



# **BOA en politie, niet naast elkaar maar met elkaar**

**Verkenning  
politie over  
samenwerking met  
BOA's**

**Jaco van Hoorn**

Auke van Dijk/Jord Koppejan/Jos Speetjens

**Concept**

Versie 3

Versie datum 12 juni 2018

## Inleiding

Aanleiding voor deze notitie is de lopende discussie over de positie van externe Buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) en de samenwerking met de politie. De discussie richt zich op uitbreiding van taken van de boa's, het toekennen van geweldsmiddelen en een andere samenwerking met de politie. Daarbij speelt ook de vraag of de politie nog aanspreekbaar is op handhaving van de zogenaamde 'kleine norm'. De commissie Kijken besteedt ook aandacht aan het vraagstuk en doet de volgende aanbeveling:

*Voorkom dat er sluipenderwijs een nieuwe lokale politielaaag ontstaat. Het bestaan van lokale toezichthouders en handhavers/ BOA's en particuliere terreinbeheerders is een feit en draagt bij aan veiligheid. Maar de politie moet de regie blijven houden op het toezicht in de openbare ruimte en moet de verbindingen tussen de verschillende vormen van veiligheidszorg organiseren. Actieve en georganiseerde betrokkenheid op elkaars werk is een noodzakelijke voorwaarde om te voorkomen dat er al te diverse en dus voor de burger onduidelijke praktijken ontstaan.*

Het is wenselijk dat de politie in deze discussies opnieuw haar standpunt definieert. Deze notitie beschrijft wat de eigen handhavende taak van de politie in het publieke domein is, maar het gaat ook in op de daar rol van de – voornamelijk gemeentelijke – externe boa's. Daarbij komen vraagstukken over vormgeving van de samenwerking aan de orde, maar er is ook aanleiding het bevoegdhedenkader van externe boa's opnieuw te doordenken. Verder spelen vraagstukken als informatiedeling en geweldstoepassing. Deze vraagstukken kennen naast praktische ook principiële elementen. Met deze notitie wil de politie een helder standpunt innemen in het maatschappelijke debat over de toekomst van handhaving en toezicht.

## Context

Uit de verschillende rapporten, essays en debatten komt een eenduidig beeld naar voren: de politie staat in het spanningsveld. Enerzijds is er de wens om een aanspreekbare, interveniërende en lokaal verankerde

### Cijfers

In Nederland werken ca 23.700 boa's bij circa 1100 verschillende instanties:  
3900 gemeentelijk handhavers  
2450 Milieuboa's (groen en grijs)  
850 Jeerplichtambtenaren  
4800 Boa's openbaar vervoer,  
700 sociaal rechercheurs en  
ca 10.800 boa's in de generieke opsporing

Bevoegdheden geweldsmiddelen volgens overzicht Dienst Justis

193	vuurwapens
292	pepperspray
780	wapenstok
4329	handboeien

Naar schatting zijn werkelijke cijfers ca 75 % van de verleende bevoegdheden.

### Stakeholders

- Burgers
- Openbaar Ministerie (Parket CVOM, Functioneel Parket)
- Ministerie van J&V
- VNG
- G4 / G32
- Burgemeesters
- Wethouders
- Natuurbeschermingsinstanties
- Werkgevers (groene) Boa's
- Beveiligingsbranche
- Vakbonden

### Relevante documenten

- Beleidsregels Buitengewoon opsporingsambtenaar (Minister JenV 2017)
- Brief VNG/G4 aan de Minister van JenV d.d. 11-09-2017
- De toekomst van lokale handhaving reframed (SMV 2017)
- Evaluatie politiewet, Doorontwikkelen en verbeteren (zie Evaluatie politiewet 2017)
- Motie Dijkstra die oproept tot meer staandhoudingen in het verkeer door de politie (TK 2018)
- Naar een veiliger samenleving (Minister VenJ 2014)
- Boa-manifest: "Naar een weerbare samenleving", van Winsemius
- Omdat de burger dat van ons verwacht (VNG 2016)
- Podium voor goed politiewerk (Politie 2017)
- Strategisch kompas politie (Politie 2017)
- Twee stromen in het politielandschap (SMV 2017)

politie te zijn, tegelijkertijd is er het constante gevoel van overvraging (noodhulp, evenementen, dreiging) en daar bovenop is er een toenemende (politiek-bestuurlijke) aandacht voor het bestrijden van criminaliteit. Hierdoor ontstaat spanning in de brede taakstelling van de politie. Er lijkt in toenemende mate een praktijk te ontstaan dat bepaalde taken niet meer voor rekening van de politie, maar voor rekening van de externe handhavers komt. Dit versterkt het beeld dat het handhaven van simpele (verkeers-) overtredingen en eenvoudige misdrijven – de kleine norm – niet meer tot het takenpakket van de politie behoort. Deze gedachte wordt versterkt door het gegeven dat het presterend vermogen van de politie in haar handhavende taak de afgelopen jaren is verminderd. Deze daling verhoudt zich niet tot de altijd aanwezige vraag naar handhaving. Burgers, maatschappelijke organisaties en politiek vragen hier om, en ook het bevoegd gezag, namelijk het Openbaar Ministerie (OM) en gemeenten. Velen zien externe handhavers, zoals boa's, als een oplossing om aan deze vraag te voldoen. De uitdaging is hoe met dit spanningsveld omgegaan moet worden.

In de discussie tot nu toe staan twee aspecten centraal, namelijk het leefbaarheids criterium en het geweldsmonopolie. Daarnaast gaat het ook over wat de politie wil en daadwerkelijk kan waarmaken gegeven de onvermijdelijk beperkte middelen.

### **Leefbaarheids criterium**

Om de complementaire taakverdeling tussen politie en boa's te benadrukken en te verhelderen, is door toenmalig minister van Veiligheid en Justitie Opstelten in 2014 het *leefbaarheids criterium* geïntroduceerd. Overtredingen die overlast veroorzaken en leiden tot kleine ergernissen, vallen onder de noemer *leefbaarheid* en zijn het typische werkterrein van de boa. De politie is, mede gezien de gevaarstelling, primair aan zet wanneer het gaat om het handhaven van de openbare orde en de *veiligheid*. De vraag doet zich voor of deze tweedeling nog helpend is.

Deze tweedeling tussen de domeinen leefbaarheid en veiligheid leidt in de praktijk niet zelden tot segregatie tussen taakuitvoering van de politie en van boa's. En omdat boa's een aantal taken ontberen, heeft dit 'blinde vlekken' – zaken die noch door politie noch door boa's worden gehandhaafd – in de handhaving tot gevolg. Dat geeft aanleiding tot een roep om uitbreiding van taken van de boa's, bijvoorbeeld rond handhaving van een aantal 'kleine' verkeersdelicten. De discussie of dit gaat over leefbaarheid of (verkeers-)veiligheid is niet meer aan de orde als de tweedeling leefbaarheid-veiligheid wordt losgelaten.

Onlosmakelijk aan deze discussie verbonden is de vraag, die ook door de commissie Kuijken wordt opgeroepen, op welke wijze politie en boa's optreden in het publieke domein. Doen zij dat, met nadruk op de verschillen, aanvullend aan elkaar of doen zij dat, vanuit overeenkomsten, in nauwe samenwerking. Werken politiemensen en BOA's naast elkaar of met elkaar?

### **Geweldsmonopolie**

De politie en de krijgsmacht zijn als zwaarmacht van de overheid aangewezen en hebben dus het geweldsmonopolie. Deze rechtsstatelijke keuze is principieel en er is geen aanleiding om hier deze principiële stellingname te veranderen.

Echter, de verharding in de samenleving en de vijandigheid en (de dreiging met) het geweld die ook boa's bij hun optreden in de publieke ruimte ondervinden, geven aanleiding tot de vraag om hen te voorzien van geweldsmiddelen als handboeien en pepperspray en soms ook het vuurwapen. Hoewel er de afgelopen jaren een aantal -relatief beperkt aantal- boa's zijn uitgerust met geweldsmiddelen (zie cijfers), houdt het Ministerie om rechtsstatelijke argumenten in

beginsel vast aan het geweldsmonopolie voor politie en krijgsmacht. Slechts in zeer beargumenteerde situaties wordt hierop een uitzondering gemaakt, bijvoorbeeld boa's die werkzaam zijn in het afgelegen buitengebied.

In deze discussie wordt ook ingebracht dat OM, Ministerie en politie te ver af zouden staan van de dagelijkse realiteit waar boa's mee te maken krijgen. Om die reden wordt ervoor gepleit om het verlenen van extra geweldsbevoegdheden bij de driehoek te leggen. Dit is onwenselijk. Het risico schuilt hier in de verwachte versnippering met rechtsongelijkheid – de ene gemeente wel, de andere geen geweldsmiddelen– voor burgers tot gevolg.

Daarnaast moet niet over het hoofd worden gezien dat uitbreiding van geweldsbevoegdheden en middelen voor boa's ook pragmatische gevolgen heeft. Het optreden in geweldssituaties en het hanteren van geweldsmiddelen vraagt andere competenties, dus er is sprake van andere eisen ten aanzien van onder andere werving, opleiden en training. Hoe deze andere eisen eruit zien, moet dan via regelgeving verankerd worden. Dit geldt ook voor procedures rond klachten en verantwoording van het geweldgebruik. Gelet op de taak van Direct Toezichthouder kan de politie zich in deze discussie niet afzijdig houden.

De eerste verantwoordelijkheid voor de veiligheid van werknemers met boa-bevoegdheid ligt bij de werkgever. Zij moeten maatregelen nemen om risico op geweld te minimaliseren. Overigens schept dit vraagstuk wel de verplichting aan de politie om zulke samenwerkingsafspraken te maken, dat de politie direct als back-up voor boa's functioneert als deze in moeilijke situaties terecht komen.

## **Denkrichting voor verdere ontwikkeling**

Het strategisch kompas benadrukt nog eens dat de politie streeft sterke veiligheidscoalities. De inzet van de politie is er dus op gericht om optimaal samen te werken met anderen. De organisaties, die handhavende taken uitvoeren, dus gemeenten en andere organisaties met boa's, zijn daarin zeer voor de hand liggende partners.

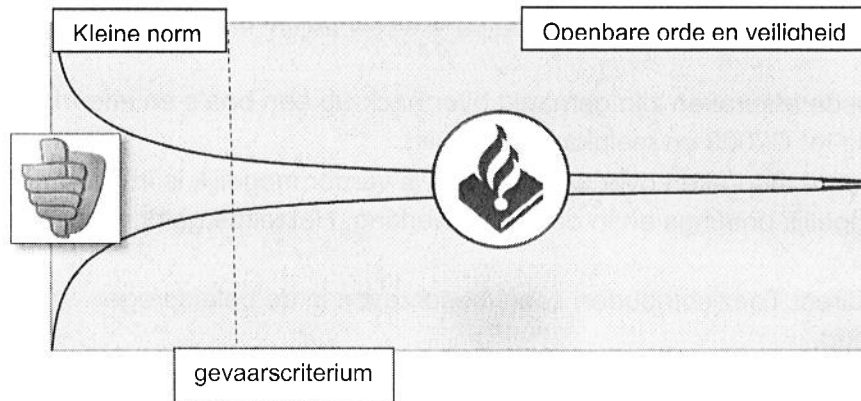
De politie zal, voor zover dit nog niet gebeurt, sterker inzetten op optimale samenwerking, waarbij aangaan van samenwerkingsverbanden gebeurt op basis van gelijkwaardigheid. Waar de huidige boa-beleidsregels nog spreken van operationele regie bij de politie, denken wij dat handhaving kan worden vormgegeven binnen door de driehoek vastgesteld handhavingsbeleid op basis van goede samenwerkingsafspraken.

Van belang is dat er niet sprake is van exclusieve domeinen. De politie is verantwoordelijk voor handhaving van alle wettelijke voorschriften.

Boa's zullen handhaving van de kleine norm meer voor hun rekening nemen dan politiemensen en zij zullen zich van actief optreden onthouden in het spectrum van veiligheid en criminaliteit. Niettemin kunnen zij ook daar van waarde zijn, namelijk door hun waarnemingen als informatie aan de politie te verschaffen.

De samenwerking kent dus drie uitingsvormen:

1. Daadwerkelijk samenwerken, samen acties uitvoeren
2. Informatie-uitwisseling
3. Back-up voor dreigende of gewelddadige situaties.



Om te verkennen hoe de begrenzing van taken van boa's anders gedefinieerd kan worden als de tweedeling leefbaarheid-veiligheid wordt losgelaten, haken we aan op de discussie rond het geweldsmonopolie. Het idee is dat de begrenzing van de inzet van boa's ligt in de voorzienbaarheid van risico's op geweld, met andere woorden als er redenen zijn om aan te nemen dat de kans op gevaar toeneemt. In die gevallen wordt de boa daar niet (alleen) op ingezet. Dit roept de inzet van de politieursveillanten in herinnering en die vergelijking gaat hier goed op.

Uiteraard behoeft dit criterium nog wel enige uitwerking, maar in de praktijk rond politieursveillanten, waarvoor hetzelfde gold, is deze benadering goed werkzaam gebleken,

## Uitgangspunten politie

Dit leidt tot een aantal uitgangspunten voor het standpunt van de politie:

- Het geweldsmonopolie blijft bij de politie. Dat betekent in beginsel geen uitbreiding van de bewapening voor boa's die niet in dienst zijn van de politie.
- Het stelsel van toedeling van geweldsbevoegdheid blijft ongewijzigd. De driehoek heeft geen bevoegdheden betreffende het verstrekken van (extra) geweldsmiddelen.
- Wijkveiligheid is onderwerp van gesprek in de regionale en lokale driehoeken. Lokale driehoeken stellen het handhavingsbeleid vast.
- Wijkveiligheid wordt ook binnen de basisteams als aandachtsveld geborgd, doordat teamchefs afspraken maken met leidinggevendenden van boa-organisaties en bijvoorbeeld door aanwijzing van een taakaccenthouder die op de samenwerking met de externe boa's aanspreekbaar is.
- Het leefbaarheids criterium wordt verlaten en vervangen door het *geweldscriterium*.
- De begrenzing van het inzetten van Boa's is de voorzienbaarheid van gevaar, zoals omschreven in *Naar een veiliger samenleving, 2014*.
- Operationele regie wordt vervangen door operationele samenwerking.

- Het perspectief van de burger staat centraal. En burgers verwachten dat zowel politie als Boa's altijd acteren.
- De verscheidenheid in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden blijven onverkort aan de orde. Daarom blijft de politie is ook aanspreekbaar voor het handhaven van de kleine norm. De boa's, zullen in geval van feiten met een hoger risico op gevaar, niet acteren, maar er ook niet aan voorbij lopen door minimaal informatie te verstrekken aan de politie. Zij doen dit in het perspectief van verdere afwikkeling door de politie en rekening houdend met hun begrenzing.
- Er moeten goede afspraken zijn gemaakt over back-up aan boa's en informatiedeling (oa. met betrekking tot C2000 en meldkamergebruik).
- Er komen heldere afspraken over wat mogelijk is verder mogelijk is in informatiedeling in gemeenschappelijk briefings en in de samenwerking. Hetzelfde geldt voor de toegang tot politielocaties.
- De taak van Direct Toezichthouder, zoals beschreven in de beleidsregels van de minister, blijft ongewijzigd.
- De uitgangpunten en doelstellingen ten aanzien van de samenwerking gelden zowel voor gemeentelijke partners binnen de Openbare Ruimte als voor de groene handhavers in het buitengebied.
- Volgend op deze discussie moet ook bezien worden of de positie van private partijen in de context van het aangaan van veiligheidscoalities verbeterd kan worden. De particuliere beveiligingsbranche is een partner binnen de samenwerking en publiek-private samenwerking kan een impuls betekenen ten aanzien verbetering van wijkveiligheid.

## Hoe verder

Als deze richtinggevende notitie wordt onderschreven, kan deze benaderingswijze worden ingebracht in het debat met ministerie, OM en andere belanghebbende partijen.

Tegelijkertijd geldt ook hier: de proof of the pudding is in the eating. Het vraagt dat -daar waar dit nog niet gebeurt- de samenwerking tussen politie en gemeentelijke of andere boa's vanaf nu met overtuiging wordt vormgegeven. Op veel plaatsen is daar nog veel in te winnen.

Vanuit de portefeuillehouder boa's zullen op korte termijn concrete handreikingen worden aangeboden rond thema's als informatiedeling (briefing), toegang tot bureaus, C2000, etc.