



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Boa-werkgevers
Politie
Openbaar Ministerie

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.justitie.nl

Contact

boabeleid@minjus.nl

Ons kenmerk

5613499/09

Bijlagen

1

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 30 juli 2009
Onderwerp Formele consultatie nieuw boa-bestel

Geachte heer, mevrouw,

Het beleid met betrekking tot de buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) gaat binnenkort op een aantal punten wijzigen. In deze brief kunt u lezen welke wijzigingen wij van plan zijn aan te brengen. Het voorgenomen nieuwe beleid is tot stand gekomen na overleg met werkgevers, boa's, politie, OM en overige (keten)partners.

De basis voor het nieuwe beleid is een domeinlijst. De concept-domeinlijst vindt u in de bijlage. Deze brief is een uitnodiging om uw op- en aanmerkingen bekend te maken in een formele consultatieronde. U kunt dus nu van de gelegenheid gebruik maken om uw inbreng ten aanzien van het voorgenomen beleid kenbaar te maken. U kunt dit doen tot 14 september 2009. In hoeverre aanpassingen worden gedaan wordt aan de hand van uw input bepaald.

Aanleiding

Het huidige beleid vindt zijn oorsprong in de invoering van de Politiewet 1993 en artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. Het beleid heeft inhoud gekregen met het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) en diverse circulaire's. Zo zijn voorwaarden gesteld aan het aanstellen van boa's (noodzaakcriterium), de kwaliteit van de boa's (bekwaamheids- en betrouwbaarheidseis) en het toezicht op de (strafrechtelijke handhaving door de) boa's.

De totstandkoming en uitwerking van het bestel heeft veel verbeterd ten opzichte van de situatie voor 1994. Het huidige beleid kent echter enige praktische knelpunten. Verder vragen nieuwe ontwikkelingen om wijziging van het bestel. Te denken valt aan de introductie van de bestuurlijke boete voor overlastfeiten, de strafbeschikking, de intensivering van de milieuhandhaving, de regierol van de gemeenten, geweld tegen ambtenaren in de publieke ruimte en de toenemende vraag van gemeenten om meer eigen handhavingsinstrumenten om veiligheid te kunnen bevorderen.

Het nieuwe bestel

Invoering domeinlijst

Boa's worden in de huidige situatie aangesteld op basis van de circulaire *Functionelijst buitengewoon opsporingsambtenaar*. In deze functionelijst staan per

functie de maximaal toe te kennen opsporingsbevoegdheden, inclusief eventuele politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. Wij kennen 15 officiële functies. Op verzoek van de werkgever was het mogelijk nieuwe functies toe te voegen door middel van categorale beschikkingen. In de praktijk bestaan dan ook ongeveer 115 verschillende soorten boa's met een eigen pakket aan bevoegdheden. Daarnaast is het nu nog toegestaan dat een boa twee verschillende functies combineert en dus over twee akten van opsporing beschikt. Het huidige boa-bestel is hierdoor weinig transparant, zowel voor burgers als voor de (direct) toezichthouders.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
30 juli 2009

Ons kenmerk
5613499/09

In het nieuwe beleid worden alle boa's ingedeeld binnen zes domeinen. Dit houdt in dat de bevoegdheden van alle boa's terug te brengen zijn op deze zes domeinen. De domeinbenadering legt de nadruk op de inhoud met vijf expertisegebieden, namelijk de domeinen *Openbare ruimte*, *Milieu & welzijn*, *Onderwijs*, *Openbaar vervoer* en *Werk & bijstand*. Het domein *Generieke opsporing* is bedoeld voor boa's werkzaam bij of voor een ministerie dat handhaaft op een reeds afgebakend domein (bijvoorbeeld gezondheidszorg). De boa's werkzaam bij 'opsporingsinstanties' zoals de politie, de KMAR en de douane vallen ook binnen dit domein.

De zes domeinen bieden een breder pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen dan de functies uit de oude functielijst. De bevoegdheden van een boa kunnen de bevoegdheden zoals beschreven in het betreffende domein niet overstijgen. Binnen het domein wordt aan de hand van een taakomschrijving en een opsomming van de (genummerde) opsporingsbevoegdheden concreet beschreven wat de boa gaat doen en welke bevoegdheden hij daarvoor nodig heeft. Het opsporingspakket van een boa kan daarmee minder bevoegdheden omvatten dan het totale opsporingspakket van het betreffende domein, maar nooit méér. Wordt binnen een domein gekozen voor een beperkter opsporingspakket, dan kan in sommige gevallen ontheffing worden verleend (door een opleidingscommissie of examencommissie) van een eventueel voor dat domein verplichte aanvullende opleiding. Dit hangt af van de keuze.

Landelijke opsporingsbevoegdheid

Wij willen de flexibiliteit en transparantie van het bestel vergroten. Tegelijk willen wij bepaalde initiatieven uit de praktijk om de gebiedsbeperking te omzeilen voorkomen. Te denken valt aan de twijfelachtige juridische houdbaarheid van opsporingsbevoegdheid binnen 'het uitgebreide' gebied wanneer de bevoegdheid wordt verleend via een samenwerkingsconvenant. Door dergelijke constructies hebben (direct) toezichthouders en Justitie geen zicht meer op wie waar mag handhaven en wie waar handhaaft.

Landelijke opsporingsbevoegdheid voor alle niet-ingehuurde boa's zal transparantie bewerkstelligen en de flexibiliteit van het bestel vergroten. Samenwerking tussen gemeenten (op piekmomenten) wordt eenvoudiger. Ook kunnen makkelijker afspraken worden gemaakt over de inzet van boa's op regionaal niveau. Aan de mogelijkheid om landelijk te werken worden voorwaarden gesteld. Een van de voorwaarden is dat zowel de direct toezichthouder als de toezichthouder moet instemmen met de samenwerking, binnen en buiten de betreffende regio. Het ligt niet in de verwachting dat de toezichthoudende taak van de (direct) toezichthouder hierdoor wordt bemoeilijkt. Een aantal boa's (zoals boa's in dienst van openbaar vervoer bedrijven en leerplichtambtenaren) is al landelijk opsporingsbevoegd. Samenwerking zal bovendien vaak plaatsvinden binnen het gebied/territoire van een (direct) toezichthouder.

Een tweede voorwaarde is dat de boa zich onthoudt van optreden buiten zijn gebied van aanstelling, ook al is hij bevoegd in het hele land, tenzij in opdracht van het bevoegde gezag (de lokale driehoek) en met toestemming van de (direct) toezichthouder anders is bepaald. Dit sluit aan bij de wijze waarop de politie opereert.¹ Ingehuurde boa's blijven enkel bevoegd voor het gebied van de gemeente door wie zij zijn ingehuurd.

Door de bredere domeinen en de mogelijkheden om op regionaal niveau samen te werken, vervalt de noodzaak om twee functies te combineren. Het hebben van twee opsporingsakten zal dan ook niet langer toegestaan zijn.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
30 juli 2009

Ons kenmerk
5613499/09

Een veilige publieke taak

Momenteel wordt overwogen of alle boa's opsporingsbevoegdheid moeten krijgen voor bepaalde artikelen – in ieder geval de artikelen 179, 180, 181, 182, 184, 185, 267, 284, 285, en 447e - uit het Wetboek van Strafrecht in het kader van een veilige publieke taakuitvoering. Dit geeft hen de mogelijkheid proces-verbaal op te maken voor de feiten genoemd in deze artikelen. Of alle boa's ook proces-verbaal mogen opmaken voor tegen hen gerichte belediging of eenvoudige mishandeling wordt nog nader gesproken. Mocht daartoe worden besloten, dan zal het altijd onder de voorwaarde zijn, dat de boa bekwaam is in het gebruik van deze bevoegdheden. Dit impliceert het deelnemen aan een module 'handavingscommunicatie en conflictbeheersing' dan wel daaraan gelijkgestelde opleiding/training.

Bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke strafbeschikking

De boa's die gaan handhaven met de bestuurlijke boete overlast of met de strafbeschikking voor overlastfeiten krijgen een plek binnen het domein *Openbare ruimte*. In het huidige bestel passen deze boa's het beste in de functie van APV-controleur of gemeentelijk opsporingsambtenaar.

Inhuur van boa's

Het gebruik van opsporingsbevoegdheid en het daarbijbehorende geweldsmonopolie hebben een grote impact op de burger. Van oudsher is het gebruik voorbehouden aan de overheid. In de brief *'Naar een veiliger samenleving'* is inhuur van particuliere beveiligers voor boa taken echter beperkt mogelijk gemaakt.² Dit naar aanleiding van de wens van boa-werkgevers om flexibeler over boa's te kunnen beschikken. De wens van een flexibele inzet van boa's is een begrijpelijke, evenals de onwenselijkheid om 'gaten' te laten vallen in de (gemeentelijke) handhaving. Het nieuwe beleid voorziet in die gevraagde flexibiliteit. Het wordt dan ook niet noodzakelijk geacht om de mogelijkheden voor inhuur van boa's te vergroten. In het nieuwe bestel zal inhuur alleen mogelijk zijn voor de artikelen genoemd onder 1.1 tot en met 1.3 van het domein *Openbare ruimte*. Dit dient in het aanvraagformulier te worden aangegeven als *'Boa Openbare ruimte - inhuur'*. De direct toezichthouder zal strenger toezien op naleving hiervan.

Professionalisering

De domeinbenadering legt zoals gezegd de nadruk op de inhoud, de vijf expertisegebieden. Dit vormt ook de basis voor verdere professionalisering van de boa's en de intensivering van het toezicht op de boa's.

¹ Artikel 7 lid 2 Politiewet 1993 luidt: "Hoewel bevoegd in het gehele land, onthoudt de ambtenaar van politie zich van optreden buiten zijn gebied van aanstelling, tenzij ingevolge regels, gesteld bij of krachtens de wet, dan wel in opdracht of met toestemming van het bevoegde gezag over de politie."

² Kamerstukken 28 684, nr. 28.

Elke boa moet nu al voldoen aan de bekwaamheidseis. In de praktijk betekent dit dat de boa het boa-examen moet halen. In dit examen wordt getoetst op het opstellen van een proces-verbaal en op theoretische kennis van staatsrecht, strafrecht en strafvordering. In het huidige beleid gaan wij er van uit dat de boa werkgever de boa verder opleidt voor zijn specifieke taak.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Gelet op de steeds groter wordende rol van de boa in de strafrechtelijke handhaving, en met het oog op (uniforme) kwaliteit van deze handhaving door de boa's, is het noodzakelijk dat bepaalde categorieën boa's aanvullend opgeleid worden. Te denken valt aan aanvullende opleidingen in bejegening en opsporingsvaardigheden. Gebleken is dat veel boa-werkgevers hier geen of onvoldoende invulling aan hebben geven.

Datum
30 juli 2009

Ons kenmerk
5613499/09

In het BBO wordt de mogelijkheid gecreëerd om aanvullende opleidingseisen te stellen, zoals de eis om met goed gevolg een opleidingsprogramma te doorlopen, bijvoorbeeld in de vorm van een duaal leren traject. Opsporingsvaardigheden en -handelingen worden immers het best in een praktijkomgeving aangeleerd. Op deze manier kan per domein – in overleg met de betrokken boa-werkgevers en de (direct) toezichthouders – worden bekeken of, en zo ja welke, aanvullende bekwaamheidseisen gewenst zijn.

Voor het domein *Milieu en welzijn* is de ontwikkeling van een aanvullend opleidingstraject al in gang gezet. Dit professionaliseringstraject zal een verplicht karakter krijgen voor alle boa's *Milieu en welzijn* na wijziging van het BBO en de daaraan gerelateerde circulaire. Professionalisering van deze categorie boa's is gewenst gelet op het grote pakket bevoegdheden waarover deze boa in het nieuwe bestel kan beschikken. Voor vragen ten aanzien de concrete invulling van het professionaliseringstraject en de implementatie daarvan kunt u terecht bij het landelijk overleg milieuhandhaving.³

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en regionale uitvoeringsdiensten

Met het nieuwe beleid wordt geanticipeerd op de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die naar verwachting op 1 januari 2010 in werking zal treden. In deze wet worden een groot aantal vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingstelsels samengevoegd tot één omgevingsvergunning voor de deelaspecten bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan één boa voor al deze deelaspecten. De boa *Milieu en welzijn* zal deze boa zijn. Met het oog op de afspraak van het kabinet met het IPO en de VNG om de uitvoering van het toezicht op en handhaving van een groot deel van de milieuregelgeving door gemeenten en provincies met ingang van 1 januari 2012 onder te brengen bij regionale uitvoeringsdiensten is het voor de hand liggend dat deze boa's in de toekomst eveneens gaan vallen onder het domein *milieu en welzijn*.

Professionalisering van deze boa's is dan ook een eerste stap om in te toekomst te komen tot professionele handhaving van de Wabo en goed opgeleide boa's bij de regionale uitvoeringsdiensten.

Planning wet- en regelgeving

De verwachting is dat deze zomer een eerste voorstel van het nieuwe BBO aan de Minister van Justitie wordt voorgelegd. De voorgestelde wijzigingen zijn noodzakelijk om het professionaliseringstraject voor de (milieu)boa's mogelijk te maken. Het streven is het gewijzigde BBO op 1 januari 2010 in werking te laten treden.

Er wordt van deze gelegenheid gebruik gemaakt om de vele circulaires waarin het boa beleid beschreven staat samen te nemen in één circulaire boa. Zaken als

³ <http://www.lom.nl/BOAs.phtml>

klachtbehandeling, betrouwbaarheid, bekwaamheid, toekenning opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen staan nu in zes verschillende circulaire's. Wij zijn inmiddels begonnen met de samenvoeging van deze circulaire's. Bij de inwerkingtreding van het gewijzigde BBO zal ook de nieuwe circulaire in werking treden.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Implementatie

Wat wordt van u als werkgever verwacht

De nieuwe domeinlijst is als bijlage bij deze brief gevoegd. We vragen u als boawerkgever om uw huidige boafuncties naast de nieuwe domeinindeling te leggen. Zo kunt u inventariseren in welke domeinen uw boa's terecht kunnen komen.

Datum
30 juli 2009

Ons kenmerk
5613499/09

Mocht u tegen vragen, knelpunten of (juridische) onjuistheden aanlopen voor wat betreft de (inhoud van de) domeinen, neem dan gerust contact op met het Ministerie van Justitie via de email: boabeleid@minjus.nl. Wij zullen zo veel mogelijk samen met u naar oplossingen zoeken en – indien dat wenselijke of noodzakelijk blijkt te zijn – wijzigingen aanbrengen in de domeinlijst.

U heeft tot uiterlijk 14 september a.s. de tijd uw opmerkingen en/of knelpunten aan ons door te geven. Na 14 september a.s. is het niet meer mogelijk om wijzigingen door te voeren, die met de beoogde herziening per 1 januari 2010 inwerking treden.

Overgangsfase

Na 14 september zal de eindversie van de domeinlijst, het BBO en de circulaire worden vastgesteld. Het nieuwe beleid zal vanaf 1 januari 2010 in werking treden, tenzij het wetgevingstraject vertraging oploopt. Vanaf 1 januari 2010 zullen de boa's 'oude stijl' worden omgezet naar boa's nieuwe stijl. Het voornemen is om – mede met het oog op lastenverlichting - zoveel mogelijk te gaan werken met categorale aanvragen en beschikkingen. U kunt al een categorale aanvraag doen indien u over twee boa's beschikt. Mede hierom kunt u van de gelegenheid gebruik maken om uw wensen ten aanzien van uw 'arsenaal' aan boa's eens kritisch tegen het licht te houden om daarna een categorale aanvraag te doen voor al uw boa's, uitgesplitst naar domein, taakomschrijving en opsporingspakket. De aanvraagformulieren van de dienst Justis zullen hiervoor worden aangepast.

Wij voorzien vooralsnog een overgangperiode van ongeveer één jaar, maximaal anderhalf. Dit houdt in dat u tot 1 januari 2011 de tijd heeft om uw wensen in de vorm van een (categorale) aanvraag aan de dienst Justis aan te geven. Over hoe een en ander precies vorm gaat krijgen wordt u in het najaar nader geïnformeerd

Meer informatie

U wordt in de komende periode naast schriftelijk ook via de website www.justitie.nl/boa op de hoogte gehouden. Vragen over het nieuwe beleid kunt u stellen via het emailadres boabeleid@minjus.nl.

Hoogachtend



M.J.J. van den Honert
Directeur Directie Rechtsbestel