweest betrekken. De Minister kan dit doen,

maar is niet hiertoe verplicht; het is een mogelijkheid. In de praktijk betekent dit dus dat boa's, waaronder groene boa's, vaker een geweldsmiddel toegekend kunnen krijgen omdat – anders dan voorheen – er niet altijd een toename van het aantal geweldsincidenten hoeft te zijn geweest. Wel is het zo dat het belang van concrete informatie hieromtrent toeneemt, naarmate het verzochte geweldsmiddel zwaarder wordt (meer letselpotentieel). De korte wapenstok wordt in dit verband als een licht geweldsmiddel gekwalificeerd, het vuurwapen als het zwaarste.

Het aanwenden van geweld door boa's dient conform de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Mareschaussee en andere opsporingsambtenaren te worden gemeld aan de hulpofficier van justitie. Deze meldingen worden vervolgens conform de Ambtsinstructie geregistreerd door de direct toezichthouder indien dit geweldsgebruik de dood of lichamelijk letsel van meer dan geringe betekenis heeft veroorzaakt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in het zevende lid van artikel 10 van de Beleidsregels boa dat het toekennen van een wapen aan een boa slechts geschiedt indien zijn bekwaamheid in de omgang met het betreffende wapen is aangetoond. Deze leden merken op dat bekwaamheid met het wapen gemakkelijk is aan te tonen door middel van een periodieke keuring. Wanneer de keuring is doorstaan en er geen signalen zijn ontvangen over oneigenlijk gebruik stellen deze leden voor dat er een verkorte toekenningsprocedure gevolgd zou kunnen worden. Mede gezien de langdurige procedure die toekenning van geweldsmiddelen in beslag kan nemen. Zij vragen de regering te reflecteren op deze aanbeveling.

Een verkorte toekenningsprocedure acht ik niet nodig. De toekenning ziet er als volgt uit. Een akte van opsporingsbevoegdheid inclusief eventuele politiebevoegdheden en geweldsmiddelen heeft een geldigheid van maximaal 5 jaar. Dit is vastgelegd in het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar. De aanvraag wordt getoetst op 3 hoofdprincipes: noodzaak, bekwaamheid en betrouwbaarheid. Na deze 5 jaar moet de akte opnieuw worden aangevraagd en wordt deze opnieuw door de Minister van Justitie en Veiligheid (dienst Justis) beoordeeld. Bij geen verkeerde signalen verloopt deze toetsing sneller dan bij de eerste aanvraag. Daarnaast moet een boa op grond van artikel 2, tweede lid, van de RTGB zijn geoefendheid met het vuurwapen aantonen. Met het behalen van deze periodieke toets behoudt de boa het wapen. Dit is overeenkomstig met de bekwaamheidseisen voor de politie.

De leden van de SGP-fractie lezen dat in artikel 12 van de beleidsregels boa de noodzaak wordt aangegeven voor periodieke toetsing van de noodzakelijkheid van het voorhanden hebben van een geweldsmiddel. Deze leden constateren dat iedere vijf jaar opnieuw gekeken wordt of toekenning van het geweldsmiddel gerechtvaardigd is. Deze leden wijzen de regering op de rompslomp die dit met zich mee kan brengen en vragen de regering of in het kader van de veiligheid van de boa niet volstaan kan worden met een verkorte procedure indien zich geen incidenten hebben voorgedaan en de boa nog dezelfde werkzaamheden verricht.

In de huidige systematiek is vastgelegd dat de noodzaak voor opsporingsbevoegdheid, eventuele politiebevoegdheden en geweldsmiddelen en de bekwaamheid en betrouwbaarheid van de boa iedere vijf jaar door mij worden getoetst. Dit gelet op de inbreuk die opsporingsbevoegdheid en politiebevoegdheden en geweldsmiddelen maken in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Zoals eerder aangegeven moeten boa's specifieke kennis en vaardigheden hebben en zijn zij verplicht hun bekwaamheid op peil te houden. Dit doen zij via opleidingen en trainingen

die worden afgesloten via een examen of opdracht onder toezicht van de stichting ExTH. Indien de boa beschikt over politiebevoegdheden en geweldsmiddelen zijn tevens de bekwaamheidseisen uit de RTGB van toepassing. In het kader van de veiligheid en de bekwaamheid en betrouwbaarheid van de boa en de toets op de noodzakelijkheid voor opsporingsbevoegdheid en eventuele politiebevoegdheden en geweldsmiddelen kan daarom in het licht van het voorgaande niet met een verkorte procedure worden volstaan.

Opleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat in een internetconsultatie gesteld wordt dat in de regelgeving extra verplichte opleidingen voor boa's, voordat zij over uitrusting mogen beschikken, ontbreken. Deze leden herleiden uit de reactie dat een boa zich dient te gedragen overeenkomstig de regels van de Politiewet 2012, de Wet wapens en munitie en de ambtsinstructie. Ook wordt aangegeven dat in artikel 4, onder b, van de ambtsinstructie is bepaald dat het gebruik van een geweldsmiddel uitsluitend is toegestaan door een ambtenaar die in het gebruik van dat geweldsmiddel is geoefend. Kan de regering dit verder toelichten? Betekent dit dat boa's die over vuurwapens mogen beschikken ook extra opleidingscriteria opgelegd krijgen?

Artikel 4, onder b, van de Ambtsinstructie bepaalt dat het gebruik van een geweldsmiddel of vrijheidsbeperkend middel slechts is toegestaan door een ambtenaar die in het gebruik van dat geweldsmiddel of vrijheidsbeperkend middel is geoefend. Voorts bepaalt 5 van de Regeling wapens en munitie dat de boa slechts met een wapen kan worden uitgerust indien de noodzaak van het dragen van dat wapen aanneemelijk wordt gemaakt en de bekwaamheid van de boa met het wapen is aangetoond. Daarbij moet de boa die één of meer politiebevoegdheden heeft ofwel politiebevoegdheden en een vrijheidsbeperkend middel of één of meer geweldsmiddelen, voldoen aan de eisen zoals gesteld in de RTGB. In de RTGB worden regels gesteld inzake de toetsing van boa's met betrekking tot geweldsbeheersing, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden en de schietvaardigheid. Dit betekent inderdaad dat de boa's die over een vuurwapen mogen beschikken extra opleidingscriteria opgelegd krijgen voor de schietvaardigheid. Zo bepaalt de RTGB in deze dat een opsporingsambtenaar steeds voor de duur van een kalenderhalfjaar geoefend is in het gebruik van een vuurwapen, indien hij, in het daaraan voorafgaande kalenderhalfjaar de toets schietvaardigheid met voldoende resultaat heeft afgelegd. Deze eisen zijn zoveel mogelijk gelijk als die voor politieambtenaren.

Heeft dit effect op het aantal boa's dat ieder jaar instroomt? Heeft dit effect op de inzetbaarheid van boa's?

Ik heb geen signalen ontvangen dat de eisen die er worden gesteld aan de boa's bewapend met het vuurwapen zorgen voor een beperking in de instroom of inzetbaarheid van boa's.

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