



Stadsbeheer
Afdeling Ontwikkeling & Advies T&H
Team Ontwikkeling & Advies T&H

Aan : Vaste commissie voor Justitie en
Veiligheid van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal

Datum : 27 februari 2019

Betreft : Gespreksnotitie rondetafelgesprek dd 7
maart 2019 over buitengewoon
opsporingsambtenaren (boa's)

Bezoekadres:
Kleinpolderplein 5, Rotterdam
Postadres: Postbus 10902
3004 BC Rotterdam
Internet: rotterdam.nl/

Van: Frank Dut
Telefoon: 06-12.18.17.00
E-mail: fmj.dut@Rotterdam.nl

Buitengewoon opsporingsambtenaar

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw bestaat de figuur van de buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), die een beperkt aantal strafbare feiten kan opsporen. Een boa heeft opsporingsbevoegdheid in één van de zes zogenaamde Boa-domeinen: Openbare ruimte (domein 1), Milieu, welzijn en infrastructuur (2), Onderwijs (3), Openbaar vervoer (4), Werk, inkomen en zorg (5) en Generieke Opsporing (6). Zo is de leerplichtambtenaar boa in domein 3, de controleur in het openbaar vervoer boa in domein 4 en de sociaal rechercheur boa in domein 5. In deze notitie gaat het vooral om de boa's bij gemeenten in domein 1.

Taken en bevoegdheden van de boa

De boa houdt zich van oudsher bezig met het aanpakken van overlast, kleine ergernissen en leefbaarheidsovertredingen in de openbare ruimte, met name overtredingen van de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening en Afvalstoffenverordening. Het gaat dan om wildplassen, hondenpoep niet opruimen, loslopende honden, afval op straat gooien en de straat bevuilden. Dit zijn zaken die de boa op heterdaad constateert en waarvoor de boa een strafrechtelijk proces-verbaal (bekeuring, strafbeschikking) kan uitschrijven. Daarnaast kan de boa boetes opleggen voor verkeerd parkeren en bepaald rijgedrag (dubbel parkeren, parkeren op vergunningplaatsen, stoepfietsen, rijden tegen de rijrichting in enz.).

Brede gemeentelijke handhaving

De boa's transformeren de laatste tien jaar echter steeds meer richting brede gemeentelijke handhaving. De boa is dan behalve strafrechtelijk handhaver ook bestuurlijk toezichthouder die strafbare feiten constateert die bestuursrechtelijk worden gehandhaafd middels last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en het intrekken van een vergunning. De bestuursrechtelijke taak van de brede gemeentelijke handhaving is inmiddels omvangrijker dan de strafrechtelijke boa-taak. Gemeentelijke taken en regelgeving breiden zich op steeds meer terreinen uit en steeds vaker wordt die regelgeving bestuursrechtelijk gehandhaafd (zie bijlage 1 voor een overzicht van taken van de handhavers in Rotterdam). Het is daarom goed om de taken en positie van de boa te bezien in de context van de zich ontwikkelende brede, gemeentelijke handhaving.

De gekende handhaver in de wijk

Onderdeel van de ontwikkeling naar brede gemeentelijke handhaving is dat de boa als gemeentelijke handhaver steeds meer de gekende handhaver in de wijk is geworden. Dit is de handhaver in de wijk die de ogen en oren van de gemeente is en het bekende, vaste en vertrouwde gezicht van de overheid. Die ook gastheer en visitekaartje van de gemeente is en in contact met bewoners, ondernemers en bezoekers een bijdrage levert aan de leefbaarheid van de samenleving.



Door dat intensieve contact met allerlei partijen in de wijk weet de handhaver overlast, vervuiling en verloedering ook te reduceren en waar mogelijk te voorkomen. De handhaver in de wijken trekt hierbij zoveel mogelijk samen op met collega-handhavers die gespecialiseerd zijn in de aanpak van straatintimidatie, jeugdoverlast of woonoverlast achter de voordeur.

De handhavers in de wijken trekken ook zoveel mogelijk samen op met de politie. Handhavers en wijkagenten kunnen samen in de wijken overlast effectief en veilig aanpakken. Samen optrekken betekent ook dat meer ogen en oren en gedeelde informatie effectief kunnen zijn in de bestrijding van bijvoorbeeld ondermijning en high impact crimes.

In Rotterdam trekken handhavers en politie sinds kort op in het project Versterking Samenwerking, gericht op zaken zoals meer gezamenlijke surveillance en inzet, betere informatiedeling en versterken van de gezamenlijke informatiepositie, betere toegang tot elkaars werkplekken en informatiesystemen, organiseren van nog meer gezamenlijke briefings, bundelen van bevoegdheden en handhavingsinstrumenten.

Het verruimen van de bevoegdheden uit boa-domein 1 kan de veiligheid en leefbaarheid in de wijken verder versterken. Als boa's kunnen optreden tegen overtredingen zoals door het rode licht rijden en te hard rijden door auto's en zonder licht rijden door fietsers is er meer handhavende capaciteit beschikbaar voor het verbeteren van de verkeersveiligheid en daarmee de leefbaarheid in woonwijken (bijvoorbeeld te hard rijden in 30 kilometer zones). Waar mogelijk zouden ook enkele strafbare feiten uit andere boa-domeinen die de leefbaarheid betreffen door boa's uit domein 1 kunnen worden aangepakt, bijvoorbeeld bepaalde overlast in OV-gebieden (boa-domein 4) of bepaalde milieu-overtredingen uit boa-domein 2.

Professionaliteit en kwaliteit van boa's

Iedere boa moet voldoen aan bekwaamheidseisen uit de Basisopleiding boa en de jaarlijkse modules uit het permanente her- en bijscholingsprogramma. De boa krijgt wets- en rechtskennis en vaardigheden zoals communicatie, proces-verbaal opmaken en de-escalatie.

Op grond van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar kan de minister van Justitie en Veiligheid aan boa's de bevoegdheid toekennen om geweld te mogen gebruiken bij de uitoefening van hun functie, het gebruik van transportboeien (handboeien) en de veiligheidsfouillering bij aanhoudingen. Het toekennen van de geweldsbevoegdheid en handboeien aan een boa vindt alleen plaats indien de boa-werkgever de noodzaak hiertoe aantoont en indien de bekwaamheid van de boa in de omgang met de geweldsbevoegdheid en de handboeien is aangetoond.

Het toekennen van de geweldsbevoegdheid en handboeien is ook afhankelijk van de in redelijkheid te verwachten kans dat de boa bij de vervulling van diens functie met geweld of dreiging met geweld wordt geconfronteerd. De bekwaamheid van Boa's om de geweldsbevoegdheid en handboeien te kunnen toepassen wordt jaarlijks getoetst op grond van de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten. Het gebruik van de geweldsbevoegdheid en handboeien is genormeerd in de Ambtsinstructie voor de politie, Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren.



In Rotterdam worden de boa's elke circa twee weken getraind door een eigen team van IBT-docenten (IBT=Integrale Beroepsvaardigheden Training), met name op de geweldsbevoegdheid en handboeien, gespreks- en de-escalatietechnieken.

Toezicht door politie en Openbaar Ministerie op boa's

De politie en het Openbaar Ministerie zijn de wettelijke toezichthouders op de kwaliteit van de boa's, met name de toepassing van opsporingsbevoegdheden, de geweldsbevoegdheid en de handboeien. De politie is direct toezichthouder en onderzoekt klachten over boa's en kan ook de kwaliteit van de opleiding van boa's onderzoeken. Er is periodiek overleg tussen de toezichthouders en de boa-werkgever over de kwaliteit van de boa's.

Overige onderwerpen

Veel boa's in Nederland dragen inmiddels het landelijke boa-uniform (voor boa's in domein 1). Dit is overigens geen verplichting, maar bevordert wel de herkenbaarheid van boa's. Daarnaast moeten uniform-boa's bij publiekscontacten, verplicht het boa-insigne op hun uniform dragen. Ook dit bevordert de herkenbaarheid van de boa's.

Inhuur is mogelijk van boa's in domein 1. Hiervoor gelden strikte wettelijke eisen. Inhuur heeft beperkingen, omdat boa's alleen goed kunnen functioneren als zij voldoende plaatselijke kennis hebben, specifieke wet- en regelgeving kennen en kennis hebben van de toepassing van diverse sanctie-instrumenten en werkinstructies. De integrale kosten van een boa, dus inclusief kleding, middelen, vervoer en kantoorplek, zijn op jaarbasis ruwweg tussen de € 60.000 en € 80.000 per fte.

Informatie-uitwisseling tussen boa en politie en/of andere ketenpartners verschilt per taak en wordt per taak georganiseerd en verloopt over het algemeen goed. De Algemene verordening gegevensbescherming (in situaties dat de boa tevens bestuurlijk toezichthouder is) en de Wet politiegegevens bieden hiervoor de wettelijke grondslag en kaders. Op basis van de Tijdelijke regeling inzake de toepassing van de Wet politiegegevens kunnen boa's en politie sinds 25 mei 2018 makkelijker gegevens uitwisselen onder het regime van de Wet politiegegevens.

Rolverdeling boa's en politie (landelijk beeld)

De taakverdeling tussen boa en politie verloopt ruwweg langs de lijn openbare orde vs. leefbaarheid. Dit is echter geen strikte lijn. Ook de politie handhaaft op leefbaarheid en kleiner ergernissen (de kleine norm) en soms trekken boa en politie samen op in situaties die kunnen escaleren (evenementen, horeca). Andere voorbeelden van samenwerking in Rotterdam zijn het Donkere Dagen Offensief, waarbij in de donkere winter boa en politie extra surveilleren ter preventie van woninginbraken. Ook houden boa's en politie gezamenlijke briefings bij inzet in de wijken.

De boa kan rekenen op assistentie door de politie bij een aanhouding (meestal als een verdachte zich weigert te identificeren) of bij een escalatie met geweldsgebruik tegen boa's. Te lange aanrijtijden bij de politie vanwege strakke prioritering van meldingen zijn een terugkerend probleem en voortdurend onderwerp van overleg en afstemming tussen boa-werkgever en politie.

Andere onderwerpen van gesprek zijn de beschikbaarheid en herkenbaarheid van de politie in de wijken, de inzet van boa's bij verkeershandhaving (met name rijgedrag dat de leefbaarheid in de wijken raakt, zoals roodlichtnegatie en harder rijden dan 30 kilometer) en de groeiende rol van de boa c.q. de gemeentelijke handhaver als extra ogen en oren bij de aanpak van ondermijning.



Rolverdeling boa's en politie (Rotterdamse situatie)

De problematiek van een grote, multiculturele (haven)stad vereist dat voldoende politie beschikbaar is voor de wettelijk opgelegde hoofdtaken: hulpverlening aan hen die dat behoeven en opsporing van strafbare feiten.

De burgemeester heeft het gezag over de politie ten aanzien van de openbare orde en veiligheid, maar heeft na de oprichting van de Nationale Politie geen beheersmatige verantwoordelijk meer over de capaciteit van de politie. Vanwege druk op de kwantiteit moet de politie prioriteiten stellen, waarbij de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde de afgelopen jaren meer tijd, aandacht en capaciteit vergen. Het is verklaarbaar dat de opsporing van strafbare feiten met relatieve geringe impact, zoals burenruzies, overlast enz. zijn gaan behoren tot het domein van de boa's. Het 'ontstane gat' in het politietoezicht, mede door de druk op de wijkagenten, is in Rotterdam geleidelijk opgevuld door de boa's.

De burgemeester en verantwoordelijk wethouder Handhaving kunnen de capaciteit en prioriteit van de handhavingsorganisatie zelf bepalen. De boa's vormen de 'oren en ogen' van deze bestuurders in de wijken op het gebied van leefbaarheid en sociale veiligheid.

Lastig voor het adequaat handhaven van de boa's is dat zij, anders dan de politie, alleen kunnen optreden bij het op heterdaad betrappen van een overtreder. Voor hun optreden moeten zij dus daadwerkelijk beschikbaar zijn in de wijken en zich bewegen in het publieke domein. Zij hebben daarbij veel contact met het publiek en de bewoners. Zoals eerder beschreven zijn de boa's goed getraind in o.a. gespreks- en de-escalatietechnieken.

Ook beschikken momenteel in een pilot 50 boa's in Rotterdam over een bodycam. Wanneer deze pilot succesvol blijkt te zijn, worden alle boa's voorzien van een bodycam. Het belangrijkste criterium echter voor het veilig kunnen uitoefenen van het werk door de boa is en blijft de nabijheid van de politie.



Bijlage 1. Takenpakket handhavers in Rotterdam

Taken	Onderwerpen (voorbeelden Rotterdam)
Toezicht en handhaving Algemene Plaatselijke Verordening (boa)	<ul style="list-style-type: none"> • wildplassen • opruimplicht hondenpoep • loslopende honden • voorwerpen op straat • plakken en kladden (graffiti) • straatintimidatie
Toezicht en handhaving Afvalstoffenverordening (boa)	<ul style="list-style-type: none"> • afval op straat gooien • verkeerd aangeboden huisvuil • vervuilen van de weg
Toezicht en handhaving Marktverordening en Marktreglement (niet-boa)	<ul style="list-style-type: none"> • beheer van de warenmarkten • innemen, gebruik en verlaten standplaatsen op warenmarkten
Toezicht en handhaving Parkeerverordening (niet-boa)	<ul style="list-style-type: none"> • betaald parkeren op straat (scanauto's) • betaald parkeren in garages
Toezicht en handhaving Taxiverordening (boa)	<ul style="list-style-type: none"> • correct gebruik standplaatsen keurmerktaxi's
Toezicht heling (niet-boa)	<ul style="list-style-type: none"> • controle van het opkopersregister van handelen in roerende goeden
Toezicht op het water (niet-boa)	<ul style="list-style-type: none"> • innemen ligplaatsen • overlast op het water
Toezicht op woonoverlast en woonfraude (niet-boa)	<ul style="list-style-type: none"> • huur en verhuur zonder huisvestingsvergunning • overbewoning • illegaal bewonen • bewonen zonder inschrijving in de basisregistratie personen
Toezicht en handhaving jeugdoverlast (boa)	<ul style="list-style-type: none"> • hinderlijk gedrag op straat • rondhangen op verboden plaatsen
Toezicht en handhaving drank- en horecawet- en regelgeving (niet-boa)	<ul style="list-style-type: none"> • voldoen aan vergunningvoorschriften en bepalingen Drank- en Horecawet • alcoholverkoop aan minderjarigen
Toezicht en handhaving Wegenverkeerswet en Reglement verkeersregels en verkeerstekens (boa)	<ul style="list-style-type: none"> • verkeerd parkeren en stilstaan • stoepfietsen • eenrichtingsverkeer
Toezicht en handhaving milieuwetgeving (boa)	<ul style="list-style-type: none"> • verkeerd aangeboden bedrijfsafval • afvaldumpingen bodem • afval lozen op het water • verkeerd verwijderen asbest
Milieuzones en vrachtwagenverboden (administratieve boa)	<ul style="list-style-type: none"> • cameracontroles inrijden milieuzones en zones met vrachtwagenverboden
Cameratoezicht (niet-boa)	<ul style="list-style-type: none"> • cameratoezicht in de openbare ruimte ogv artikel 151c Gemeentewet