

Vergaderjaar 2019–2020

33 576

Natuurbeleid

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 194

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2020

Mede ten verfolge op het notaoverleg veiligheid met uw Kamer d.d. 8 juni jl. informeren wij u met deze brief over de voortgang van de uitwerking van het plan van aanpak versterking van toezicht en handhaving in het buitengebied¹.

Het plan van aanpak is eind 2018 opgesteld naar aanleiding van de toegenomen druk op organisaties, die met toezicht en handhaving zijn belast in de buitengebieden. De bij die organisaties werkzame buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) handhaven niet alleen op natuurdoelen en overlastfeiten. Deze organisaties gaven destijds aan steeds meer geconfronteerd te worden met vraagstukken rondom openbare orde en andere vormen van criminaliteit en overlast, zoals wild crossen, stroperij en het dumpen van huishoudelijk en drugsafval.

De BOA's die werkzaam zijn in de buitengebieden vallen onder domein II² (Milieu, Welzijn en Infrastructuur) en worden ook wel «groene BOA's» genoemd. De werkgevers van deze groene BOA's, zoals Natuurmonumenten en de Federatie Particulier Grondbezit, uitten al langere tijd hun zorgen over het toezicht en de handhaving in de buitengebieden en de veiligheid van de groene BOA's. Van nature is handhaving en toezicht in de buitengebieden complex. De terreinen zijn weids en uitgestrekt en als gevolg daarvan zijn de aanrijtijden vanuit politie langer dan in bijvoorbeeld stedelijke gebieden.

Het plan van aanpak dat de Kamer eind 2018 heeft ontvangen, vormt de basis voor de voortgangsrapportage, langs de lijnen van de vier sporen uit het plan van aanpak: 1. capaciteit, 2. opleidingen, 3. uitrusting en 4. samenwerking. Een werkgroep, waarin alle betrokken partijen (JenV,

¹ Kamerstukken 33 576 en 28 684, nr. 138.

² De opsporingsbevoegdheden die BOA's hebben zijn ondergebracht in zes domeinen (werkterreinen): 1. Openbare ruimte, 2. Milieu, welzijn en infrastructuur, 3. Onderwijs, 4. Openbaar vervoer, 5. Werk, inkomen en zorg en 6. Generieke opsporing.

LNV, provincie, omgevingsdienst, Politie, terreinbeheerders) zijn vertegenwoordigd, heeft de uitwerking van het plan van aanpak ter hand genomen.

De Coronacrisis heeft geleid tot veranderingen in de werkzaamheden van de groene BOA's. Met het van kracht worden van de noodverordeningen COVID-19, zijn ook de BOA's in domein II tijdelijk bevoegd geworden om overtredingen strafrechtelijk te handhaven op grond van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht.³ De ontwikkelingen in de uitvoering door en de handhaving van de noodverordeningen vallen buiten het bestek van deze brief. Wij verwijzen u hiervoor naar de separate beantwoording van de Minister van Justitie en Veiligheid van de vragen die zijn gesteld in het kader van het schriftelijke overleg nationale veiligheid (onderdeel BOA's) van 27 mei jl.⁴

Capaciteit

Om beter zicht te krijgen op ontwikkeling van de aantallen groene BOA's, is de Dienst Justis begin dit jaar gestart met het separaat registeren van groene BOA's in particuliere dienst. Op termijn geeft dat inzicht in dalingen en stijgingen in de aantallen groene BOA's.

De particuliere werkgevers van groene BOA's hebben eind 2019 een enquête gehouden onder hun BOA's. Daaruit blijkt onder meer dat de BOA's een toegenomen gevoel van onveiligheid ervaren bij het uitvoeren van hun werkzaamheden.

Agressie en geweld tegen BOA's zijn absoluut onacceptabel. Essentieel is dat deze handhavers veilig moeten kunnen werken. Het belang van veiligheid bij de taakuitoefening staat voorop. In dit verband zijn relevant de door de Minister van Justitie en Veiligheid aangekondigde maatregelen ter vergroting van de veiligheid van BOA's.⁵ Verschillende van die maatregelen zoals het optimaliseren van de operationele samenwerking met de politie, waaronder back up, adequate uitrusting en – als sluitstuk – eventueel bewapening, zien uiteraard ook op groene BOA's. Over de arbeidsomstandigheden (waaronder agressie en geweld) van BOA's, onder wie ook de BOA's in domein II, wordt voorts, in opdracht van het WODC onderzoek verricht. De resultaten hiervan zullen in het najaar bekend zijn.

Hierna gaan wij in op de maatregelen en de stand van zaken rondom het plan van aanpak buitengebieden.

In het plan van aanpak is aangegeven dat de ministeries van LNV en JenV een gezamenlijke subsidieregeling hebben ontwikkeld waarbij de particuliere werkgevers een tegemoetkoming kunnen aanvragen voor de toegenomen kosten voor de opleiding. Deze regeling is sinds 2016 van kracht. In eerste instantie duurde deze regeling tot en met 2020, maar inmiddels is € 125.000 structureel beschikbaar gesteld voor de subsidieregeling. Voor de opleiding van BOA's van Staatsbosbeheer is nog eens € 100.000,- beschikbaar.

Daarnaast is met de werkgevers van de groene BOA's gesproken over het flexibel inhuren van BOA's om daarmee tijdens piekuren extra capaciteit te kunnen bieden. In een aantal andere BOA-domeinen behoort dit al tot de

³ Zie de aanpassing van de domeinlijsten d.d. 27 maart 2020, Stcrt. 2020, nr. 19421.

⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 947.

⁵ Zie de brieven van de Minister van JenV van 16 december 2019 en 5 juni 2020 (Kamerstuk 29 628, nrs. 931 en 958).

mogelijkheden. De groene werkgevers hebben aangegeven hier ook voor domein II behoefte aan te hebben. De beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaren worden hiertoe aangepast.

Provincies vervullen een «groene regietaak» voor afstemming en samenwerking tussen de betrokken partijen binnen de provincie. Bij groen toezicht en handhaving in het buitengebied zijn binnen een provincie over het algemeen veel en verschillende partijen betrokken. De provincies zien vooral toe op het handhaven op natuurbeheer en hebben een regierol in het organiseren van effectief en efficiënt toezicht en handhaving in hun provincies. De inspanningen van provincies op het gebied van de groene regie hebben geleid tot samenwerkingsconvenanten en -verbanden en een programmatische aanpak van toezicht en handhaving in natuurgebieden en het buitengebied. De provincies en de terrein behorende organisaties hebben in 2019 een viertal pilots uitgevoerd, met het oog op de versterking van toezicht en handhaving in natuur- en buitengebieden. Op basis van de pilots, waarvan de resultaten nu binnenkomen, wordt beoogd toezicht en handhaving in natuur- en buitengebieden te versterken samen met politie en gemeenten.

Opleidingen

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de examinering van BOA's in onder andere domein II belegd bij de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH). Voor dat domein is een examencommissie ingericht die verantwoordelijk is voor de invulling en vaststelling van modules van de permanente her- en bijscholing (PHB). In deze commissie hebben vertegenwoordigers van werkgevers en ketenpartners zitting.

Mede naar aanleiding van signalen over lage slagingspercentages in sommige modules in de PHB, heeft ExTH in overleg met JenV een aantal maatregelen getroffen om de kwaliteit van de examens en opleidingen te optimaliseren. Om tegemoet te komen aan de wens tot meer differentiatie, is het in één van de vier PHB-modules mogelijk gemaakt te kiezen uit vier verschillende examens. Verder is de gebruikte casuïstiek in drie van de vier modules contextrijk ingevuld. Dat wil zeggen dat zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de doelgroep. Daarnaast zijn de exameneisen met inhoudsdeskundigen doorgenomen, zijn resultaten geanalyseerd en zijn waar nodig de exameneisen en beoordelingscriteria nader geduid. Ook betreft ExTH de opleiders actief in het ontwikkeltraject, spreekt zij met hen de exameneisen door en organiseert zij jaarlijks meerdere informatiebijeenkomsten voor opleiders en hun docenten.

De opleiders ontvangen feedback bij (onvoldoende) resultaten van hun kandidaten en worden gestimuleerd praktijkexamens bij te wonen om hen zo inzicht te geven in de gehanteerde kwaliteitsnormen en de wijze van beoordelen. De maatregelen blijken effect te sorteren. Dit uit zich onder andere in een stijging van de slagingspercentages van 2019 ten opzichte van 2018 voor alle examenonderdelen. JenV en ExTH blijven actief met elkaar in gesprek over verdere kwaliteitsverbeteringen. Tenslotte overlegt JenV met de opleiders van BOA's over verbeteringen in de kwaliteit van opleidingen. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan het stellen van eisen aan (didactische vaardigheden van) docenten.

Bewapening en uitrusting boa's

Al eerder heb ik aangegeven dat ik geen reden zie om het geweldsmonopolie van de Staat bij anderen dan de politie of de krijgsmacht neer te leggen. Concreet betekent dit dat boa's om die reden niet standaard met geweldsmiddelen zullen worden uitgerust. Echter, uitzonderingen op deze

hoofregel zijn toegestaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor groene BOA's die minder gemakkelijk op assistentie van de politie kunnen terugvallen. Op een gemotiveerd verzoek van de BOA-werkgever en na positief advies van de (direct) toezichthouder kunnen groene BOA's voor de taakuitvoering op basis van de uitzonderingsregel worden toegerust met bepaalde geweldsmiddelen. Vereist is dat de BOA getraind en opgeleid is voor het gebruik van het geweldsmiddel.

Groene BOA-werkgevers hebben aangegeven dat de procedure rondom de afwegingen bij aanvragen van geweldsmiddelen onvoldoende duidelijk is. In het plan van aanpak is aangekondigd in beeld te brengen onder welke voorwaarden toekenning van geweldsmiddelen aan de groene BOA's noodzakelijk wordt geacht. Het vraagstuk rondom de bewapening en uitrusting van BOA's beperkt zich niet tot domein II. Zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 5 juni 2020 zal de komende tijd worden gewerkt aan een nieuw besluit bewapening en uitrusting BOA's, waarin o.a. eenduidige toetsingscriteria zullen worden geformuleerd voor toekenning van geweldsmiddelen.

Portofoons en C2000

Groene BOA's maken, zowel voor de communicatie met de politie als voor communicatie onderling (als gelieerden) gebruik van portofoons die zijn aangesloten op het C2000 netwerk. Zoals in het plan van aanpak aangegeven, heeft de politie de kosten van C2000 en het gelieerdenbeleid geëvalueerd. In een brief van 14 december 2018 is uw Kamer gemeld dat de politie op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, als overgangperiode, tot halverwege 2020 geen kosten voor het portofoongebruik van groene BOA's in rekening brengt. Dit is inmiddels verlengd tot eind 2020. In 2020 wordt een nieuwe kostprijsberekening vastgesteld op basis van het vernieuwde C2000 spraaknetwerk⁶.

Belangrijk uitgangspunt is dat voor alle BOA-werkgevers in beginsel dezelfde voorwaarden ten aanzien van gebruik, beveiligingsbeleid, financiën en het beheer van randapparatuur zullen gelden. Mede op basis van een evaluatie van het gelieerdenbeleid, wordt een nieuw en evenwichtig kostprijsmodel ontwikkeld.

Toegang tot persoonsgegevens

Groene BOA's in particuliere dienst hebben voornamelijk geen mogelijkheid om zelf persoonsgegevens te verifiëren. Op dit moment zijn de BOA's hiervoor afhankelijk van de politieorganisatie. Toegang tot persoonsgegevens levert een bijdrage aan de veiligheid van de groene BOA, omdat hij of zij daarmee ter plekke kan nagaan met welke persoon hij in zijn optreden te maken heeft. Afgelopen tijd hebben gesprekken plaatsgevonden met de ministeries van BZK en IenW over de voorwaarden voor toegang tot respectievelijk de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) en het Kentekenregister.

BZK bereidt mede naar aanleiding van deze gesprekken een wijziging van het Besluit BRP voor. Onderzocht wordt of met de door de particuliere werkgevers verrichte werkzaamheden ten behoeve van de opsporingstaken van hun BOA's een gewichtig maatschappelijk belang gediend is zoals bedoeld in artikel 3.3. Wet BRP. In dat geval kunnen deze werkzaamheden worden aangewezen ten behoeve waarvan gegevens uit de BRP kunnen worden verstrekt.

⁶ Over de stand van zaken van het vernieuwde netwerk heb uw Kamer op 9 april jl. geïnformeerd, Kamerstuk 25 124, nr. 103

Met het Ministerie van IenW en de RDW wordt gesproken over de mogelijkheden om de Regeling gegevensverstrekking kentekenregister 2008 zodanig aan te passen dat particuliere werkgevers van BOA's in domein II aangewezen kunnen worden om het kentekenregister te raadplegen.

Samenwerking met politie

Bij sommige groene BOA-werkgevers bestaat het beeld dat de politie het handhaven van eenvoudig te constateren overtredingen en misdrijven – de zogenaamde kleine norm – en handhaving in het buitengebied, niet meer zou zien als onderdeel van haar takenpakket. Dat beeld willen wij ontkrachten. Ook in de buitengebieden hecht de politie er grote waarde aan om aanspreekbaar, lokaal aanwezig en interveniërend te zijn. De brede taakstelling van de politie en ook de uitgestrektheid van de buitengebieden kunnen echter leiden tot een spanningsveld. Daarom is het voor de politie des te belangrijker om op een goede en veilige manier samen te werken met de BOA's. In het publieke domein, zowel domein I (Openbare Ruimte) als in domein II (Milieu, Welzijn en Infrastructuur), hebben BOA's zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot professionele handhavers met specialistische taken. De politie ziet in de samenwerking tussen BOA's en politie grote toegevoegde waarde voor de samenleving om de veiligheid en leefbaarheid in de wijk en buitengebied te vergroten.

Het thema samenwerking met de politie strekt verder dan de buitengebieden en domein II en is, zoals hierboven al aan de orde kwam, onderdeel van de beleids- en uitvoeringsagenda, zoals ook genoemd in de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 16 december jl. In deze agenda worden voorstellen gedaan voor verbeteringen in de (operatieve) samenwerking tussen politie en BOA's in de openbare ruimte en de veiligheid van BOA's bij de taakuitoefening. Het belang van een goede samenwerking tussen politie en BOA's wordt ook erkend in de visie van politie «BOA's en politie, niet naast elkaar maar met elkaar», die per brief van 10 december 2018 aan de Kamer verzonden is⁷. In die notitie worden onder andere adequate informatiedeling tussen politie en BOA's en back-up (assistentieverlening) door de politie benoemd als uitgangspunten voor een goede onderlinge samenwerking.

Volgend op het visie-document van de politie is een uitwerkingsagenda opgesteld. De politie besteedt hierin specifiek aandacht aan de groene BOA's, vanwege het specifieke karakter van handhaving en toezicht in de buitengebieden. In het visie-document en de uitwerkingsagenda zijn afspraken gemaakt over het organiseren van vaste aanspreekpunten binnen de politie voor BOA's. In zeven van de tien territoriale eenheden zijn de visie en uitwerkingsagenda besproken in de eenheidsleiding en is, of wordt, opdracht gegeven voor implementatie van de aanbevelingen in de districten en basisteams. In de overige drie eenheden zal dit op korte termijn gebeuren. In steeds meer basisteams en op termijn in alle basisteams in de eenheden, zijn aanspreekpunten benoemd, voor alle BOA's in zowel domein I als domein II.

Om hun taken goed en veilig uit te kunnen oefenen is het voor de politie en BOA's noodzakelijk om informatie te delen. Het visiedocument, maar ook de beleids- en uitvoeringsagenda besteden aandacht aan de mogelijkheden om de informatie-uitwisseling tussen politie en de BOA's verder te verbeteren. Dit gebeurt op verschillende manieren. Zo worden op steeds meer plaatsen gezamenlijke briefings gehouden, wordt er gezamenlijk gesurveilleerd en wordt desgevraagd informatie overge-

⁷ Kamerstuk 29 628, nr. 838.

dragen. Groene BOA's hebben bovendien de optie gebruik te maken van het communicatienetwerk C2000.

De Minister van JenV heeft recent met groene BOA-werkgevers gesproken over actuele onderwerpen rondom de handhaving in de buitengebieden.

Wij zullen uw Kamer ook in de toekomst blijven informeren over handhaving en toezicht in de buitengebieden.

Mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus