



## Buitengewoon veilig

Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's  
en de samenwerking met politie

### *Samenvatting*

Contactgegevens

Oktober 2020

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Paul van Soomeren

pvansoomeren@dsp-groep.nl

Met medewerking van Randy Bloeme, Daniel Hofstra, Arjun Swami Persaud

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2020, WODC. Rechten voorbehouden.

# Samenvatting

Buitengewoon veilig; Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie

## Aanleiding, doel en opzet onderzoek

Voor toezichts- en handhavingstaken, evenals voor het opsporen van (bepaalde) strafbare feiten, worden naast de politie (algemene opsporingsambtenaren) ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) ingezet. Deze boa's vervullen een steeds belangrijker rol: de afgelopen decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Gemeenten zetten in toenemende mate en met steeds meer taken gemeentelijke boa's in voor toezicht en handhaving.<sup>1</sup> Ook in andere gebieden vervult de boa een belangrijke rol. In bijvoorbeeld natuurgebieden en het openbaar vervoer zien we de inzet van boa's voor toezicht en handhaving. Het gaat ondertussen om meer dan 24.000 boa's die in zes verschillende domeinen<sup>2</sup> actief zijn. Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland en is eigenlijk in heel Europa zichtbaar.<sup>3</sup>

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft DSP-groep verdiepend onderzoek verricht naar de taken, samenwerking en arbeidsomstandigheden van boa's in de periode januari 2020 tot en met september 2020. De resultaten van deze studie dienen als input voor het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) en Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het ministerie van JenV voor toekomstig beleid voor boa's. Met het dit onderzoek wordt tegemoetgekomen aan de toezegging van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Kamer<sup>4</sup>.

Het veldwerk van het onderzoek is gestart in januari 2020 en werd medio maart overrompeld door de Covid-19/coronacrisis. De crisis had grote gevolgen voor boa's, die een belangrijke rol kregen bij het handhaven van de coronamaatregelen. Tijdens het veldwerk is daarom in overleg met het WODC en JenV een aantal fundamentele wijzigingen in het onderzoek aangebracht en werden naast de 'normale praktijken' ook de buitengewone omstandigheden als gevolg van de coronacrisis betrokken: we maakten het onderscheid tussen 'voor-corona' en 'tijdens-corona'. De uitbreiding van het onderzoek werd door de minister van JenV toegezegd aan de Tweede Kamer.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> O.a. R. van Steden (2019). Position paper voor rondetafelgesprek 7 maart 2019. Bescherm boa's tegen pleidooien voor strenge ordehandhaving en geweldsmiddelen; A. van Dijk, *De toekomst van de lokale handhaving reframed* (SMV, 2017).

<sup>2</sup> Zie voor de domeinen de lijst met afkortingen.

<sup>3</sup> Overigens is er in Nederland daarnaast nog sprake van een sterke toename van de betrokkenheid van private beveiligingsbedrijven in de afgelopen decennia. Daar gaan we in dit rapport niet op in.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 893.

<sup>5</sup> Brief van de minister van Justitie en Veiligheid .d.d. 27 mei 2020 inzake verslag van een schriftelijk overleg over de nationale veiligheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Kamerstukken 29 628, nr. 947, pag. 8).

## Probleemstelling en afbakening

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

*Wat zijn de taken en de inzet van de boa's in de praktijk, hoe verloopt de samenwerking met de politie en met andere partijen (taakafbakening en –verdeling) en wat zijn de arbeidsomstandigheden van de boa's (met name wat betreft veiligheid) tijdens hun taakuitoefening?*

*In hoeverre zit de huidige toepassing van het leefbaarheids criterium en het uitvoerings criterium<sup>6</sup> effectief toezicht en handhaving in de weg?*

Deze hoofdvraag is in gedetailleerde onderzoeksvragen uitgesplitst (zie rapportage). Waar mogelijk en relevant wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie voor en tijdens de coronacrisis.

Dit onderzoek richt zich op de taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking met de politie van boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), domein 2 (milieu; specifiek de groene boa's die toezicht en handhaving uitoefenen in het buitengebied) en domein 4 (openbaar vervoer). In totaal gaat het daarbij om meer dan 11.000 boa's.

## Onderzoekverantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende methoden ingezet en zijn diverse bronnen geraadpleegd. Er is gekozen voor een gelaagd onderzoeksdesign:

- ① Eerst is een algemeen beeld geschetst aan de hand van documentonderzoek van het formele kader en literatuur. Ook vond een tiental meer algemene interviews plaats met bijvoorbeeld politie, het OM, Justis, ministerie van JenV, ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Vervolgens zijn registraties over het aantal boa's opgevraagd.
- ② Daarna is iets ingezoomd. Er zijn via enquêtes in totaal 46 werkgevers (gemeenten, natuurbeheerwerkgevers, ov-bedrijven etc.) en 547 boa's bevraagd over de (lokale) inzet van boa's.
- ③ Vervolgens is verdiepend onderzoek uitgevoerd aan de hand van vier casussen bij verschillende soorten werkgevers: een grote gemeente (Rotterdam), een middelgrote gemeente (Súdwest Fryslân), twee natuurbeheerorganisaties (Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) en een ov-bedrijf (NS). Per casus zijn meerdere gesprekken gevoerd met in totaal 31 personen.
- ④ Na een eerste analyse van alle uitkomsten is weer uitgezoomd en werd een focussessie gehouden om de – toen nog voorlopige – uitkomsten te duiden en zo mogelijk te generaliseren. Daarnaast zijn de uitkomsten op hoofdlijnen ter reactie voorgelegd aan vertegenwoordigers van twee vakbonden. Voor een feitelijke check zijn onderdelen van het rapport teruggelegd bij betreffende stakeholders.

<sup>6</sup> Het leefbaarheids criterium en uitvoerings criterium zijn ingevoerd om tot een goede taakafbakening en -verdeling tussen boa's en politie te komen, en gelden alleen voor domein 1. We gaan in hoofdstuk 2 dieper op deze criteria in. Zie voor de details ook box 2.1.

Voor de begeleiding van dit onderzoek is door het WODC een begeleidingscommissie ingesteld. De leden van die commissie hebben met een kritische blik en opbouwend commentaar een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van dit onderzoek.

Het onderzoek kent enkele beperkingen, met als twee belangrijkste:

- ③ De opdracht om taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking met de politie voor boa's in drie domeinen in kaart te brengen is minder eenvoudig dan hij op het eerste gezicht lijkt. De boa-praktijk is zeer complex en kent vele varianten met elk eigen stakeholders. Eigenlijk heeft de groene boa een totaal andere baan dan de openbaar vervoer boa of de boa – die we het meest in beeld zien – die in een gemeente handhavend optreedt. Het onderwerp van onderzoek is actueel, ligt politiek-bestuurlijk gevoelig en is daarmee – ook door de huidige coronacrisis – erg dynamisch.
- ③ Daarbij heeft ook de coronacrisis de zaken – al dan niet tijdelijk – veranderd. Het onderzoek is januari 2020 gestart en werd medio maart overrompeld door de coronacrisis, waarbij ook de boa's vol in de wind kwamen te staan. Via aanpassingen – in de vragenlijsten een strikte scheiding tussen voor-corona en tijdens bijvoorbeeld – en door aanvullende interviews hebben we een beeld kunnen krijgen van de situatie voor en de situatie tijdens de coronacrisis tot september 2020 (afsluiting veldwerk).

## Uitkomsten onderzoek

We vatten de uitkomsten van het onderzoek samen aan de hand van de gedetailleerde onderzoeksvragen.

### Wettelijk kader

- 1 *Welke wettelijke taken, bevoegdheden en middelen zijn voorbehouden aan de boa's en hoe verhoudt zich dit tot de taken van de politie? Welke landelijke afspraken zijn hierover gemaakt?*

Boa's zijn buitengewoon opsporingsambtenaren met opsporingsbevoegdheden die samenhangen met hun functie. Er is één wettelijk kader, waarin onderscheid wordt gemaakt in vijf inhoudelijke domeinen en een 'restdomein' waarin betreffende bevoegdheden zijn geëxpliciteerd. Al die domeinen kennen een eigen uitwerking in taken en verantwoordelijkheden.<sup>7</sup> Er is dus niet één set aan taken, bevoegdheden en middelen die zijn voorbehouden aan boa's. Elk domein biedt een breed en optioneel pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.

De verdere invulling van de taken en verantwoordelijkheden gebeurt door de boa-werkgever die binnen dit pakket aan bevoegdheden en geweldsmiddelen een selectie maakt gekoppeld aan de taakomschrijving van 'zijn' boa's. Het gebruik van bevoegdheden dient altijd gekoppeld te zijn aan de vervulling van de aan de functie gerelateerde taken. Die werkgevers zijn overigens publiek, semi publiek of privaat; een gemeente (van groot tot klein), natuurbeheerorganisatie of een openbaar vervoerbedrijf bijvoorbeeld.

---

<sup>7</sup> En tijdens corona ook nog noodverordeningen per veiligheidsregio. We zijn hier in hoofdstuk 6 verder op ingegaan.

Waar de boa specifieke opsporingsbevoegdheden heeft, heeft de politie generieke opsporingsbevoegdheden. Dat betekent dat er een overlap is van taken. De taken van de politie zijn gericht op het handhaven van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten. In de Politiewet 2012 wordt bepaald dat boa's verplicht zijn tot samenwerking met de politie en dat er bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven over hun samenwerking met de politie.

Landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en politie zijn er niet. Er bestaat geen officieel gemeenschappelijk document waar boa's – of beter boa-werkgevers – gezamenlijk met de politie afspraken hebben gemaakt en vastgelegd. Wel heeft de politie zijn standpunt ten aanzien van de samenwerking met boa's vastgelegd in de notitie 'Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar; verkenning politie over samenwerking met boa's' (politie, 2018<sup>8</sup>). Dit document kijkt met name naar de domein 1 boa's.

## Aantallen

- 2** *Hoeveel boa's zijn er werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), domein 2 (natuur, milieu) en domein 4 (openbaar vervoer)?*

Er zijn volgens de opgave van Justis (peildatum februari 2020) 4.075 boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), 2.404 boa's in domein 2 (natuur, milieu) en 4.763 boa's in domein 4 (openbaar vervoer). Naar verwachting zijn deze aantallen een kleine overschatting van het daadwerkelijke aantal. Deze boa's zijn werkzaam bij een groot aantal werkgevers (meer dan 500). Over de jaren is er sprake van een groei van het aantal boa's in domein 1, een krimp van domein 2 boa's en kleine groei van domein 4 boa's.

## Inzet van boa's en samenwerking met politie

- 3** *Hoe worden boa's door hun werkgevers ingezet (taken) en is deze inzet overal in Nederland hetzelfde?*
- 4** *Hoe wordt er door politie en boa's samengewerkt en wat zijn de hierover gemaakte afspraken?*

Het zijn de boa-werkgevers die invulling geven aan de taken, bevoegdheden en middelen van boa's, dit vanzelfsprekend binnen de wettelijke kaders en de indeling in domeinen en waar nodig in samenspraak met anderen (bijvoorbeeld in de driehoek, de provincie of ten behoeve van een vervoersconcessie).

De inzet van boa's is zeer divers. Verschillen zijn er wettelijk: per domein is er een set aan bevoegdheden en taken waarvoor de boa kan worden ingezet. Domeinen 1, 2, 4 hebben uiteenlopende bevoegdheden en domeinlijsten. Binnen de domeinen zijn er verschillen per werkgever ten aanzien van de aangevraagde bevoegdheden, afgestemd op het takenpakket van de boa. Vervolgens zijn er verschillen per werkgever en per afdeling/onderdeel afhankelijk van de visie – of visies –, politiek-bestuurlijke motivaties en (financiële) mogelijkheden over waar een boa voor dient te worden ingezet.

---

<sup>8</sup> Bijlage bij de Kamerbrief van minister Grapperhaus van 10 december 2018: Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie (Directoraat-Generaal Politie kenmerk 2438876).

De taken van boa's kunnen worden ingedeeld in:

- ② de aanpak van overlast, kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten;
- ② de opsporing van strafbare feiten binnen de openbare ruimte;
- ② de opsporing van (economische) milieudelicten;
- ② de handhaving van algemene bepalingen omgevingsrecht;
- ② de aanpak van overlast en kleine ergernissen waarmee huisregels binnen het openbaar vervoer worden overtreden;
- ② de opsporing van strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer.

Ook kunnen boa's specifieke aandachtsgebieden hebben (zoals afval op straat, jeugd, horeca, veiligheid, gastheerschap, punctualiteit van treinen en controle op geldige vervoersbewijzen). Saillant is dat de taken van boa's zich volgens werkgevers meer dienen te richten op handhaving (preventie, controle op overlast etc.), terwijl de boa's vinden dat de focus ligt op opsporing (beboeten etc.).

Er is sprake van een overlap van taken van de boa's en de politie. Er is een 'grijs gebied' waarin beide partijen (mogen/moeten) opereren. Ook de politie is 'van de kleine norm'<sup>9</sup>. In de praktijk wordt een beweging gezien waarbij de politie minder taken op straat uitvoert en de boa's deze taken oppakken. Deze ontwikkeling wordt verschillend bekeken. Het feit dat boa's identiteitscontrole doen, wordt in het ene geval gezien als een terugtrekkende beweging van de politie die daarvoor geen tijd meer heeft. Maar in het andere geval wordt het gezien als een wenselijke -en bewuste- keuze, omdat daarmee het aantal (mogelijke aanleidingen voor) incidenten aanzienlijk wordt verkleind en de politie tijd vrijspeelt voor andere taken. De daadwerkelijke begrenzing van boa-taken wordt in sommige situaties lastig gevonden: situaties zijn niet statisch en kunnen snel veranderen, waardoor in voorkomende gevallen boa's opereren zonder bevoegdheden. Zo geven boa's aan zich ook te richten op handhaving van de openbare orde. Ook vraagt de politie soms hulp bij de ondersteuning van wat door boa's wordt genoemd 'klusjes' (straat afzetten bijvoorbeeld). Dit geeft boa's niet het gevoel een gelijkwaardige samenwerkingspartner te zijn.

De samenwerking met de politie is niet eenduidig. Er zijn er geen landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en de politie, ook niet per domein. Per basisteam en per persoon kan het verschillen hoe met boa's gezamenlijk wordt opgetreden, back-up wordt verleend en informatie wordt uitgewisseld. **Overall is er bij boa's en politie behoefte aan een meer lokaal-geborgde vorm van duidelijke en praktisch werkbare (operationele) afspraken over de samenwerking boa's-politie.** Besef daarbij dat er vanuit een politieperspectief – gegeven de zeer diverse boa-praktijk (domeinen, meerdere werkgevers) – aan de kant van 'de' boa's sprake is van een nog grotere diversiteit aan samenwerkingspartners.

Politie en boa-werkgevers – maar ook de verschillende boa werkgevers onderling – kennen elkaar soms niet of nauwelijks en werken – zeker buiten nabije geografische eenheden en identieke domeinen – niet samen.

---

<sup>9</sup> Term die wordt gebruikt voor overtredingen en kleine strafbare feiten die het ordentelijk verkeer tussen burgers ontregelen en vooral het gevoel van veiligheid aantasten.

Er zijn tussen en binnen de domeinen specifieke aandachtspunten. Boa's die werken in of met kleinere gemeenten hebben vaker te kampen met onbekendheid bij de politie over hun taken en bevoegdheden. Voor met name de groene boa's is het lastig dat de politie binnen het werkgebied (bijna) niet zichtbaar aanwezig is. Ook aanrijtijden en vindbaarheid voor back-up zijn lastig in niet altijd even toegankelijke natuurgebieden. Vervoerders die door het hele land rijden, hebben te maken met verschillende politieteams/eenheden en verschillende lokale afspraken.

## Arbeidsomstandigheden boa's en back-up politie

- 5 *Wat zijn de arbeidsomstandigheden van boa's? Dan gaat het vooral om arbeidsveiligheid.*
- 6 *In hoeverre is de samenwerking met de politie zodanig dat er tijdig ondersteuning wordt verleend als de arbeidsveiligheid van boa's in het geding is en wat zijn de hierover gemaakte afspraken?*
- 7 *Wat zijn hierbij de eventuele knelpunten en hoe gaan de werkgevers, politie en boa's hiermee om?*

Net als andere beroepsgroepen die werken met een publieke taak zoals de politie, worden ook boa's slachtoffer van agressie en geweld. Afgelopen jaar – gevraagd naar de tijd VOOR de coronacrisis – was (van alle boa-respondenten)

- 🕒 95% slachtoffer van verbale agressie;
- 🕒 68% van intimidatie;
- 🕒 58% van fysieke agressie.

Deze slachtofferpercentages lijken op basis van eerdere studies hoger dan de slachtoffer percentages bij de politie. Opvallend is verder dat werkgevers een lagere inschatting maken van het percentage (van 'hun') boa's dat slachtoffer is geworden van agressie en geweld.

Daarnaast geeft 31% van de boa-respondenten aan slachtoffer te zijn geweest van agressie en geweld door een collega. Ook deze zogenoemde interne agressie dient serieus genomen te worden en vereist – overigens aparte – aanpak.

De gevolgen voor boa's die slachtoffer zijn geworden van agressie of geweld zijn van verschillende orde. Ongeveer twee vijfde deel geeft aan dat zij geen gevolgen ondervonden van de incidenten. In de andere gevallen gaat het om fysieke klachten, onveilige gevoelens, meer alertheid en terughoudendheid tijdens het werk. Voor de werkgevers betekent dit verzuim, 'beschadiging' van de boa's en in het ernstigste geval uitval.

Werkgevers nemen diverse maatregelen om een veilige(r) werkomgeving voor de boa's te realiseren. Volgens boa's en andere stakeholders is hier flink ruimte voor verbetering. Slechts de helft van de boa's is van mening dat zijn/haar werkgever genoeg doet bij de opvang van eventuele boa slachtoffers. Een derde van de boa's vindt dat de werkgever genoeg doet aan het voorkomen van (de gevolgen van) incidenten. Vooral het oordeel van domein 4 boa's (openbaar vervoer) is hier opvallend weinig positief. Met name kleinere werkgevers (minder boa's in dienst) behoren meer maatregelen in te zetten ter voorkoming van incidenten (preventie) en voor de opvang, ondersteuning en nazorg na eventuele incidenten.



Volgens de opgave van Justis mag van de boa's in domein 1 (openbare ruimte) 65% handboeien toepassen en 6% een wapenstok dragen. Voor domein 4 (openbaar vervoer) is dat respectievelijk 30% en 2%. Domein-2 boa's (natuur, milieu) zijn zwaarder uitgerust: 23% mag gebruik maken van handboeien, 17% van een wapenstok, 15% van pepperspray, 4% van vuurwapens en 1% mag diensthonden inzetten.

Over de behoefte aan, en noodzaak van, bewapening verschillen de opvattingen flink.

- 🕒 Van de geënuquëteerde boa's geeft ruim de helft aan behoefte te hebben aan meer bewapening. Veelal hebben deze boa's de beschikking over handboeien. De wapenstok – dit is waar het huidige bewapeningsvraagstuk op inzoomt – werkt volgens hen preventief en is onder andere nodig om te kunnen optreden bij grote groepen. Ook de vakbonden benadrukken de relevantie van bewapening – vanuit het oogpunt van professionalisering.
- 🕒 Andere respondenten zeggen dat hun mond het beste wapen is, en de-escalerend optreden centraal dient te staan. De behoefte aan meer bewapening is groter bij boa's die eerder slachtoffer werden van agressie/geweld en bij boa's die zich vaker onveilig voelen.
- 🕒 Werkgevers en leidinggevendenden zijn doorgaans nog terughoudender. Benadrukt wordt dat goede afspraken over taken en samenwerking met de politie en een goede training relevanter zijn om te komen tot veilige(r) werksituaties voor boa's. Eventuele bewapening dient te worden gezien als sluitstuk.

De back-up door de politie in geval van nood, als de veiligheid van boa's in het geding is, is een belangrijk aspect van de samenwerking tussen boa's en politie. Minder dan de helft van de geënuquëteerde boa's is tevreden over de back-up die hij/zij krijgt bij gevaarlijke situaties van collega's, politie en anderen. Een knelpunt ten aanzien van de back-up is dat de politie (te) lang op zich laat wachten. Daarnaast wordt gezegd dat de politie moeilijk of niet bereikbaar is en door onderbezetting niet beschikbaar.

De samenwerkingsafspraken over de back-up zijn in voorkomende gevallen lokale afspraken waardoor eenduidigheid ontbreekt.

## Coronacrisis

- 8** *Wat betekende de coronacrisis voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie? Wat ging er goed en dient behouden te blijven?*

Tijdens het onderzoek werden we overvallen door de coronacrisis. Met een extra slag is de bovenstaande onderzoeksvraag alsnog meegenomen. Merk op dat het veldwerk van het onderzoek liep tot september 2020. Op het moment van schrijven (oktober 2020) duurt de coronacrisis voort en neemt de betekenis van de crisis voor boa's een mogelijk andere wending: de sfeer wordt grimmiger en de druk op politie en boa's om fors te handhaven neemt toe.

Boa's, met name domein 1 boa's, zijn massaal ingezet op de handhaving van de noodmaatregelen. Dit kan zijn het aanspreken op het overtreden van de noodmaatregelen of het daadwerkelijk strafrechtelijk optreden.

Boa's worden slachtoffer van agressie en geweld. Tijdens de coronacrisis – kijkend naar de periode 15 maart 2020 tot het laatste moment van enquêteren 15 augustus 2020 – gebeurde dit voor (alle boa-respondenten) 2020:

- 🕒 52% vaker dan 'normaal' slachtoffer van verbale agressie (en 9% minder vaak);
- 🕒 24% vaker slachtoffer van intimidatie (en 17% minder vaak);
- 🕒 22% vaker slachtoffer van fysieke agressie (en 17% minder vaak).

De gezamenlijke focus en urgentie van de coronacrisis heeft zaken versneld. Het woord 'boost' wordt hier frequent genoemd. De crisis biedt ook kansen voor verbetering van de samenwerking en (daarmee) taken en arbeidsomstandigheden van boa's. Op strategisch niveau is de samenwerking met externe partners verbeterd, uitzonderingen daargelaten. Dit werd in de enquête door zowel werkgevers als werknemers (boa's) bevestigd. "Door de crisis werken verschillende ketenpartners werker nauwer samen", "Informatie wordt makkelijker met elkaar gedeeld" en: "gezamenlijke focus" zijn frequent genoemde voorbeelden. Er zijn diverse crisis overleggen geweest, waarbij korte lijnen zijn ontstaan en bestendigd. Zowel werkgevers als boa's zelf benoemen de samenwerking met de politie en de informatiedeling met de politie als 'verbeterd'. Ook de communicatie met collega's onderling en met boa's uit andere gemeenten is verbeterd. Toch zijn de ervaringen wisselend en domein afhankelijk. Overall hebben de ov-boa's het minste 'profijt' van de crisis, zij ondervinden vooral 'gedoe' en weinig verbetering ten aanzien van de toch al relatief goede samenwerking met de politie.

## Gevolgen voor toekomst

- 9 *Als de huidige wet- en regelgeving in Nederland wordt afgezet tegen de (maatschappelijke) ontwikkelingen en de gesignaleerde praktijk van boa's, wat zijn dan op basis van dit onderzoek, de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking tussen boa's, politie, werkgevers (gemeentebesturen) en andere veiligheidspartners (publiek en privaat), lokale veiligheidsdomein en de bruikbaarheid en houdbaarheid van het leefbaarheids criterium?*

Boa's worden ingezet om in te spelen op de vraag naar handhaving die de drukkere en veranderende maatschappij met zich meebrengt. De politie heeft onvoldoende capaciteit om deze taak (alleen) op te pakken. De boa's hebben afgelopen jaren een professionaliseringsslag gemaakt.

De gesignaleerde praktijk van boa's is hierboven beschreven bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 8. De huidige stand van zaken kan worden samengevat als:

- ② Het boa-veld is divers en complex.
- ② Er is op dit moment geen sprake van centrale beleidsvorming en implementatie (visie/missie, instructie) en centrale/overkoepelende data/informatieverzameling en kennisopbouw.
- ② Er is overlap van boa-taken en politietaken. Het leefbaarheids criterium werkt hier in de praktijk niet of nauwelijks verhelderend.
- ② Er is sprake van een verschuiving van taken van politie naar boa's.
- ② De coronacrisis is een boost (geweest) voor samenwerking en heeft geleid tot extra taken voor de boa's.

### **Taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking**

Op basis van dit onderzoek formuleren we mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking. De meest relevante zijn:

- ② Bij de inzet van boa's moet gekeken worden naar risico's die taakuitvoering met zich meebrengen. Goede praktische samenwerking met politie en zicht op risicovolle situaties en hoe daarin te handelen zijn randvoorwaarden voor taakuitvoering.
- ② Daarbij mag sprake zijn van een verdere formalisering van samenwerkingsafspraken (landelijke kaders, verder vastleggen taken/verantwoordelijkheden van hetgeen uniform kan worden geregeld). Juist ook omdat het leefbaarheids criterium onbekend is en/of niet praktisch bruikbaar wordt gevonden.
- ② Over het bewapenen van boa's wordt uiteenlopend gedacht. Het toekennen van gewelddmiddelen aan boa's wordt door de meerderheid van de werkgevers en bijna de helft van de geënquêteerde boa's niet gezien als eerste oplossing voor 'onveilige werksituaties'. Goede werkafspraken inclusief taakstelling worden belangrijker gevonden. Daarentegen geven andere werkgevers en een kleine meerderheid van de boa's aan bewapend te willen worden.
- ② Er zijn mogelijkheden voor verbetering voor boa-werkgevers – die allen de wettelijke plicht hebben om te investeren in een veilige werkomgeving voor hun boa's. Deze rol behoort steviger door werkgevers te worden opgepakt, met name door kleinere werkgevers (met minder boa's in dienst).
- ② Het is belangrijk dat de samenwerking tussen politie en boa's wordt geïntensiveerd, en daarin ook wordt geïnvesteerd. De coronacrisis legt een druk op meer samenwerking boa's-politie en maakt de noodzaak voor een verdere en intensievere samenwerking ook heel duidelijk.
- ② In het verlengde van bovenstaande dient ook in de verdere professionalisering van de boa's te worden geïnvesteerd en geborgd op operationeel en strategisch niveau.

### **Leefbaarheids criterium**

Ten aanzien van de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor het leefbaarheids criterium – dat alleen betrekking heeft om domein 1 – constateren we op basis van dit onderzoek het volgende. Het leefbaarheids criterium in deze vorm blijkt niet helder, is in de praktijk lastig bruikbaar, wordt op de werkvloer ook niet gebruikt. Duidelijk is dat het geen oplossing biedt voor de onderliggende problemen (taakverdeling

en -afbakening). Een uitbreiding van de lijsten lijkt niet op zijn plaats en kan leiden tot 'verfrommeling' van het strafrecht.

Andere gevolgen voor de toekomst en bovengenoemde punten zijn in de slotbeschouwing verder uitgewerkt.

## Slotbeschouwing

Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek, waar staan we en wat vinden we daarvan als onderzoekers?

### Waarde en bruikbaarheid van dit onderzoek

Dit onderzoeksrapport is gebaseerd op verschillende methoden en vele bronnen (literatuur, registraties, interviews, enquêtes, casestudies en focussessie) en werd uitgevoerd in tijden waarop de boa's onder druk stonden door de coronacrisis. De complexiteit en diversiteit van het veld bleek een uitdaging.<sup>10</sup> Dat het veld omvangrijk en divers is, zagen we ook in de grote variëteit tussen en binnen de casussen. Dat gezegd hebbende, is dit een van de weinige onderzoeken, zo niet het enige onderzoek, waarin in brede zin naar het boa-vraagstuk is gekeken en uitgebreid gesproken is met – en geënuquêteerd onder – boa's, werkgevers, politie, gemeenten, OM en departementen.

### Door de oogharen kijkend

#### Beeld en taken

Het boa-landschap is complex, omvangrijk en zeer divers. Dit is in de wet al zo verankerd, maar het lijkt niet tot alle stakeholders door te dringen. Er zijn veel en verschillende spelers, met verschillende rollen o.a. de werkgevers die boa's in dienst hebben, de toezichthouders, de samenwerkingspartners in de veiligheidsketen, beleidsvormende ministeries, etc. Desondanks gaat de aandacht – van media tot aan de opstellers van regelingen en verordeningen – vooral uit naar de gemeentelijke boa's in domein 1 (openbare ruimte): het beeld van twee boa's die op een plein enkele mensen aanspreken. De boa's in het openbaar vervoer en in de natuur krijgen veel minder aandacht. Zo ook die ene boa in een kleine gemeente.

Er is weinig zicht op trends op landelijk niveau over aantallen boa's, de toekenning van bevoegdheden en geweldsmiddelen, slachtofferschap van agressie en geweld en incidentenregistraties. Landelijke organisaties als Justis, het ministerie van JenV en VNG kunnen hier een actievere rol in spelen.

#### Verschuiving taken en professionalisering

De rol van de boa's is in de afgelopen jaren verschoven naar het zwaardere/meer stevige en meer politieke boa-werk. Boa's nemen meer taken van de politie over. Een en ander vraagt wat van boa's, werkgevers en

---

<sup>10</sup> Zo gaven verschillende boa-werkgevers aan niet te willen meewerken aan de enquête, maar wel interviews te willen geven, omdat dat volgens hen meer recht doet aan de zeer complexe realiteit.

politie om te zorgen voor een veilige taak bij het uitvoeren van die grotere, steviger rol. Daarnaast is er ook de andere meer dienstbare kant waar boa's de politie behulpzaam zijn ("klusjes"). Bij de vraag of er sprake is van een verschuiving van taken van politie naar boa's past ook een bredere discussie over de informatiepositie van de politie. De vraag is immers of – en in hoeverre – de politie als het ware indirect via de boa's de benodigde antennes in de samenleving houdt. De politie zit immers nu samen met de boa's in de 'haarvaten van de samenleving'. Ondertussen valt wel te constateren dat de boa niet meer is weg te denken uit het brede palet van toezicht en handhaving.

De professionalisering van boa's wordt steeds groter – maar dit lijkt afhankelijk van de wil, inzet en investeringen van werkgevers. Daarmee treedt een zekere afhankelijkheid op, die mede wordt bepaald door politiek-bestuurlijke en financiële belangen. "Nu zijn we te vaak nog een gewillige helpende hand (operationeel) en daarmee soms een gemakkelijke speelbal voor de belangen en wensen van anderen (politiek-bestuurlijk)". Er moet worden nagedacht over hoe de samenwerking boa's-politie en de professionaliteit van de boa's kunnen worden verbeterd en geborgd, op operationeel - maar zeker ook op strategisch niveau.

### **Veiligheid van en voor de boa**

Dat boa's net als andere beroepsgroepen met een publieke taak slachtoffer worden van agressie en geweld ligt – hoe pijnlijk dit ook moge zijn – in de lijn der verwachting. Wat opvalt is dat er geen brede slachtofferenquête (meer) bestaat waarin periodiek, naast andere beroepsgroepen met een publieke taak, ook boa's worden bevraagd, vergelijkbaar met de JenV/CBS slachtofferenquête in de veiligheidsmonitor voor de bevolking. De meerderheid van de werkgevers houdt weliswaar een incidentenregistratie bij maar dat is heel andere informatie. Een slachtofferenquête en een incidenten registratie zijn twee verschillende bronnen met hun eigen voor en nadelen en daarom zou het goed zijn beide methoden te gebruiken. Nu kunnen we hoogstens indicatief iets zeggen over agressie en geweld tegen boa's in vergelijking tot de politie: boa's lijken vaker slachtoffer te zijn van agressie en geweld dan de politie. We kunnen niks zeggen over de ontwikkelingen die er in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Nam agressie en geweld tegen boa's toe? Zo ja waar dan, bij welke boa's en hoe dan? We weten het niet al kunnen we op basis van dit onderzoek wel vaststellen dat er sprake is geweest van een toename van agressie en geweld tegen boa's tijdens de coronacrisis voorjaar/zomer 2020. Het (door)starten van een monitor Veilige Publieke Taak zou een goede aanzet zijn om af te komen van incidentele onderzoeken en meningen over agressie en geweld tegen boa's (in relatie tot andere beroepsgroepen).

### **Geweldsmiddelen**

Dit onderzoek biedt ook relevante informatie over de mate waarin bewapening wel of niet gewenst is door boa's en hun werkgevers. De behoeften zijn zeer uiteenlopend. Wanneer het doel van de korte wapenstok is het aantal agressie en geweldincidenten te verminderen, dient ook te worden gekeken naar andere elementen die van invloed zijn op agressie en geweldsincidenten, zoals (o.a.) het (niet) lopen in koppels en (de tevredenheid over) back-up. Vanzelfsprekend dienen er afspraken te zijn met de politie over heldere en afgebakende taken.

## **Vakbekwaamheid en opleiding**

Een punt waar we onvoldoende zicht op hebben gekregen in dit onderzoek is de vakbekwaamheid van de boa's. Opleidingen voor boa's zijn divers en selectiecriteria en ervaring en kwalificaties bij instroom zijn ons niet of slechts zeer ten dele bekend. Het maakte ook geen onderdeel uit van dit onderzoek, maar verdient een nadere verkenning, want het vormt een belangrijk onderdeel van de verdere professionalisering en taakuitvoering van boa's. Daarbij dient dan te worden gekeken naar opleiding van boa's en hoe deze zich verhoudt tot de opleiding van de politie, maar ook naar de selectie eisen die werkgevers voor boa's stellen, de kennis/ervaring bij instroom (instapniveau) en wijze waarop de kennis en ervaring van de boa's tijdens hun loopbaan worden geborgd.

## **Samenwerking**

De verbetering van samenwerking met de politie vraagt om een wederzijdse investering. Op korte termijn lijken operationele samenwerkingsafspraken en afspraken over informatie-uitwisseling tussen boa's en politie (nog steeds) de meest urgente aandachtspunten. Zeker dit eerste dient lokaal/regionaal te worden ingevuld voor de afspraken over informatie-uitwisseling kan ook worden gekeken naar landelijke partijen (politie, ministerie JenV, VNG, OM). Een bestendige complexe samenwerking betreft verschillende elementen die allen 'op orde' dienen te zijn: het samenwerkingsverband, samenwerkingsafspraken, regie en continuïteit, informatie-uitwisseling, samenwerkingscultuur (o.a. imago, vertrouwen, waardering, leiderschap).

## **Variëteit en beleid & kennisopbouw**

Voor ketenpartners en burgers is de variëteit aan 'typen' boa's – en daarmee het niet eenduidig optreden – niet altijd duidelijk te begrijpen. Er kan gegeven de genoemde verschillen – ook gegeven de huidige wet en regelgeving – dus geen sprake zijn van een centrale of eenduidige beleidsvorming en implementatie (o.a. visie/missie, instructie) en centrale/overkoepelende data/informatie verzameling en kennisopbouw. Beleidsvorming en implementatie dient met deze diversiteit rekening te houden. Het is niet realistisch alle boa's over één kam te scheren, zoals – volgens verschillende respondenten – aanvankelijk is gebeurd tijdens de coronacrisis. Aandacht vergen de kleinere organisaties/locaties/werkgevers die op meerdere punten ondersteuning nodig lijken te hebben (bijvoorbeeld bij verdere professionalisering en arbobeleid).

## **Tot slot**

Er zijn in Nederland meer dan 20.000 boa's actief en in de domeinen die wij onderzochten lopen meer dan 10.000 boa's rond in de openbare ruimte van gemeenten, natuur en het openbaar vervoer. Boa's vormen een belangrijke hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Ze zijn ondertussen niet meer weg te denken uit het totale pakket aan toezicht, handhaving en opsporing. Hun plek in het veiligheidsbeleid, de samenwerking met anderen – met name politie –, en hun veiligheid vergt daarbij serieuze aandacht. We hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan de verdere beleidsontwikkeling, inbedding en professionalisering van 'de boa's' in Nederland.

DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 410  
1013 CR Amsterdam  
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl  
KvK 33176766  
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

#### **Dienstverlening**

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

#### **Expertise**

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

