

De stand van het boa-bestel

Eindrapport over het stelsel
waarbinnen buitengewoon
opsporingsambtenaren functioneren

Mr. A.G. Mein
Prof. mr. A.R. Hartmann

De stand van het boa-bestel

*Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon
opsporingsambtenaren functioneren*

Mr. A.G. Mein
Prof. mr. A.R. Hartmann

Juni 2013

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	9
2 De doelstelling en uitvoering van het onderzoek	11
2.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek	11
2.2 Uitvoering onderzoek	15
3 Het wettelijk- en beleidskader	21
3.1 Het wettelijk kader	21
3.2 Het beleidskader	25
3.3 Doelstelling herziening boa-bestel	27
4 Het boa-bestel: stand van zaken	29
4.1 Omvang boa-bestel	29
4.2 Afdeling Toezicht en Handhaving van Stadsbeheer Rotterdam	30
4.3 Afdeling Toezicht, Veiligheid & Leefbaarheid van de gemeente Nieuwegein	35
4.4 De 'groene' boa's	37
4.5 DCMR/Milieudienst Rijnmond	40
4.6 Team Leerplicht Rotterdam Noord	42
4.7 De Nederlandse Spoorwegen	44
4.8 De RET	46
4.9 Cluster Werk en Inkomen gemeente Rotterdam	49
4.10 Regionale eenheid politie Rotterdam	51
4.11 De toezichthouders	52
5 Analyse en conclusies	55
5.1 De taken en bevoegdheden van boa's	55
5.2 De aansturing van en de regie over de inzet van de boa's	57
5.3 De samenwerking met de politie	59
5.4 De opleiding en training	59
5.5 Het toezicht	61
5.6 De professionaliteit van de boa en de kwaliteit van de opsporing	62
5.7 Afsluitende conclusies	63
Geraadpleegde publicaties	65
Bijlage	
1 Overzicht respondenten	67
2 Gesprekspuntenlijst	71
3 Leden begeleidingscommissie	73
4 Summary	75

Samenvatting

De stand van het boa bestel. Onderzoek naar het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren.

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Hun opsporingsbevoegdheid beperkt zich echter tot bepaalde strafbare feiten. Zij beschikken over die bevoegdheid voor de uitoefening van specialistische en afgebakende taken, op basis van bijzondere wetten (de ordeningswetgeving) en verordeningen van decentrale overheden. Momenteel zijn er naar schatting 26.000 boa's werkzaam bij ruim 850 werkgevers in Nederland. De meeste boa's zijn in dienst van (decentrale) overheidsorganisaties, waarvan een groot deel bij de politie (circa 8.000). Een deel is echter ook in dienst bij privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals openbaar vervoermaatschappijen en natuurbeschermingsorganisaties.

De minister van Veiligheid en Justitie (de dienst Justis) kan aan boa's opsporingsbevoegdheid toekennen als dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun functie en als is voldaan aan specifieke eisen van vakbekwaamheid (vakdiploma) en betrouwbaarheid (VOG). Afhankelijk van hun functie kunnen boa's beschikken over politiebevoegdheden (zoals aanhouden of fouilleren) en geweldmiddelen (bijvoorbeeld een wapenstok, handboeien of een dienstwapen). Boa's zijn herkenbaar aan een speciaal boa-insigne.

In 2010 is het boa-stelsel herzien. Eén van de redenen daartoe was dat de buitengewone opsporingsfunctie in de loop der tijd sterk versnipperd was geraakt: het aantal functies met buitengewone opsporingsbevoegdheid was sterk toegenomen. Daarnaast werd er een stijgend beroep op de boa gedaan, binnen onder meer het lokale veiligheidsbeleid en de handhaving van het omgevingsrecht. De herziening omvat een indeling van de opsporingsfunctie in zes domeinen, corresponderend met vijf expertisegebieden en één verzamel- of restcategorie. Deze indeling moest het mogelijk maken om per domein specifieke, op maat gesneden bevoegdheden en geweldmiddelen toe te kennen en (aanvullende) opleidingseisen te stellen. Daarnaast werd het toezicht geïntensiveerd door de hoofdofficier van justitie aan te wijzen als algemeen toezichthouder, en de korpschef (tegenwoordig de politiechef van de regionale of landelijke eenheid), als direct toezichthouder.¹ Kortom, de herziening van het boa-bestel moest bijdragen aan het versterken van de

1 Hierop gelden enkele uitzonderingen (zie par. 2.1).

professionaliteit van de boa en het verhogen van de kwaliteit van de opsporing.

Dit onderzoek moet in kaart brengen in hoeverre die doelen anno 2013 zijn bereikt en waar nog verdere investeringen noodzakelijk zijn. Het onderzoek is in het voorjaar van 2013 uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut en de *Erasmus School of Law* van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Om te beginnen is het wettelijk- en beleidsmatig kader gereconstrueerd. Vervolgens zijn *casestudies* uitgevoerd bij elf werkgevers, verspreid over de zes domeinen (vgl. par. 2.2). In dat kader zijn 64 vraaggesprekken gevoerd met werkgevers, boa's en toezichthouders. Om de bevindingen nader te duiden zijn 12 vraaggesprekken gevoerd met experts, beroeps- en belangenorganisaties. Daarna is het verkregen beeld afgezet tegen inzichten uit relevante onderzoeksliteratuur. Voor het onderzoek is noodgedwongen een selectie gemaakt uit het grote aantal *casestudies*, de uiteenlopende organisaties en boa's. De bevindingen kunnen daardoor niet zonder meer worden gegeneraliseerd.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek luiden als volgt. De herziening van het boa-stelsel heeft zeker geleid tot een overzichtelijker stelsel. De indeling in zes domeinen biedt een goed aangrijpingspunt om opsporingstaken te ordenen, bijbehorende bevoegdheden toe te kennen en opleidingseisen te stellen. De aan een domein toegekende opsporingsbevoegdheden en geweldmiddelen zijn over het algemeen toereikend. Tegelijkertijd heeft de domeinindeling de schijn van eenvoud. Zo werkt de functionele indeling in zes domeinen in sommige gevallen belemmerend voor de praktijk, waar men juist in toenemende mate streeft naar integraal of probleemgericht werken. De beperkte mogelijkheid tot externe inhuur van boa's werkt ook belemmerend voor de praktijk.

Nadat de formele herziening van het stelsel zijn beslag heeft gekregen, is de ontwikkeling van de professionaliteit en kwaliteit grotendeels overgelaten aan het veld. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft gekozen voor een positie op afstand (systeemverantwoordelijkheid). Zo moesten de werkgevers zelf voorzien in aanvullende opleidingen. Hoewel een deel van de werkgevers hun verantwoordelijkheid heeft opgepakt, heeft dit echter tot gevolg gehad dat de gewenste professionalisering en kwaliteitsverbetering (emancipatie) van de boa lang is uitgebleven. Een verdere verbetering van de professionaliteit en kwaliteit wordt door vrijwel alle respondenten onderschreven. Die verbetering komt eigenlijk nu pas goed op gang, nadat het ministerie hogere en aanvullende examen- en opleidingseisen heeft gesteld. Verder is het toezicht op de kwaliteit en professionaliteit van de boa belegd bij politie en Openbaar Ministerie. In de praktijk kunnen de toezichthouders, gelet op het aantal werkgevers en de beschikbare capaciteit, onvoldoende vorm en inhoud geven aan hun toezichthoudende taken. Zij zouden daartoe in beheersmatig opzicht ook beter voor moeten worden toegerust.

De werkgevers voeren doorgaans de beleidsmatige regie over de boa's. De inzet van de boa's is over het algemeen ingebed in een beleidsmatig kader. De operationele regie door de politie komt vooral tot uitdrukking in de organisatie en gezamenlijke uitvoering van bijzondere handhavingsacties. Daarbuiten worden de kansen en mogelijkheden tot systematische samenwerking tussen boa's en de politie nog onvoldoende benut.

Een verdere verbetering van de kwaliteit en professionaliteit van de boa rechtvaardigt een intensievere bemoeienis vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit kan geschieden op basis van een heldere visie op de rol van de boa in de rechtshandhaving en door het creëren van de bijhorende condities voor een kwalitatieve groei. In dat kader zouden de kosten voor opleiding en training evenwichtiger over het Rijk en de werkgevers moeten worden verdeeld. Bovendien kan de gebruiksvriendelijkheid van het boa-stelsel op onderdelen nog worden verhoogd. Zo zou de toegankelijkheid van de circulaires verbeterd moeten worden en zou het veld gebaat zijn bij een vlotter verloop van de aanvraagprocedure, het herexamineren en herbeëdigden.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC
Mr. A.G. Mein, Verwey Jonker Instituut
Mr. A.R. Hartmann, Erasmus Universiteit Rotterdam
Ontwerppartners, Breda
Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

Omslag
Uitgave

ISBN 978-90-5830-583-1

© Ministerie van Veiligheid en Justitie/WODC, Den Haag 2013.
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het ministerie van Veiligheid en Justitie
The copyright of this publication rests with the ministerie van Veiligheid en Justitie.



Dit rapport geeft een beeld van de stand van het boa-bestel anno 2013. Dat is het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) functioneren. Het stelsel is in 2010 herzien, met als doel de professionaliteit van de boa's te verbeteren en de kwaliteit van de opsporing te verhogen. In het kader van het onderzoek is het wettelijk en beleidskader gereconstrueerd en zijn casestudies uitgevoerd bij elf werkgevers. De bevindingen zijn afgezet tegen de literatuur en getoetst in vraaggesprekken met experts, beroeps- en belangenorganisaties.

