Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Datum
12 november 2021

Ons kenmerk
3593600

memo

Eerste beschouwing ten behoeve van de visie over de boa functie en het boa bestel

Noties vooraf

Op 7 september jl. heeft JenV een eerste beschouwing over de boa functie en het boa bestel voorgelegd aan een groot aantal partners uit het boa werkveld voor een schriftelijke consultatieronde. De uitgebreide en constructieve reacties die wij van meer dan 20 partijen[1] hebben ontvangen, zijn erg waardevol geweest. Onderhavig document is een tweede versie van de beschouwing waarin de inbreng van de partners is meegenomen. De beschouwing dient nog nader uitgewerkt te worden voor een visie waarover afstemming en besluitvorming zal plaatsvinden in de daarvoor bestemde gremia. Sommige verbetertrajecten uit de beschouwing zijn reeds ingezet.

Een aantal partners heeft aangegeven het van belang te achten dat de visie in samenhang met andere trajecten wordt ontwikkeld. JenV onderschrijft dit belang. Reeds lopende trajecten worden betrokken bij het traject van de visie. Te denken valt aan het hoofdstuk van de beschouwing over veilige taakuitvoering, de verkenning van het leefbaarheidscriterium voor het onderdeel over de taakomschrijving en opvolging van het plan van aanpak voor versterking van toezicht en handhaving in het buitengebied. Zo geeft de uitwerking van het beoogde besluit bewapening en uitrusting boa's (algemene maatregel van bestuur, hierna: AMvB) input voor verschillende deelonderwerpen.

Inleiding

De ontwikkeling van boa's

In 1989 werden de eerste voorlopers van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), aangesteld. Sindsdien hebben deze handhavers een sterke ontwikkeling doorgemaakt en zijn zij van grote betekenis binnen toezicht en handhaving. De ontwikkeling van boa's sinds de jaren '90 is mede voortgekomen uit zorgen over gestegen criminaliteit en overlast, geconstateerde handhavingstekorten, verstedelijking en de verruiming van het bestuurlijk instrumentarium. Ook is de ontwikkeling niet los te zien van de beweging die de politie heeft doorgemaakt van de rijkspolitie en regionale politiekorpsen naar een nationale politie met landelijke prioriteiten. Dat betekent niet dat de politie weg is uit de wijk, maar wel dat de plaats van de boa in de lokale veiligheid en leefbaarheid nog zichtbaarder en belangrijker is geworden. Zij hebben in de loop

[1] Het betreft hier onder meer departementen, werkgevers, boa bonden, politie, het OM en de VNG.

der tijd een steeds breder takenpakket gekregen en zijn steeds belangrijker voor de leefbaarheid in Nederland. Zij zijn onder meer verantwoordelijk voor de opsporing van strafbare feiten in het openbaar vervoer, de aanpak van overlast en handhaving in de buitengebieden. Maar ook sociaal rechercheurs, jachtopzieners, leerplichtambtenaren, inspecteurs omgevingsdienst en milieu-inspecteurs zijn boa. Eveneens bleek in het afgelopen jaar bij de handhaving van de COVID-19 maatregelen wederom de meerwaarde van boa's.

Het werkterrein van boa's is verdeeld over verschillende domeinen, met uiteenlopende werkterreinen en taakaccenten die zich in de afgelopen jaren los van 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 de boa functie en het boa stelsel als geheel.

Figuur 1. Cijfers peildatum oktober 2021

De buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die centraal staan in dit document zijn werkzaam in 5 specialistische domeinen:

I.	Openbare ruimte	4.300 boa's	440 werkgevers
II.	Milieu, welzijn en infrastructuur	2.400 boa's	450 werkgevers
III.	Onderwijs	700 boa's	290 werkgevers
IV.	Openbaar vervoer	4.800 boa's	19 werkgevers
V.	Werk, inkomen en zorg	700 boa's	130 werkgevers

Domein VI (Generieke opsporing) betreft een 'restdomein' met 10.000 boa's. De helft van deze boa's zijn in dienst bij de politie. Andere werkgevers zijn o.a. de Koninklijke Marechaussee, de Douane en Dienst Vervoer en Ondersteuning. Domein VI valt buiten de scope van voorliggende beschouwing.

Een visie op de boa functie en het boa-stelsel

Toezicht en handhaving is gestoeld op belangrijke rechtstatelijke waarden en kan ingrijpend zijn voor de individuele burger. Voor zowel de burger als boa's zelf moet daarom duidelijk zijn welke taak en bevoegdheden een boa heeft. De boa moet veilig zijn werk kunnen doen, met een sterke kennisbasis en in goede samenwerking, om adequaat en met gezag te kunnen optreden. Door het gegroeide palet aan werkzaamheden krijgen boa's naast feiten rondom leefbaarheid steeds vaker te maken met openbare orde en criminaliteit. Dat onderstreept het belang van een heldere taak en veilige arbeidsomstandigheden. Dit raakt vervolgens (weer) aan belangrijke vraagstukken zoals geweldsmiddelen en professionalisering (opleiding). Daar bovenop wordt ervaren dat het werk van de boa steeds meer overlap heeft met het werk van de politie. Uitgangspunt is dat handhaving door boa's een publieke taak betreft, waarbij het publieke belang leidend is en het principieel uitgangspunt is dat alleen de overheid wetten en regels kan handhaven met gebruikmaking van opsporingsbevoegdheden.

Deze ontwikkelingen vragen om een visie van terugkerende rechtsstatelijke vraagstukken en dilemma's omtrent boa's. Met als stip op de horizon te komen

tot een professioneler handhavings- en toezichtapparaat met een duidelijke taak en goede (operationele) samenwerking met de veiligheidspartners, met name politie. Maar ook een apparaat dat wendbaar en voldoende adaptief is om (lokale) ontwikkelingen in criminaliteits- en leefbaarheidsvraagstukken en verwachtingen in de samenleving bij te houden. Deze ambitie past ook bij de stelselverantwoordelijkheid van JenV. Deze verantwoordelijkheid houdt in dat JenV erop toeziet dat het stelsel bij de tijd, flexibel en voldoende adaptief is voor de ontwikkelingen om ons heen. Tegelijkertijd waakt JenV voor de rechtstatelijke waarborgen van het stelsel en de verhouding tussen toezicht en handhaving.

Samengevat: prioritaire onderwerpen visie

Mede op basis van de ontvangen input van partners op de eerste beschouwing zijn hieronder de prioritaire onderwerpen opgelijnd waar JenV op wil inzetten met het oog op een visie over de boa functie en het boa bestel. In de volgende paragrafen zal hier nader op worden ingegaan:

1. Centraal beleid is van belang voor eenduidigheid en transparantie, met op onderdelen ruimte voor lokaal of sectorspecifiek maatwerk. De beweegruimte hierin wordt ingekaderd door de domeinlijsten die maximale opsporingspakketten bevatten. De daadwerkelijke inzet en de invulling van de taak van boa's wordt bepaald in lokale overlegorganen.
2. Om het boa beleid meer integraal (domeinoverstijgend) aan te grijpen, moeten lokale besturen (provincies en gemeenten) een regierol vervullen en de juiste partners betrekken.
3. Boa's in de domeinen III t/m V doen zeer specialistisch werk. Boa's domein I en II werken nauw samen met de politie. In deze domeinen is daarom discussie over de taakafbakening. Vooralsnog zien we geen fundamentele andere taak voor deze boa's. De taak van de boa blijft verschillen van die van de politie. Zij zijn buitengewoon, en dus niet algemeen, opsporingsbevoegd. Het handhaven van de openbare orde is toebedeeld aan de politie.
    a. De boa domein I is er voor de leefbaarheid en de taak wordt door de werkgever bepaald met inachtneming van gevaarzetting en de kaders van de domeinlijsten. Deze afweging wordt gemaakt door de werkgever en (direct) toezichthouders gezamenlijk.
    b. Om de taakomschrijving te verhelderen, wordt voor domein I het leefbaarheidscriterium geactualiseerd op basis van een zeer recent uitgevoerde verkenning.
    c. Voor de groene boa's in domein II zal worden verkend of het opstellen van een criterium gewenst is en of de verkenning voor domein I daarbij aanknopingspunten kan bieden.
4. Er wordt verkend welke mogelijkheden er zijn voor meer flexibele inzet van boa's tussen de domeinen en tussen werkgevers, zoals over gemeentegrenzen heen. Voor het eerste lopen op dit moment pilots domeinoverstijgend werken, waarin specifieke feiten uit andere domeinen zijn toebedeeld aan boa's in domein I. Voor het laatste zal worden verkend hoe aan de behoeften van werkgevers kan worden voldaan, met als inzet om zoveel mogelijk flexibiliteit te bieden met behoud van de waarborgen voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de gezagsuitoefening van de driehoek en de uitrusting van de boa's.
5. De samenwerking tussen boa's en de politie verdient landelijke institutionalisering, waarbij de samenwerking niet (meer) afhankelijk is van individuele lokale stakeholders. De samenwerking dient als vast onderwerp in het lokale integrale veiligheidsbeleid ingebed te worden op basis waarvan handhavingsarrangementen en uitvoeringsplannen worden gemaakt met een duidelijke prioritering. De samenwerking dient in de lokale driehoeken als vast agendapunt aan de orde te komen.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
Integrale Veiligheid

Datum
19 oktober 2021

Ons kenmerk
-

   a. Het 'groene domein' binnen domein II vergt hierbij extra aandacht. Daarnaast is een structureel budget van 5,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het capaciteitstekort van groene boa's om tegemoet te komen aan het ervaren handhavingstekort in de buitengebieden.
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 van de toekomst kan rekenen op een werkgever en toezichthouders die instaan voor de veiligheid van boa's en hier een visie over hebben.
   a. Uit onderzoek blijkt dat verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van goed werkgeverschap, met name bij kleine werkgevers. Dit begint bij beslissingen over de inzet, waarbij mogelijke gevaarzetting de belangrijkste beslisfactor is. Daarnaast moeten werkgevers een integraal pakket van maatregelen hebben om de veiligheid van hun boa's te verbeteren.
   b. De (direct) toezichthouders in de betreffende gemeente of het betreffende gebied van de boa hebben hier een adviserende rol en moeten proactief en in preventieve zin betrokken worden bij voorgenomen activiteiten en inzet van boa's.
8. Waarborgen rondom de afweging voor toekenning van bewapening en de waarborgen voor toezicht op de kwaliteit van de inzet van bevoegdheden worden geformaliseerd in het lopende traject voor de ontwikkeling van de AMvB bewapening en uitrusting.
9. Er zal worden geïnvesteerd in de verdere professionalisering van de boa. De verschillende wensen en suggesties die zijn gedaan ten aanzien van de opleiding en training van boa's zullen zorgvuldig worden beoordeeld. Onderzocht zal worden:
   a. Of en hoe minimale eisen aan de opleiders van boa's worden gesteld, bijvoorbeeld door certificering of door een landelijk opleidingsinstituut.
   b. Of en hoe een hoger minimaal opleidingsniveau en/of een hogere minimale vooropleiding van boa's, vastgelegd kan worden in landelijke uniforme eisen.
   c. Welke verbeteringen moeten worden aangebracht in de examinering en de permanente her- en bijscholing.
10. Er worden stappen gezet om te komen tot een aangescherpt beoordelingskader om de betrouwbaarheid van boa's te toetsen en een verhoging van de screeningsnorm. Met de komst van de VOG-politiegegevens zullen boa's met de geweldsbevoegdheid (tweederde van alle boa's) zwaarder gescreend worden. De resultaten van dit nieuwe instrument worden gebruikt om verdere stappen qua screening te overwegen.
11. In het kader van de extra gelden die voor boa's beschikbaar zijn gekomen n.a.v. de motie van lid Hermans, zal de capaciteit bij screeningsautoriteit Justis vergroot worden om de doorlooptijden van aktes te verbeteren.
12. Het is belangrijk om op een centrale plek expertise op te bouwen en kennis uit te kunnen wisselen. JenV heeft hiertoe de oprichting van het boa expertisecentrum gefaciliteerd. 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. Partners binnen het boa stelsel - zoals beleidsverantwoordelijke departementen, ketenpartners en werkgevers – dienen hierin hun rol te pakken.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
Integrale Veiligheid

Datum
19 oktober 2021

Ons kenmerk
-

Beschouwing JenV ten behoeve van de visie

De suggestie van partners om een integrale visie te schrijven, neem ik ter harte. De ontwikkelingen in het veiligheidsdomein gaan snel en gelden niet alleen voor boa's, maar ook voor bijvoorbeeld gemeentelijke toezichthouders, particuliere beveiligers en de politie als cruciale speler. Er is op verschillende terreinen sprake van schaarste, daarom is nodig goed integraal te kijken op welke wijze veiligheidsproblemen gezamenlijk kunnen worden aangepakt, met oog voor de integrale benadering van het veiligheidsvraagstuk.

Juist om tot een integrale boa visie te komen, zal de visie de domeinen I t/m V beslaan en zal geen aparte visie voor domein I komen, zoals door sommige partners voorgesteld. Domein VI (Generieke opsporing) betreft een 'restdomein' en is in tegenstelling tot de andere domeinen niet afgebakend op basis van het specialisme van de boa's. De domeinlijst bevat geen specifieke strafbare feiten waar de boa's mee worden belast en het aantal boa's in dit domein is erg groot (meer dan 10.000). De helft hiervan is in dienst bij de politie. Andere grote werkgevers zijn de Koninklijke Marechaussee, de Douane en de Dienst Vervoer en Ondersteuning. Vanwege de complexiteit van dit domein, zal domein VI separaat worden beschouwd. JenV zal in 2022 gesprekken aanvangen met de werkgevers uit dit domein.

Stelselverantwoordelijkheid JenV
Een aantal partners heeft in de schriftelijke reactie voorgesteld de visie over boa's op Rijksniveau niet alleen van JenV te laten zijn. Graag benadruk ik dat wij de visie opstellen in samenwerking met andere departementen die beleidsverantwoordelijk zijn voor boa's, zoals IenW (domein II en IV), (domein II), OCW (domein III), SZW (domein II en V) en VWS (domein II). Hoewel departementen over hun eigen wet- en regelgeving gaan, is het vanuit de stelselverantwoordelijkheid belangrijk dat JenV in contact staat met alle domeinen. De rol van JenV is om de samenwerking te faciliteren en de grote lijnen te bewaken. Op deze wijze kunnen onder meer domeinoverstijgende onderwerpen en brede ontwikkelingen adequaat worden gesignaleerd. JenV heeft inmiddels verschillende werkgeverstafels en bestuurstafels geïnitieerd die periodiek samenkomen. Uit de schriftelijke ronde langs partners blijkt specifiek de behoefte en noodzaak om met name domein II (nog) meer aan te haken. Samen met LNV en IenW zal dit worden opgepakt en vormgegeven. Daarnaast is het ook belangrijk – juist vanwege alle verschillende domeinen - dat de samenleving weet wat de boa doet en wat van de boa te verwachten.

JenV voert de regie op de ontwikkeling, realisatie en monitoring van de visie. JenV schrijft de visie vanuit de stelselverantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor wet- en regelgeving omtrent boa's, zoals de beleidsregels en de domeinlijsten. Echter, voor specifieke beleidsterreinen waar boa's werkzaam zijn, zijn andere departementen beleidsverantwoordelijk. Deze eerste beschouwing richt zich daarom op thema's die centraal beleid behoeven en waar praktijkverschillen onwenselijk zijn. Daar waar voor specifieke beleidsterreinen een visie gevormd dient te worden, ligt een rol voor desbetreffende departementen en werkgevers. Daarnaast dient in acht te worden genomen dat als de uiteindelijke visie ertoe leidt dat er een wijziging in beleid of wet- en regelgeving komt, er nog lastentoets moet plaatsvinden.
De uitkomsten daarvan moet in ogenschouw worden genomen in relatie tot impact van de maatregel of voornemen.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
Integrale Veiligheid

Datum
19 oktober 2021

Ons kenmerk
-

Voor de eerste beschouwing heeft JenV vijf bouwstenen opgesteld. Deze zijn ontstaan uit alle tot nu toe gevoerde gesprekken en ontvangen schriftelijke input. Het betreft de volgende thema's:

1. Centrale beleidsvorming
2. Taakomschrijving en opsporingsbevoegdheid
3. Samenwerking tussen politie en boa's
4. Veilige taakuitvoering boa's
5. Professionalisering

1. Centrale beleidsvorming

Centrale beleidsvorming
Gezien vanuit de belangrijke rechtsbeginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is het voor alle ketenpartners, de burger en de boa's zelf, van belang dat het beleid eenduidig en transparant is. Tegelijkertijd hecht JenV waarde aan maatwerk en moeten landelijke verschillen binnen de juiste kaders en onder de juiste voorwaarden, ruimte krijgen. Uit de schriftelijke consultatie bij partners heeft JenV geconcludeerd dat er behoefte is aan meer centrale beleidsvorming of helderheid hiervan, maar dat de mening over de mate van centralisering van het beleid, verschilt. In de behoefte aan meer (heldere) centrale beleidsvorming zal JenV voorzien met de visie die momenteel in ontwikkeling is. Wat betreft de mate van centrale beleidsvorming, is de visie van JenV als volgt:

I. De boa domeinen kennen een eigen uitwerking in taken en verantwoordelijkheden, passend binnen de context waarin zij opereren en de taak die zij uitvoeren. Algehele centrale beleidsvorming zou geen recht doen aan deze verschillen en is dus geen op zichzelf staand doel.
II. Om de domeinen gespecialiseerd te houden, houdt JenV vast aan de indeling in domeinen.
III. Voor een aantal algemene zaken bestaat één landelijk kader, geborgd in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar en de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. Er is derhalve één landelijk kader voor zaken zoals de criteria voor het toekennen van bevoegdheden en geweldsmiddelen, de betrouwbaarheid van boa's, de kwaliteit van de opleidingen en de domeinen met wettelijke voorschriften waarbinnen de boa belast is met de opsporing van de strafbare feiten (domeinlijsten). In het landelijk kader wordt daarnaast nog een aantal specifieke zaken geregeld voor de individuele domeinen.
IV. De domeinlijsten zoals opgenomen in de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar bevatten maximale opsporingspakketten. Met het oog op nut en noodzaak wordt ervan uitgegaan dat de boa-werkgever het pakket aan opsporingsbevoegdheden koppelt aan de taakomschrijving van zijn boa's. Het gebruik van opsporingsbevoegdheden dient immers altijd gekoppeld te zijn aan de vervulling van de aan de functie gerelateerde taken. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de boa bevoegdheden aanwendt die buiten zijn taakomschrijving vallen. De toezichthouders zien erop toe dat de werkgever zich hieraan houdt.
V. Omdat veiligheidsproblematiek per locatie of sector kan verschillen, is het dus mogelijk dat werkgevers niet altijd dezelfde lijn volgen. De domeinlijsten bieden deze ruimte en zijn kaderstellend doordat zij aangeven wat er maximaal mogelijk is. Zoals gezegd beslaan de domeinen maximale opsporingspakketten en met name in domein I betekent dit niet dat alle werkgevers (gemeenten) geëquipeerd zijn om

hun boa's ook daadwerkelijk op het maximale opsporingspakket in te zetten. Het is aan de lokale driehoek om hier beslissingen over te nemen.

VI. Van de domeinlijst kan enkel van afgeweken worden wanneer er sprake is van een pilot of experiment, op basis van een besluit van de minister van Justitie en Veiligheid. Dergelijke trajecten worden altijd op centraal niveau opgezet en begeleid en bij positieve uitkomsten kan het beleid aangepast worden.

Lokaal veiligheidsoverleg
Het lokaal bestuur dient een integraal (domeinoverstijgend) veiligheidsbeleid te voeren. Hierbij dient de focus niet beperkt te worden tot domein I, maar ook overige domeinen die relevant zijn voor de lokale veiligheid moeten worden betrokken en er moet een strategische visie zijn op integrale handhaving, de (flexibele) inzet van boa's, samenwerking met de politie en aandacht voor zowel preventie als repressie. Lokale overleggen, zoals veiligheidsdriehoeken, moeten hier meer aandacht voor hebben. Concreet betekent dit dat andere domeinen periodiek aan tafel moeten zitten en de gemeente – of waar het gebieden betreft die gemeente-overstijgend zijn, de provincie - een regierol vervult. Uiteraard behouden alle betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid, maar de gemeente brengt hen bijeen een borgt de integraliteit. Urgent aandachtspunt hierin is de betrokkenheid van gesprekspartners uit domein II.

Voor sommige gemeenten kan deze regierol en integrale aanpak nieuw zijn. Niet alle gemeenten zullen er volledig klaar voor zijn om toezicht en handhaving integraal op verschillende beleidsterreinen en over meerdere domeinen uit te voeren. Wij gaan met de VNG in gesprek over welke handvatten aan gemeenten geboden kunnen worden via de 'Gezamenlijke Actieagenda Gemeentelijke Handhaving 2022-2024'.[2] Waar het werkgebieden van boa's betreft die gemeente-overstijgend zijn, willen wij hierover in gesprek met de beleidsverantwoordelijke departementen en het IPO.

2. Taakomschrijving en opsporingsbevoegdheid

In sommige domeinen is de taakomschrijving van de boa en de taakafbakening met de politie helder. Dit zijn vaak de meer specialistische domeinen. Bij andere domeinen, zoals in de domeinen I en II, is er een vervaging van de scheidslijn tussen leefbaarheid en openbare orde.

Taakafbakening domein I

Leefbaarheidscriterium

Om heldere landelijke duiding te geven aan het takenpakket van boa's in dit domein zal het leefbaarheidscriterium geactualiseerd worden. Hier is vanuit JenV op ingezet middels een verkenning door adviesbureau Hiemstra en de Vries. Deze verkenning was gericht op mogelijke aanpassingen om het criterium te verduidelijken en een meer eenduidige interpretatie te bewerkstelligen. Daarnaast moest de verkenning duidelijkheid scheppen voor feiten waar nu onduidelijkheid over is. Hier zijn de bevindingen van politie, OM, VNG en gemeenten in meegenomen. Als onderdeel van de verkenning is tevens met deze partners het besluitvormingsproces rondom aanpassingen van de domeinlijst in kaart gebracht, om hier in de toekomst meer helderheid in te scheppen en transparantie te creëren.

[2] De VNG ontwikkelt momenteel de 'Gezamenlijke Actieagenda Gemeentelijke Handhaving 2022-2024' en de visie 2025 'Handhaving als professie'. In de actieagenda komen praktische uitvoerbare acties. De inhoudelijke thema's bij de actiepunten zijn functie, vakbekwaamheid, veilige publieke taak, samenwerking en informatiegestuurd toezicht.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
Integrale Veiligheid

Datum
19 oktober 2021

Ons kenmerk
-

In reactie op de schriftelijke reactie van sommige partners, benadruk ik dat los van voornoemde verkenning, het standpunt van JenV over de taak van de boa in domein I als volgt blijft:

- Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds taken die zien op toezicht en dus kunnen worden uitgevoerd zonder bijzondere opsporingsbevoegdheid en anderzijds taken die zien op handhaving waarvoor de bijzondere opsporingsbevoegdheid is vereist.
- De taken en bevoegdheden van de boa blijven verschillen van die van de politie. Algemene opsporingsbevoegdheid is toebedeeld aan de politie. Boa's blijven een bijzondere opsporingsbevoegdheid behouden.
  Het geweldsmonopolie blijft bij de Staat (politie en krijgsmacht). Echter, uitzonderingen op deze hoofdregel zijn toegestaan.
- Overlap tussen de taken van de politie en de boa is gezien het werkterrein onoverkomelijk en niet problematisch. Het gaat erom dat de samenleving erop moet kunnen vertrouwen dat handhaving plaatsvindt.
- Vooralsnog zien we geen fundamentele andere taak voor de boa domein I. De boa is er voor de leefbaarheid en niet de openbare orde en de taak wordt bepaald met inachtneming van het risico op gevaarzetting.
- Op basis van de actualisering van het leefbaarheidscriterium kunnen wijzigingen worden doorgevoerd in de domeinlijst voor domein I. Dit zouden feiten kunnen zijn die tot nu voorbehouden zijn aan de politie, mits zij binnen het geactualiseerde leefbaarheidscriterium vallen. Tegelijkertijd is het ongewenst dat uitbreiding van bevoegdheden leidt tot extra inzet van politiecapaciteit.
- De domeinlijsten zoals opgenomen in de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar blijven *maximale* opsporingspakketten. De daadwerkelijke inzet en de invulling van de taak van de boa domein I wordt bepaald in de lokale driehoek. Hierover dienen zowel de werkgever als de (direct) toezichthouders mee te denken.
- Gebrek aan capaciteit bij politie is geen zelfstandige grond om taken aan de boa toe te schrijven. Dit geldt evenmin voor het feit dat boa's geconfronteerd worden met zwaardere vormen van criminaliteit. Het moet passen binnen het leefbaarheidscriterium.

JenV erkent dat de taakafbakening nog niet eenduidig is en wil inzetten op het volgende:

- JenV wil ruimte voor meer flexibiliteit.
  - Gezien de behoefte aan inzet van boa's, is het van belang dat een boa meer flexibel over domeinen kan worden ingezet. Niet voor niks vinden er nu pilots plaats met domeinoverstijgend werken. Dit gaat specifiek over taken uit domeinen II en IV die ook in de openbare ruimte plaatsvinden (op het water en rondom taxivervoer). Als de pilot slaagt, kunnen deze feiten aan domeinlijst I worden toegevoegd. De pilot is niet bedoeld om uiteindelijk domeinen samen te voegen worden, dat doet af aan het specialistische karakter van de domeinen.
  - Naast flexibiliteit tussen de domeinen, geven werkgevers aan behoefte te hebben aan meer flexibiliteit bij de inzet van boa's onderling. Sommige buurgemeentes hebben al onderling afspraken gemaakt over de gezamenlijke inzet van boa's of over het gebruik van elkaars boa's. De provincies stellen voor om een landelijk raamwerk te bieden voor samenwerkingsconvenanten tussen boa-werkgevers en zo een flexibele inzet te vereenvoudigen. Daarvan zou ook onderdeel moeten uitmaken het onder voorwaarden mogen

meenemen van de geweldsmiddelen die aan een boa zijn toegekend. Verder hebben de decentrale overheden de behoefte uitgesproken om het mogelijk te maken dat boa's als particuliere beveiliger kunnen werken en vice versa, wat tot een meer integrale benadering van veiligheid en ketensamenwerking zou kunnen leiden. Ik ben bereid deze suggesties nader te verkennen met als inzet om zoveel mogelijk flexibiliteit te bieden met behoud van de waarborgen voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de gezagsuitoefening van de driehoek en de uitrusting van de boa's.

- JenV wil verbeteringen voor de zelfstandige taakuitvoering. De boa vervangt de politie niet, maar moet wel minder afhankelijk kunnen werken. JenV heeft aandacht voor de informatiepositie van de boa, met name waar het gaat om het zelfstandig kunnen vaststellen van de identiteit. Er lopen verschillende gesprekken om te kijken hoe de informatiepositie van de boa kan worden verbeterd.
- De actualisatie van het leefbaarheidscriterium moet duidelijkheid scheppen voor feiten waar nu onduidelijkheid over is. Afhankelijk van de eindconclusie die JenV trekt op basis van de verkenning en de mate en wijze van actualisering van het leefbaarheidscriterium kunnen veranderingen worden doorgevoerd in de domeinlijst. De uitkomsten van de verkenning naar het leefbaarheidscriterium zullen ook als handvat gebruikt worden in de besluitvorming over het vervolg van de pilot verkeershandhaving in Utrecht.

Op basis van de verkenning heeft JenV 3 november jl. een drieledig advies voor de actualisatie van het leefbaarheidscriterium ontvangen:

1. Actualisatie van het leefbaarheidscriterium als zodanig. Op deze manier wordt de kans verkleind dat het leefbaarheidscriterium te veel ruimte geeft voor verschillende interpretatie, bijvoorbeeld in de verschillende lokale driehoeken.
2. Actualisatie van proces en spelregels rondom het leefbaarheidscriterium. 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 gaat JenV met partners aan de slag met de volgende punten uit het advies:

1. Een geactualiseerd leefbaarheidscriterium zal worden aangeboden in een aantal bestuurlijke overleggremia.
2. Het concept 'gevaarzetting' 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.
5. Er wordt ingezet op betere voorlichting aan lokale driehoeken, beleidsdepartementen en werkgevers over het leefbaarheidscriterium.

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

Heterdaadsituaties en handelingsverlegenheid

Zoals gezegd kunnen afhankelijk van resultaten van de verkenning naar het leefbaarheidscriterium en lopende pilots, veranderingen worden doorgevoerd in het huidige takenpakket van boa's domein I. Voor feiten die niet binnen het leefbaarheidscriterium vallen, zullen dilemma's echter altijd blijven bestaan. In de openbare ruimte komen heterdaadsituaties voor waarin boa's iemand staande kunnen houden, maar waarin zij niet bevoegd zijn om daarbij handboeien te gebruiken. Wel kan een boa een proces-verbaal van bevindingen opmaken. Een boa treedt in beginsel op in situaties zonder een te verwachten gevaarzetting; en het staande en in bedwang houden van een verdachte kan bij sommige heterdaadsituaties leiden tot openlijke geweldspleging. In deze situaties moet de boa een beroep doen op de politie. Op basis van de voor de visie gevoerde gesprekken is JenV echter op zoek naar oplossingen voor deze zogenoemde 'handelingsverlegenheid'. Met name in situaties waar de burger meer van een boa verwacht, is het wenselijk om boa's, onder de juiste voorwaarden en met waarborging van de veiligheid, meer handvatten te geven. In de schriftelijke afstemmingsronde over de eerste bouwstenen van de visie, zijn partners gevraagd om hierop te reflecteren. Dit heeft vooralsnog niet tot oplossingen geleid en hiervoor zal derhalve een nadere verkenning worden uitgevoerd in 2022.

Taakafbakening domein II
Domein II kent zeer gevarieerde werkterreinen met meer dan 200 werkgevers in de sectoren milieu, welzijn en infrastructuur. Boa's hebben een breed pakket aan bevoegdheden en het takenpakket van boa's in dit domein is uiteenlopend, variërend van natuur- en milieuwetgeving, arbeidsinspectie, voedsel- en warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid tot fysieke leefomgeving en infrastructuur. De breedte van het domein is ook terug te zien in de gedeelde (beleids-)verantwoordelijkheid van JenV, IenW, BZK en LNV. De taakafbakening van boa's ten opzichte van de politie en andere partners is voor de zeer specialistische boa's helder, omdat zij gezien hun specialisatie min of meer exclusieve taken hebben ten opzichte van anderen.

Een uitzondering hierop vormt de groep "groene boa's" die werkzaam zijn in de buitengebieden en toezien op de naleving van natuurwetgeving. Door toenemende recreatiedruk in de gebieden waar zij werkzaam zijn, ervaren zij een groeiend takenpakket. Naast het handhaven op natuurdoelen en overlastfeiten, worden zij steeds meer geconfronteerd met vraagstukken rondom openbare orde en andere vormen van criminaliteit en overlast, zoals wildcrossen, stroperij en het dumpen van drugsafval. In 2018 is een plan van aanpak voor toezicht en handhaving in de buitengebieden opgesteld, waarover meer staat vermeld in de paragraaf over samenwerking boa's en politie.

Evenals in domein I is in domein II behoefte aan een duidelijkere afbakening van de taken van de boa's. Er zijn wel enkele belangrijke verschillen tussen beide domeinen. Zo zijn boa's in domein II belast met de handhaving van natuurwetgeving waarbij specialistische kennis vereist is. Voor dit deel van het takenpakket bestaat geen afbakeningsprobleem met de politie. Een ander verschil is dat in natuurgebieden bijstand door de politie minder gemakkelijk geboden kan worden dan in een stedelijke omgeving. Doordat in natuurgebieden in het algemeen geen mensen wonen, is het leefbaarheidscriterium uit domein I geen

bruikbaar uitgangspunt. Mogelijk zijn de gedachte en uitgangspunten achter het leefbaarheidscriterium wel bruikbaar: naast hun specialistische handhavingstaak zijn de boa's in dit domein er voor de lichtere overtredingen die toch veel ergernis, overlast en schade kunnen veroorzaken. Zij zijn niet toegerust op en moeten zich in principe niet inlaten met ernstige verstoring van de openbare orde en ernstige overtredingen en misdrijven. Na ommekomst van de actualisering van het leefbaarheidscriterium voor domein I zal ik bezien of een dergelijk traject ook moet worden ingezet voor de taakafbakening van boa's in domein II.

Taakafbakening overige domeinen
De taakomschrijving en -afbakening van boa's ten opzichte van de politie en andere partners is duidelijk in de (vaak meer specialistische) domeinen III (Onderwijs), IV (Openbaar vervoer) en V (Werk, inkomen en zorg) en een deel van domein II. Dit komt door de aard van de werkzaamheden, die wezenlijk anders is dan die van de politie. Boa's in deze domeinen (behalve in het 'groene domein') treden in de praktijk hoofdzakelijk op als toezichthouder en zelden als handhaver, desondanks is het noodzakelijk dat er (een aantal) boa's zijn in voornoemde domeinen die handhavend kunnen optreden met opsporingsbevoegdheid als de situatie daarom vraagt.

Opsporingsbevoegdheid
Het behouden van de opsporingsbevoegdheid voor boa's is van belang als zij moeten kunnen doorpakken en optreden als handhaver als de situatie daarom vraagt. Wanneer boa's niet of nauwelijks gebruik maken van de opsporingsbevoegdheid en het hebben van de opsporingsbevoegdheid tevens om andere redenen niet noodzakelijk is, wordt van werkgevers geëist dat zij bewuste keuzes maken bij de vraag of het toekennen van de opsporingsbevoegdheid nog steeds noodzakelijk is. Het is noodzakelijk dat werkgevers hierover een eigen visie en intern beleid ontwikkelen.

Sommige werkgevers hebben hier reeds beleid over ontwikkeld. Zij willen het aantal boa's dat geen gebruik maakt van de opsporingsbevoegdheid afschalen, om enerzijds meer in te zetten op toezicht en anderzijds met het kleinere aantal boa's meer te investeren in de kwaliteit van hun werk. Deze ontwikkeling kan positieve gevolgen hebben voor de efficiëntie van het boa stelsel. Ten eerste leidt het tot minder werkdruk en bureaucratie in de keten (geen aktes, pv's, verplichte opleiding en training etc.), wat tevens kan leiden tot financiële lastenverlichting voor het in stand houden van boa's. Ten tweede draagt het bij aan de effectiviteit indien een kleinere, meer gespecialiseerde groep boa's wordt ingezet en de bevoegdheden daardoor vaker en beter worden ingezet.

3. Samenwerking tussen politie en boa's

Voorgaande paragraaf kan niet los worden gezien van de samenwerking tussen politie en boa's. De samenwerking en samenloop met het taakgebied van de politie is enorm belangrijk en in ontwikkeling. De politie heeft enkele nationale prioriteiten zoals de aanpak van cybercrime en ondermijning. Tegelijkertijd zijn er ook steeds meer activiteiten in de openbare ruimte zoals demonstraties, festivals en evenementen. De verwachting is dat deze ontwikkelingen zich zullen voortzetten. Door de inzet van boa's hebben zij in de wijk een zeer belangrijke informatiepositie en bij de inzet op specialistische domeinen heeft de boa zelfs meer expertise dan bij de politie beschikbaar is. Voor de integrale aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken is nodig dat op korte termijn betere (operationele) afspraken gemaakt worden, en waar nodig geformaliseerd, over de samenwerking. Op langere termijn zijn structurele borging van regie op de samenwerking en informatie-uitwisseling van belang. Dat betekent dat de boa van de toekomst zelfstandig(er) kan optreden en daarvoor ook de bevoegdheden

heeft, maar ook kan rekenen op back-up van de politie als de situatie daarom vraagt.

Aandachtspunten Domein I
Ter optimalisering van de samenwerking tussen de politie en boa's in domein I is door JenV in samenspraak met o.a. de politie en andere relevante ketenpartners, de beleids- en uitvoeringsagenda politie-boa's opgesteld[3]. Uit de recente praktijk is gebleken dat de omstandigheden van de COVID-19 crisis, de rol die boa's hebben vervuld bij de handhaving van de coronamaatregelen en de start van de pilot korte wapenstok in deze periode een impuls hebben gegeven aan de samenwerking tussen de politie en boa's. Vanuit de gemeenten en de politie wordt nu meer dan voorheen ingezet op (uitbreiden en/of formaliseren van) afspraken voor de samenwerking.
De samenwerking tussen boa's en de politie verdient meer institutionalisering, waarbij de samenwerking niet (meer) afhankelijk is van individuele lokale stakeholders. De samenwerking dient als vast onderwerp in het lokale integrale veiligheidsbeleid ingebed te worden en dient in de lokale driehoeken als vast agendapunt aan de orde te komen.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter ook dat de beleids- en uitvoeringsagenda bij de gemeenten onvoldoende bekend is. Vanuit JenV en politie wordt ingezet op meer bekendheid van deze agenda bij het lokaal bestuur, zodat de uitvoering van deze agenda een wederkerig karakter krijgt vanuit het lokaal bestuur. In de bestuurlijke overlegcyclus zal de beleids- en uitvoeringsagenda een terugkerend onderwerp worden in bijvoorbeeld het LOVP, SBV en overleggen van de G4, G40 en M50. Het uitgangspunt hierbij is dat het een gedragen dynamische agenda wordt vormgegeven door het lokaal bestuur, politie en JenV.

Een ander aandachtspunt in domein I dat door partners is ingebracht en zal worden beschouwd betreft het arrestantenvervoer. Hoewel boa's bevoegd zijn het arrestantenvervoer uit te voeren, betreft dit voor een groot aantal gemeenten een onwenselijke taak voor boa's met het oog op het risico op escalatie en geweld. JenV zal in relatie tot dit onderwerp met de politie, gemeenten en het OM in gesprek treden om te bezien hoe deze praktijk kan worden aangepast en waar nodig regelgeving nuancering behoeft.

Aandachtspunten Domein II
Boa's in domein II opereren zelfstandig en onafhankelijk en worden bij de taakuitvoering niet aangestuurd of ingezet door de politie. Wel wordt op diverse terreinen af en toe samengewerkt met de politie (en met andere handhavingspartners). Voorbeelden hiervan zijn het gezamenlijk uitvoeren van transportcontroles en controles van straattaxi's. In de samenwerking is de taakafbakening tussen boa's en de politie helder. In de praktijk weten de handhavingspartners elkaar over en weer te vinden.

Er worden goede initiatieven ondernomen om de veiligheidspartners goed op elkaar aan te sluiten. Daarnaast bestaan er ook verbeterpunten. In dit domein wordt bijvoorbeeld door meerdere partijen informatiedeling met de politie als aandachtspunt benoemd. Men geeft tevens aan kansen te zien op het gebied van

[3] Tweede Kamer 2019-2020, 29 628, nrs. 931 en 958.

uitwisseling van zaaksinformatie (oog- en oorfunctie). Vanuit JenV zal worden bezien waar de informatiedeling beter kan worden georganiseerd.

Voor de groene boa's in domein II is de samenwerking met de politie een aandachtspunt[4]. In reactie hierop is in 2018 een plan van aanpak opgesteld en hebben provincies en terreinbeherende organisaties in 2019 een viertal pilots uitgevoerd. Hiervan zijn de resultaten inmiddels verzameld. De acties uit het plan van aanpak blijken niet voldoende effect te hebben gehad. De juiste invulling van toezicht en handhaving in het buitengebied, zij het door boa's of politie, krijgt op korte termijn meer aandacht en een nieuwe impuls. JenV is heeft hierover met de werkgevers, het beleidsverantwoordelijk departement (LNV) en de politie het gesprek weer aangevangen.

Een ander aandachtspunt in domein II is de beleving dat de belangen van het groene domein bij het lokaal bestuur niet de aandacht heeft, zeker wanneer een gemeente geen boa's domein II in dienst heeft. De integraliteit mist; handhavingsarrangementen met de politie zijn vaak primair gericht op domein I. Voor de toekomst zal JenV vanwege de noodzaak en behoefte aan integrale benadering van veiligheidsvraagstukken met gemeenten en het ministerie van LNV verkennen hoe hier het beste op ingezet kan worden, gezien de verscheidenheid van werkgevers en belangen in dit domein. Tot slot is met de motie Hermans en structurele toekenning van 5,5 miljoen euro specifiek voor het capaciteitstekort van groene boa's, tegemoet gekomen aan het ervaren handhavingstekort in de buitengebieden.

Overige domeinen
De samenwerking tussen boa's en de politie is verder geen aandachtspunt in de domeinen III t/m V, mede vanwege het verschil in de aard van de werkzaamheden uitgevoerd door de boa's in deze 'specialistische' domeinen enerzijds en de politie anderzijds. In de enkele gevallen waarin ondersteuning van de politie nodig is, wordt deze ook geleverd.

4. Veilige taakuitvoering boa's

De verantwoordelijkheid van de werkgever
In de motie van de leden Kuik en Palland[5] wordt aandacht gevraagd voor de rol van de lokale/regionale werkgever. Van de werkgevers wordt vereist dat zij instaan voor de veiligheid van boa's. Het onderzoek Buitengewoon veilig[6] concludeerde dat er nog verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van goed werkgeverschap, met name bij kleine werkgevers.[7] JenV verwacht van werkgevers dat zij een visie hebben over de inzet van boa's. De boa van de toekomst kan rekenen op een werkgever bij (melden van en nazorg op) geweldsincidenten en mag van de werkgever eisen dat hij of zij goed geëquipeerd de straat op gaat. Dat betekent dus ook dat de boa kan worden uitgerust met

[4] Zoals ook genoemd in het *Plan van aanpak toezicht en handhaving in het buitengebied 2018* (LNV en JenV).
[5] Tweede Kamer 2020-2021, 29628, nr. 1028
[6] Werkgevers zijn op basis van de Arbowet verplicht om een beleid te voeren dat erop is gericht arbeidsbelasting door agressie en geweld te voorkomen of te beperken. De Arbowetgeving mag echter geen grondslag zijn om boa's uit te rusten met middelen wanneer er inbreuk wordt gemaakt op de grondrechten van burgers. De Arbowetgeving ziet op de bescherming van eigen werknemers. Dat betekent dat op basis van Arbowetgeving wel een grondslag mag zijn voor steekwerend vest, maar niet voor een geweldsmiddel.
[7] De enquêteresultaten van het onderzoek laten zien dat boa's beperkt tevreden zijn over hetgeen hun werkgever doet in het kader van veiligheid.

geweldsmiddelen indien dit nodig is voor de taakuitvoering. In die mogelijkheid wordt overigens reeds voorzien middels de beleidsregels boa. Het is belangrijk dat de waarborgen rondom de afweging voor toekenning van bewapening beter worden geformaliseerd. Dit gebeurt in het lopende traject voor de ontwikkeling van de AMvB bewapening en uitrusting.

JenV stelt zich op het standpunt dat twee randvoorwaarden voor goed werkgeverschap onmisbaar zijn. Ten eerste dienen werkgevers een visie en beleid te hebben over de taakinvulling van de boa's in dienst, binnen de wettelijke kaders van de Regeling domeinlijsten en de Beleidsregels boa. Zoals in de paragraaf over centrale beleidsvorming ook wordt aangegeven, zijn de domeinlijsten maximale opsporingspakketten en is het de verantwoordelijkheid van de werkgever om de vertaalslag te maken naar een taakomschrijving en hierbij rekening te houden met nut en noodzaak op lokaal of sectorspecifiek niveau. Het risico op gevaarzetting is hierbij de belangrijkste factor. Boa's dienen niet ingezet te worden in situaties met een evident verhoogd risico op agressie en geweld. Deze inschatting is niet altijd makkelijk en dient de werkgever dus niet alleen te maken. De direct toezichthouder (DTH) en de toezichthouders (TH) in de betreffende gemeente of het betreffende gebied van de boa hebben hier een adviserende rol en moeten proactief en in preventieve zin betrokken worden bij het plannen van voorgenomen activiteiten en de inzet van boa's. Zij dienen als een volwaardig gesprekspartner te worden gezien. Tegelijkertijd vraagt dit van de toezichthouders dat zij zich goed positioneren in overleggen waar over de inzet van boa's wordt gesproken.

Ten tweede moeten werkgevers een integraal pakket van maatregelen hebben om de veiligheid van hun boa's te verbeteren. Deze maatregelen moeten gericht zijn op het voorkomen van incidenten en op de nazorg in het geval dat er incidenten plaatsvinden.[8] JenV benadrukt dat de verbetering van de meldingsbereidheid hier onderdeel van is en dat werkgevers erop moeten toezien dat geweldsincidenten worden gemeld.

In de beleidsreactie op het onderzoek Buitengewoon veilig heeft JenV reeds aangegeven voornemens te zijn met een aantal partners te gaan werken aan het verbeteren van het werkgeverschap. Wij zijn in gesprek met de VNG over de 'Gezamenlijke Actieagenda Gemeentelijke Handhaving 2022-2024' die zij ontwikkelen voor werkgevers in domein I (gemeenten). De VNG gaat gemeenten ondersteunen en faciliteren in goed werkgeverschap en neemt de ontwikkeling van de volgende instrumenten op in de gezamenlijke actieagenda: (omgaan met) agressie- en weerbaarheidstrainingen, registreren en melden van incidenten, afdoende preventieve veiligheid, nazorg bij slachtofferschap, heldere procedures bij aangifte en aangiftebereidheid. Er wordt samengewerkt met de Taskforce geweld tegen hulpverleners, Veilige Publieke Taak en ondersteuning van het Netwerk Weerbaar Bestuur. Om ook werkgevers uit andere domeinen te bereiken, zal goed werkgeverschap worden geagendeerd in de werkgeverstafel voor domeinen II en IV en in gesprekken met de beleidsverantwoordelijke departementen voor domeinen III en V.

Aanvullend op het belang van goed werkgeverschap, is het belangrijk de ontwikkeling van het aantal geweldsincidenten te kunnen volgen door de jaren

[8] Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn trainingen gericht op gevaar- en geweldbeheersing, het werken in boa-duo's, het instellen van een klachtenregeling, het bieden van juridische ondersteuning en het benoemen van vertrouwenspersonen. Bij uitstek belangrijk is het goed organiseren van de samenwerking én taakverdeling met de politie, op basis van een analyse van de gevaarzetting, en het nakomen van verplichtingen bij de (direct) toezichthouders.

heen, zoals voorheen werd gedaan met de monitor Veilige Publieke Taak. De JenV Taskforce Onze Hulpverleners Veilig heeft het WODC opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren of een dergelijke monitor weer opgestart kan worden en onder welke voorwaarden. Dit onderzoek is in augustus 2021 gestart en zal begin 2022 worden afgerond. Het gaat hier om de primaire doelgroepen politie, brandweer en boa's, maar er zal worden bekeken of uitwisselbaarheid van indicatoren voor agressie en geweld die door of voor andere beroepsgroepen, zoals particuliere beveiligers, worden verzameld ook nuttig is. Wij zullen hierin samenwerken waar mogelijk en de contacten hiervoor zijn gelegd.

In domein IV is overigens al sprake van een brede slachtofferenquête. Er is een tweejaarlijks onderzoek (Personeelsmonitor) waarin alle personeelsleden met publiekscontact worden bevraagd over sociale veiligheid.

Bewapening en uitrusting (AMvB)
Een veilige taakuitvoering door boa's is onlosmakelijk verbonden met de discussie over bewapening en uitrusting van boa's. Het borgen van een veilige taakuitvoering door boa's is primair een verantwoordelijkheid van de werkgevers van boa's. De werkgever dient daartoe boa's te voorzien van voldoende en adequate uitrusting zoals een portofoon of een beschermend vest.

Indien naast de aanwezigheid van adequate uitrusting aanvullend behoefte bestaat aan toerusting van boa's met geweldsmiddelen dan kan de werkgever daarom verzoeken. Het geweldsmonopolie van de Staat is neergelegd bij de krijgsmacht en de politie, maar onder voorwaarden zijn uitzonderingen op deze hoofdregel toegestaan. Boa's zullen om die reden niet standaard met geweldsmiddelen worden uitgerust en daar is ook geen behoefte aan. Uit de bevindingen van de gevoerde gesprekken blijkt dat de behoefte aan de geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen voor boa's bij de taakuitvoering m.n. bestaat in domein I bij een deel van de gemeenten en in domein II bij een aantal werkgevers die boa's in dienst hebben werkzaam in de buitenruimte.

In Kamerbrieven is aangekondigd dat zal worden gewerkt aan een nieuw besluit (algemene maatregel van bestuur: AMvB) dat specifiek zal toezien op de bewapening en uitrusting van boa's. Hoewel de behoefte aan geweldsmiddelen beperkt lijkt tot een deel van de domeinen I en II zal het bewapeningsvraagstuk integraal worden beschouwd en zal de AMvB betrekking hebben op alle domeinen. Daarbij zullen zaken die als zodanig niet in de AMvB zelf worden geregeld, maar wel belangrijk zijn als waarborg op de kwaliteit van de inzet van geweldsmiddelen, ook worden meegenomen als onderdeel van dit traject.[9] Zo zal bijvoorbeeld worden ingegaan op de vragen welke waarborgen passend zijn bij toekenning van de geweldsbevoegdheid en op het toezicht[10]. Belangrijk is dat net zoals bij de politie nu reeds het geval is, het stelsel van geweldsmiddelen degelijk

[9] Zo worden regels over rol van de toezichthouders geregeld in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa besluit) en worden regels over de opleiding, training en toetsing van boa's geregeld in de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (RTGB) en de Beleidsregels boa.

[10] Bij toezicht wordt niet alleen gedacht aan de rol van de toezichthouders politie en OM, maar aan toezicht op de handhaving in de brede zin van het woord: dus ook de inbedding van verantwoording aan het bevoegd gezag, en toezicht op het beheer van geweldsmiddelen.

wordt verankerd in heldere waarborgen, zoals het opstellen van nadere regels omtrent het beheer van geweldsmiddelen.

Hoewel de rol van de toezichthouders nader aan de orde zal komen in het kader van het AMvB traject, valt op voorhand op basis van de bevindingen van de gevoerde gesprekken op te maken dat de direct toezichthouder (politie) en toezichthouder (OM) niet in ieder domein voldoende betrokken zijn. Dit heeft voor een groot deel te maken met de (specialistische) aard van de werkzaamheden in bepaalde domeinen, waar de toezichthouders verder van af staan. In het boa-veld bestaat wel de behoefte aan structureel en beter contact met de toezichthouders. Om de rol van de toezichthouders zoals vastgelegd in het Boa Besluit adequaat te kunnen vervullen is het voor de toezichthouders noodzakelijk een goede informatiepositie te hebben.[11] Hiervoor acht JenV het belangrijk dat de toezichthouders beter zijn aangehaakt op het werkterrein waarin zij een formele rol vervullen. Uiteraard geldt wel dat zij daartoe voldoende in staat worden gesteld door de werkgevers, bijvoorbeeld middels jaarverslagen of andere informatie waarover de toezichthouders dienen te beschikken.[12] Om betrokkenheid van de toezichthouders over de hele linie te versterken, wil ik de huidige regels over de frequentie en mate van afstemming tussen de toezichthouders aanscherpen. Om gegevens beter vergelijkbaar te maken en daarmee de informatiepositie van toezichthouders te verbeteren, zal worden ingezet op het stroomlijnen van de manier waarop eenheden en parketten gegevens verzamelen.

5. Professionalisering

Opleiding en examinering
De diversiteit van het boa-landschap qua taken, bevoegdheden, werkgevers en werkomgeving is ook zichtbaar in de opleidingen en trainingen: afgezien van een verplichte gemeenschappelijke basis is het aanbod divers en lopen de exameneisen uiteen. Deze worden grotendeels door de werkgever van de boa bepaald. Volgens sommige partijen in het veld zijn de verschillen in kennis en ervaring bij boa's nu te groot. Dat is in hun ogen onder andere nadelig voor het aanzien en vertrouwen bij het publiek. Zij pleiten voor minimale eisen die aan de opleiders van boa's worden gesteld, bijvoorbeeld door certificering of door een landelijk opleidingsinstituut. Ook pleiten zij voor een hoger minimaal opleidingsniveau en/of een hogere minimale vooropleiding, vast te leggen in landelijke uniforme eisen. Tot slot is er onvrede over de examineringseisen die niet zouden aansluiten bij de praktijk, zowel bij de initiële toetsing als bij de permanente her- en bijscholing. Op dit punt zijn in de afgelopen jaren al maatregelen genomen, onder andere door binnen de opleidingen profielen te onderscheiden die beter aansluiten bij het sterk wisselende takenpakket van boa's. Maar de diversiteit in het boa-landschap is nog groter dan de differentiatie die tot nu toe in de opleidingen is aangebracht.

De verschillende wensen en suggesties die zijn gedaan ten aanzien van de opleiding en training van boa's verdienen een zorgvuldige beoordeling. De beoogde effecten van het ophogen van de (voor)opleidingseisen moeten worden afgewogen tegen de aanzienlijke kosten daarvan voor boa-werkgevers en het risico dat zij leiden tot uitval van bestaande of aankomende boa's. Het begin van deze beoordeling en afweging is een inventarisatie en analyse van de problemen

[11] De rol van de toezichthouders staat afzonderlijk beschreven in artikelen 36 t/m 40 van het Boa besluit.
[12] Zie o.a. Boa besluit, art. 41.

waarvan wordt vermoed dat zij verband houden met de huidige (voor)opleidingseisen. Daarvoor heeft de schriftelijke consultatie nog onvoldoende helderheid opgeleverd. Op basis van deze inventarisatie en analyse zal vervolgens in overleg met het veld worden gesproken over mogelijke aanpassingen en de voor- en nadelen die daarmee gepaard gaan. JenV is bereid hierin te investeren, zoals in de brief van 13 oktober jl. over de structurele investering in veiligheid ook aan de Kamer is gecommuniceerd. Een belangrijk uitgangspunt in die gesprekken zal zijn dat de diversiteit van het boa-landschap een belangrijk gegeven en kernmerk is en dat dit ook grenzen stelt aan de mate waarin de opleidingseisen geüniformeerd kunnen worden.

Betrouwbaarheid en screening
Tijdens de schriftelijke consultatie is vanuit het veld gevraagd om een duidelijker en aangescherpt beoordelingskader om de betrouwbaarheid van kandidaat-boa's te toetsen en om een landelijke norm op het gebied van (tussentijdse) screening. Daarbij is ook de wens genoemd om te komen tot een systeem van permanente screening, waarbij een zorgwekkend contact met politie of justitie direct leidt tot een signaal aan de werkgever en de (direct) toezichthouder, waarna die tot een tussentijdse screening kunnen besluiten. Ook is voorgesteld om de mentale weerbaarheid van (kandidaat-)boa's bij de screening te betrekken, een en ander naar model van hoe dat bij de politie gaat. Tegelijkertijd is onvrede uitgesproken over de lange duur van de screeningsprocedure en over de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan.

In dit verband is een belangrijke ontwikkeling die op korte termijn wordt ingezet de komst van de VOG-politiegegevens. Dit nieuwe screeningsinstrument brengt een standaard-naslag in de politiesystemen met zich mee, waarbij een aantekening in deze systemen een op zichzelf staande weigeringsgrond kan vormen. Dit is een belangrijke verhoging van de screeningsnorm. In eerste instantie zal deze verzwaarde screening alleen worden toegepast voor boa's die worden bekleed met de bevoegdheid om geweld te gebruiken. Dit is ongeveer tweederde van alle boa's. In een later stadium zou tot een verdere uitbreiding besloten kunnen worden. Ik wil de resultaten van dit nieuwe instrument eerst afwachten alvorens verdere stappen qua screening te overwegen.

De signalen over lange doorlooptijden voor aktes zijn bekend. In het kader van de extra gelden die voor boa's beschikbaar zijn gekomen n.a.v. de motie van lid Hermans, zal worden bekeken hoe de capaciteit bij screeningsautoriteit Justis vergroot kan worden om de doorlooptijden te verbeteren.

Kennisopbouw en kennisdeling
Voor de professionalisering van boa's is het belangrijk op een centrale plek expertise op te bouwen en kennis uit te kunnen wisselen. Ten behoeve van kennisopbouw en kennisdeling heeft JenV in 2019 de opstart van het boa-expertisecentrum gefinancierd. In mijn brief van brief 14 juni jl. heb ik toegezegd de naamsbekendheid van het boa-expertisecentrum te zullen verbeteren. Sindsdien heeft mijn ministerie in samenwerking met het boaplatform ingezet op het verbeteren van de naamsbekendheid van het boa expertisecentrum. Het expertisecentrum is actief onder de aandacht gebracht bij een aantal netwerken en het aantal leden is toegenomen. Het is nu 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. Partners binnen het boa stelsel - zoals andere beleidsverantwoordelijke departementen, ketenpartners en andere werkgevers – zullen er beter gebruik

van moeten maken. Ik doe via deze weg een oproep daartoe. Het is belangrijk om op een centrale plek expertise op te bouwen en kennis uit te kunnen wisselen, daarvoor is www.boa-expertisecentrum.nl ontwikkeld.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur
Integrale Veiligheid

Datum
19 oktober 2021

Ons kenmerk
-