

## **Factsheet Toezicht en Handhaving (in de openbare ruimte)**

Toezicht en handhaving in de openbare ruimte heeft zich ontwikkeld tot een pluriforme situatie waarin toezichthoudende en handhavende taken verdeeld zijn over meerdere partijen. Nederland is hierin niet uniek; ook internationaal valt deze ontwikkeling te zien. In het huidige Nederlandse stelsel van toezicht en handhaving in de openbare ruimte spelen verschillende actoren met uiteenlopende taken en bevoegdheden een rol:

- toezichthouders (zonder strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden), bijvoorbeeld toezichthouders bij natuurmomenten.;
- buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's met beperkte strafrechtelijke opsporingsbevoegdheid);
- executieve politieambtenaren (algemeen opsporingsbevoegd).

Uitsluitend politieambtenaren met executieve status en boa's kunnen strafrechtelijk handhavend optreden omdat zij beschikken over de bevoegdheden, kennis, opleiding en middelen om ook in complexere situaties in te grijpen. Naast bovenstaande partijen zijn er ook individuen die op basis van het privaatrecht in de openbare ruimte toezicht houden, bijvoorbeeld beveiligers en gastheren/-vrouwen. Deze personen hebben géén bevoegdheden.

Gemeentelijke boa's zijn de ogen en oren op straat en kunnen ingrijpen daar waar de leefbaarheid wordt aangetast door overtredingen die overlast veroorzaken en tot kleine ergernissen leiden. De politie is primair aan zet wanneer het gaat om het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De boa heeft dus specifieke opsporingsbevoegdheden. Omdat de politie verantwoordelijk is voor handhaving van *alle* wettelijke voorschriften, is er sprake van een overlap van taken. Om de overlap tussen de taken te verhelderen, is het leefbaarheids criterium geïntroduceerd voor de afbakening van taken en bevoegdheden van boa's in Domein I Openbare Ruimte. Verzoeken tot uitbreiding van taken van boa's worden op basis van geformuleerde criteria getoetst door VNG, OM, politie en JenV. De politie (direct toezicht) en OM (indirect toezicht) voeren een toezichtfunctie uit op het functioneren van boa's. Het lokale veiligheidsbeleid wordt vastgesteld door de gemeenteraden. Toezicht en handhaving zijn instrumenten die worden ingezet om doelstellingen uit dit beleid te realiseren. In de lokale gezagsdriehoek wordt de uitvoering van het veiligheidsbeleid besproken en wordt inzet van capaciteit (politie en boa's) afgestemd.

### **Wat is een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa)**

Een boa is een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten.<sup>1</sup> Een boa heeft een specifieke opsporingsbevoegdheid, in tegenstelling tot politieambtenaren die een algemene opsporingsbevoegdheid hebben.

---

<sup>1</sup> Het kader waarin boa's opereren omvat de volgende regelingen en besluiten: [Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar](#), [de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar](#), [het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar](#), art. 142 Wetboek van Strafvordering, art. 7 negende lid en artikel 9 Politiewet 2012 en [de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten](#).

### *Verschillende boa's:*

Bij de boa's denkt men vaak direct aan de boa's die werkzaam zijn op straat namens een gemeente, maar er is een breed palet aan boa's. Er zijn in totaal vijf inhoudelijke domeinen en één generiek domein:

1. Openbare Ruimte: aanpak van overlast en kleine ergernissen die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte.
2. Milieu, welzijn en infrastructuur: natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- & warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving (zoals gebouwen, parken, schone lucht, rivieren, bossen) en infrastructuur.
3. Onderwijs: handhaving leerplichtwet en andere wet- en regelgeving die daarmee te maken heeft.
4. Openbaar vervoer: strafbare feiten opsporen binnen het domein openbaar vervoer.
5. Werk, Inkomen en Zorg: strafrechtelijke handhaving op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken.
6. Generieke Opsporing: restcategorie boa's met meestal algemene opsporingsbevoegdheid.

De Minister van Justitie en Veiligheid geeft de akte van opsporingsbevoegdheid af. Nadat Justis, namens de Minister, de eerste akte van opsporingsbevoegdheid heeft verleend, volgt de beëindiging. De eed of belofte wordt in de meeste gevallen afgenomen door de korpschef. De boa wordt bevoegd voor één domein. De domeinen bevatten maximale opsporingspakketten van taken. De daadwerkelijke taken waarvoor een boa (individu) bevoegd is, is beschreven in de *taakomschrijving/taakstelling*. Dit wordt verstrekt door de werkgever van de boa. Binnen de verschillende domeinen zijn vele verschillende werkgevers, zoals gemeenten, Staatsbosbeheer, de NS en de Dienst justitiële inrichtingen. De diversiteit van boa's moet telkens in overweging worden genomen wanneer men spreekt over zaken rondom de boa's zoals bewapening.

Er zijn volgens de opgave van Justis (peildatum Q3 2020) in totaal 24.349 boa's in Nederland. Hiervan zijn 4.086 boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), 2.480 boa's in domein 2 (natuur, milieu) en 4.731 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. (WODC, 2020)

### **Aan welke eisen moet een boa voldoen om opsporingsbevoegd te worden?**

Voor de toekenning van opsporingsbevoegdheid moet ten minste aan drie criteria zijn voldaan:

- 1) *Het noodzaakcriterium*: er is voldaan aan het criterium wanneer naar het oordeel van MJenV de opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van de desbetreffende persoon of dienst waarbij deze werkzaam is, en een beroep op de politie voor het uitoefenen van de opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is.
- 2) *Betrouwbaarheid*: de betrouwbaarheid wordt periodiek getoetst, in ieder geval elke vijf jaar, met behulp van een VOG, waarin justitiële en politiële informatie wordt meegenomen.
- 3) *Bekwaamheid*: onder auspiciën Stichting Exameninstelling Toezicht en Handhaving (Stichting ExTH) is er een basisexamen voor de boa's in domein I, II en III. Daarnaast kunnen er per domein nog aanvullende eisen worden gesteld.

### Wat is het verschil tussen een boa en een toezichthouder?

Hierbij is het onderscheid tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van belang. Boa's hebben strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden en opereren in dat kader binnen het strafrecht. Het opsporen kan primair leiden tot strafrechtelijke maatregelen zoals een geldboete, taakstraf of hechtenis. Toezichthouders opereren binnen het bestuursrecht, conform de Algemene wet bestuursrecht. Het toezichthouden kan primair leiden tot bestuursrechtelijke maatregelen zoals een dwangsom. Dit laat onverlet dat er personen zijn die beide kwaliteiten in zich verenigen.

### Welke boa's kunnen onder welke voorwaarden welke geweldsmiddelen krijgen?

Elke aanvraag tot het toekennen van geweldsmiddelen wordt afzonderlijk beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- a. Voor welke soort wetsovertreding(en) is de opsporingsbevoegdheid verleend? Bij het handhaven van een artikel uit het Wetboek van Strafrecht kan het gebruik van een geweldsmiddel meer proportioneel zijn dan bijvoorbeeld bij het handhaven van het ordeningsrecht.
- b. Wat is de aard van de te verwachten agressie? Toekenning van een geweldsmiddel kan geïndiceerd zijn indien de verwachting is dat de boa daadwerkelijk te maken krijgt met fysiek geweld, i.t.t. situaties waarbij de te verwachten agressie louter verbaal van aard is.
- c. Over welke geweldsmiddelen kan de boa op basis van zijn taakstelling beschikken? Indien het bezwaarlijk of onmogelijk is om op een andere wijze te voorzien in de veiligheid van de boa, kan hem een geweldsmiddel worden toegekend.
- d. In welke frequentie en mate hebben zich in het verleden situaties voorgedaan waarbij bewapening wenselijk was geweest? Indien sprake is van een toename van het aantal gevallen dat de boa met geweld wordt geconfronteerd waarbij de aanwezigheid van enig geweldsmiddel wenselijk zou zijn geweest, kan een geweldsmiddel worden toegekend.

Daarbij is het per domein afhankelijk welke geweldsmiddelen een boa eventueel kan ontvangen indien is voldaan aan de criteria:

Domein	Mogelijke geweldsmiddelen
I Openbare Ruimte	Handboeien, wapenstok en/of pepperspray indien in dienst van een overheidsinstantie. Als de boa is ingehuurd, dan kan deze optioneel beschikken over handboeien.
II Milieu, Welzijn en Infrastructuur	Handboeien, wapenstok, pepperspray, surveillancehond en/of vuurwapen.
III Onderwijs	Handboeien
IV Openbaar Vervoer	Handboeien en/of wapenstok. Als de boa is ingehuurd, dan kan deze optioneel beschikken over handboeien.
V Werk, Inkomen en zorg	Handboeien
VI Generieke opsporing	Handboeien, wapenstok, pepperspray, surveillancehond en/of vuurwapen.

N.B. het bovenstaande is gebaseerd op de huidige stand van zaken. Er zijn reeds ontwikkelingen ingezet die kunnen leiden tot wijzigingen in bovenstaande. Er wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe regeling bewapening en uitrusting boa's. In het kader van de nieuwe regeling start in 2021 de pilot korte wapenstok.