

Nieuwe Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar – oftewel boa

Op 1 juli zijn de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar in werking getreden. Dit document vervangt de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar en de Circulaire Bekwaamheid Buitengewoon Opsporingsambtenaar. “Samenvoeging van beide circulaires komt de hanteerbaarheid en de leesbaarheid ten goede.” Ook is de inhoud van de circulaires waar nodig geactualiseerd. Op het onderdeel opleiding milieuboa’s zal nog een en ander worden aangepast.

Het lijkt wel afgesproken werk: de eerste berichten over de Week van de BOA worden de wereld ingestuurd en bijna op hetzelfde moment worden er nieuwe Beleidsregels gepubliceerd! De inhoud van de beide Circulaires en dus de inhoud van de nieuwe Beleidsregels zal de boa-lezers van dit blad bekend zijn (althans op hun eigen domein), daarom houden we het bij een samenvatting als algemene achtergrond bij een intensieve driedaagse in september. Een paar punten krijgen echter speciale aandacht: de hond, het opleidingsprogramma milieuboa’s en de relatie met de politie.

Boa’s en BOA’s

Wie begint te lezen in de Beleidsregels begrijpt hopelijk, waarom boa’s in Dier & Milieu in principe met kleine letters worden geschreven. Het gaat hier om een officieel document (Stcrt. 2015, 16504), ondertekend door de Directeur-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, namens de minister van Veiligheid en Justitie. De eerste zin luidt: “In de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels is een belangrijke rol weggelegd voor buitengewoon opsporingsambtenaren (*hierna: boa’s*).” Vandaar dus. Zie bijvoorbeeld ook de pagina <https://www.justis.nl/producten/boa/>, waar staat hoe je boa kan worden en waar veel gestelde vragen worden beantwoord (zoals ‘Wat is een boa’).

Maar ja, dit is typisch een regel waar verder niemand zich aan houdt, en er is geen man overboord, dus spel het vooral zoals u zich voelt!

Het doel van het in de regels vastgelegde beleid is in elk geval, om de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving door boa’s te borgen en te verbeteren.

Buitengewoon

Wat een boa is, weet u allemaal – al zult u misschien niet over uzelf denken als ‘product’ van Justis, de screeningsautoriteit (andere producten zijn gratie, huwelijk en wapenvergunningen). De boa speelt een centrale rol bij de uitvoering en de handhaving van met name bijzondere wetgeving en van verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen. Hierbij zijn allerlei publiekrechtelijke organisaties betrokken, maar ook een beperkt aantal privaatrechtelijke. De LID en Natuurmonumenten worden als voorbeeld genoemd. Wat boa’s buitengewoon maakt, is de bevoegdheid tot het opsporen van strafbare feiten.

Dankzij de serie ‘Boa zijn is een vak’ hebt u een indruk gekregen van de enorme diversiteit aan werkerreinen. Omdat bevoegdheden op maat worden toegekend, variëren die ook. De boa heeft in de regel een beperkte opsporingsbevoegdheid, die is gerelateerd aan zijn of haar functie en taakomschrijving.

De boa wordt ingezet waar opsporing door de politie niet gewenst is, vanwege andere prioriteiten, of niet mogelijk is vanwege onvoldoende deskundigheid of capaciteit bij de politie.

Een boa concurreert dus niet met de politie. De politieambtenaar is “een integrale handhaver met algemene opsporingsbevoegdheid”, verkregen na een vierjarige opleiding. De boa heeft een

specifieke, afgebakende taak waarvoor hij gericht opgeleid kan worden. Het opleidingsniveau van de boa is al net zo variabel als het werkveld. Maar het werk is eenduidig van buitengewoon belang!

Noodzaakcriterium

Een titel van opsporingsbevoegdheid wordt verleend of (met vijf jaar) verlengd indien daartoe noodzaak bestaat en de boa betrouwbaar en bekwaam is (zie het *Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar*, Stb. 1994, 825, herhaaldelijk gewijzigd en afgekort BBO). Ook hier is een belangrijk aspect dat een beroep op de politie voor het uitoefenen van deze opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is.

Het noodzaakcriterium wordt ook gehanteerd bij de toekenning van politiebevoegdheden (de bevoegdheid om gepast geweld en vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken en de bevoegdheid om een veiligheidsfouillering uit te voeren) en geweldsmiddelen (de handboeien, de wapenstok, de pepperspray, het vuurwapen en de surveillancehond).

In 'normale' situaties zou het toepassen van sociale vaardigheden en geweldsbeheersingstechnieken afdoende moeten zijn. Verbale agressie is tot daar aan toe, maar fysiek geweld tegen boa's wordt in principe niet getolereerd. Het toekennen van geweldsmiddelen is mede afhankelijk van de serieuze kans dat de boa bij de vervulling van zijn functie met geweld of dreiging met geweld wordt geconfronteerd.

In bijlage A staan de politiebevoegdheden en de geweldsmiddelen nader omschreven, inclusief aanvullende toekenningseisen per geweldsmiddel. Een van de geweldsmiddelen is een dier.

Surveillancehond

Het formele kader voor de toekenning van de bevoegdheid tot gebruik van een politieursurveillancehond wordt bepaald door de artikelen 15 en 37, tweede lid, van de *Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren* (Stb. 1994, 275, herhaaldelijk gewijzigd) en hoofdstuk 2 van het *Besluit bewapening en uitrusting politie* (in werking getreden op 1 januari 2013) en de daarop gebaseerde *Regeling politiehonden*. Het inzetten van een politieursurveillancehond is slechts geoorloofd onder het direct en voortdurend toezicht van een geleider bij de surveillancedienst. Een keuringscommissie verstrekt aan de geleider een certificaat op naam van de combinatie van de geleider en de hond, indien die combinatie onder leiding van die geleider aan de keuringseisen heeft voldaan.

NB De politieursurveillancehond (artikel 23, onder a, van het besluit) moet niet worden verward met de politiespeurhond (artikel 23, onder c, van het besluit). Speurhonden krijgen te maken met menselijke geur, verdovende middelen, explosieven, stoffelijke resten ... of geld (papiergeld). Elke hond heeft zo zijn of haar specialisatie. De eisen zijn hoog: zo moet de speurhond verdovende middelen "het vermogen (hebben) om binnen een redelijke tijd alleen die soorten verdovende middelen, die in het keuringsreglement zijn aangewezen, op te sporen". De geleider hoeft alleen te weten, hoe de middelen zoal verpakt en verborgen worden.

Van de surveillancehond wordt de vaardigheid verwacht, om op commando van de geleider geweld tegen derden toe te passen respectievelijk te beëindigen (art. 11 lid 3 onder d, Regeling politiehonden). Uit rechterlijke vonnissen valt op te maken, dat dit weleens mis gaat.

De (jaarlijks geïndexeerde) vergoeding van € 106,98 per dienst hond per maand (*Regeling voorzieningen hondengeleiders politie*) geldt hopelijk ook voor hond-geleidende boa's! Het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG) haalt een totaal bedrag aan van 18.000 euro voor een hond die 12 jaar oud wordt, 125 euro per maand – maar dat is inclusief de aanschafprijs van hond en 'spullen'.

Bekwaamheid

Een boa moet betrouwbaar zijn, dat spreekt voor zich. Voor de bevoegdheid telt ook bekwaamheid zwaar (artikel 2 BBO). Deze wordt gegarandeerd door een met goed gevolg afgelegde opleiding, waar de boa de vastgestelde basiskennis en vaardigheden opdoet.

De basisbekwaamheidseisen (het Examenplan is opgenomen in Bijlage C) zijn gerelateerd aan de opsporingsbevoegdheid. De boa moet als het ware goed met de hem toegekende bevoegdheden kunnen omgaan. Daarvoor is kennis nodig van die bevoegdheden, de grondrechten waarop deze een inbreuk maken en de algemene bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht.

Een boa moet opgespoorde strafbare feiten kunnen afhandelen door het opmaken van een proces-verbaal dat kan leiden tot vervolging en behandeling ter terechtzitting. Een boa moet een verdachte duidelijk kunnen informeren over de mogelijke gevolgen van een proces-verbaal.

De boa dient te functioneren binnen de voor zijn opsporingstaak vastgestelde wettelijke kaders. Dit vereist inzicht in de organisatie van het opsporingsapparaat en de eigen positie daarbinnen. De wettelijk voorgeschreven samenwerking met de politie vraagt kennis van de taken en de organisatie van de politie.

De uitwerking van deze (en nog veel meer) kenniselementen is te vinden op de website van Stichting ExTH, www.exth.nl. Daar staat bijvoorbeeld ook, dat de nieuwe combibon vanaf 1 augustus in gebruik is bij examens. Het gewijzigde model (Stcrt. 8360) maakt het mogelijk om op de combibon vereenvoudigd aan te geven dat de verdachte, of bij de Wahv de betrokkene, is geïnformeerd over zijn rechten.¹

Aanvullende bekwaamheidseisen

Bepaalde categorieën boa's moeten in verband met de complexiteit van de opsporing voldoen aan aanvullende bekwaamheidseisen. Bovendien wordt de rol van de boa in de strafrechtelijke handhaving steeds groter en daarom streeft men naar een uniforme kwaliteit. Na het behalen van de basisbekwaamheidseis kan een boa al beëdigd worden, zodat hij gedurende het aanvullend opleidingsprogramma al aan de slag kan.

De geweldsbevoegdheid en de veiligheidsfouillering mogen pas worden uitgeoefend als de boa heeft voldaan aan nadere eisen (neergelegd in de *Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar* en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten of RTGB). De veiligheidsfouillering is nader geregeld in de Ambtsinstructie.

Domeinen

De domeinlijst bevat vijf inhoudelijke domeinen en een 'restdomein': Openbare ruimte (I), Milieu, welzijn en infrastructuur (II), Onderwijs (III), Openbaar vervoer (IV), Werk, inkomen en zorg (V) en Generieke opsporing. Met behulp van de domeinbenadering is het mogelijk, landelijk op uniforme

¹ Opsporingsinstanties kunnen tot 31 december 2015 gebruikmaken van de 'oude' combibonnen, als op de achterzijde van Blad A1 schriftelijk melding wordt gemaakt van de bij deze wijziging opgenomen aanvullende gegevens. Na 31 december 2015 mogen uitsluitend 'nieuwe' combibonnen worden gebruikt.

wijze te werken aan professionalisering van de boa. In alle domeinen moeten de boa's voldoen aan de basisbekwaamheid. In de eerste drie domeinen is er sprake van permanente her- en bijscholing. Uitgangspunt voor nieuwe aanvragen van aktes, ingediend vanaf 1 juli 2015, en de verlengingen van die aktes is dat een boa maar in één domein werkzaam kan zijn. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor boa's die in een tweede domein als vrijwilliger voor een private organisatie een functie uitoefenen met specifieke en beperkte taken, waarmee een zwaarwegend maatschappelijk belang is gemoeid. Er moet dus sprake zijn van twee verschillende werkgevers en de boa moet voldoen aan de bekwaamheidseisen van beide domeinen. De invoering van het domeinstelsel in 2010 is de 'peildatum'. Tweede aktes in een ander domein, die voor 1 juli 2015 verleend zijn, blijven geldig en kunnen ook verlengd worden.

Domein II Milieu, welzijn en infrastructuur

Boa's in dit domein (in 2014 waren het er 2942) houden zich bezig met zeer uiteenlopende zaken als natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- en warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid en fysieke leefomgeving en infrastructuur. In dit domein werken o.a. de boa's van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Rijkswaterstaat, het Staatstoezicht op de Mijnen, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), provincies, waterschappen, gemeenten en omgevingsdiensten/regionale uitvoeringsdiensten. Ze zijn bevoegd voor de wetten genoemd in artikel 1a en gedeelten van artikel 1 van de *Wet op de economische delicten*.

Verder zitten hier alle boa's die zijn aangesteld in de functiegroep 'milieuopsporingsambtenaar', alle boa's die zijn aangesteld in de functiegroep 'flora- en faunabeheerder' en alle boa's die zijn aangesteld in de functiegroep 'controleur openbare ruimte', 'gemeentelijk opsporingsambtenaar' of 'controleur vaarwegen', van wie de werkgever het wenselijk acht dat zij ook milieudelicten opsporen. De milieuboa is doorgaans primair toezichthouder op grond van één of meer milieuwetten en treedt in voorkomende gevallen op als boa.

In paragraaf 7.4. wordt een indrukwekkende hoeveelheid wetten en artikelen opgesomd – van de *Algemene wet inzake rijksbelastingen* tot en met de *Zondagswet*. De *Wet dieren* staat er ook tussen; de *Flora- en faunawet* behoort tot de wetten die in artikel 1a WED zijn genoemd. De boa in dit domein is ook degene die de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Wabo) voor een belangrijk deel moet handhaven.

Gelet op de belangrijke rol die deze boa's in de milieuhandhaving spelen is een professionaliseringstraject in gang gezet. Dit houdt naast een verplicht aanvullend opleidingsprogramma ook het vergroten van het toezicht in. Toezichthouder is het Functioneel Parket; direct toezichthouders zijn het hoofd van een landelijke dienst of, in geval van een lokaal of regionaal werkterrein, de Korpschef van de nationale politie.

Bekwaamheidseisen

In paragraaf 7.3 staan de bekwaamheidseisen beschreven (Bijlage E bevat de Taken en competenties boa's milieu). Over deze eisen en met name over de PHB is in dit blad al regelmatig geschreven en ook op grond van steekhoudende argumenten kritiek uitgeoefend. Zo te zien heeft het geholpen! Deze passage van de Beleidsregels begint namelijk met een opmerking over de *Evaluatie opleidingsprogramma milieuboa's* (bijlage bij *Kamerstukken II, 2014-2015, 28 684* (Naar een veiliger samenleving), nr. 439).

Het opleidingsprogramma voor milieuboa's is in 2014 geëvalueerd. In april 2015 is het rapport 'Professionalisering milieuboa's; evaluatie van het opleidingsprogramma voor buitengewoon opsporingsambtenaren milieu, werkzaam in domein 2' aan de Tweede Kamer aangeboden. In een

begeleidende brief heeft de minister van VenJ, toen al Van der Steur, gemeld dat er een examencommissie wordt ingericht, dat een vertegenwoordiging van de (groene) werkgevers wordt uitgenodigd om aan deze commissie deel te nemen en dat het in overleg met het OM mogelijk zal worden gemaakt dat naast de huidige opleidingsinstituten ook andere opleidingsinstituten zich kunnen kwalificeren. “Bij het vrijgeven van de markt zal worden gewaarborgd dat dit leidt tot een kwalitatief betere opleiding, de opleiding betaalbaar blijft en dit voor de milieuboa’s tot verdere professionalisering leidt.” Op het gebied van permanente her- en bijscholing in dit domein gaat dus iets gebeuren en dat zal te zijner tijd leiden tot aanpassing van de Beleidsregels. Voorlopig vormt paragraaf 7.3 het uitgangspunt.²

Boa’s en politie

De boa wordt zoals gezegd ingezet waar opsporing door de politie niet gewenst is, of niet mogelijk is vanwege onvoldoende deskundigheid of capaciteit bij de politie. Een boa is dus geen ‘concurrent’ van de politie. De wettelijk voorgeschreven samenwerking tussen beide groepen handhavers staat wel volop in de belangstelling – zie ook vele interviews in Dier & Milieu.

In dit verband is het interessant dat uit een rapport van eind vorig jaar, getiteld ‘Parate kennis bevoegdheden politie’, bleek dat het met die parate kennis in de basispolitiezorg (BPZ of ‘blauw op straat’) niet zo goed gesteld is. De deelnemers aan het onderzoek hadden gemiddeld 69% van de vragen goed. Het Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie geeft er een mooie draai aan: Het rapport toont aan dat op het punt van het kennisniveau van politieambtenaren in de basispolitiezorg (in hoeverre weten zij wanneer zij waartoe bevoegd zijn) winst valt te behalen ...

Voorts blijkt dat kennisonderhoud niet is geborgd in de politieorganisatie. De nationale politie hanteert als uitgangspunt dat de medewerkers, als professional, primair *zelf* verantwoordelijk zijn voor het op peil houden van hun kennis, en dat de leidinggevenden hun medewerkers daarbij stimuleren en faciliteren.

Politieambtenaren in de BPZ mogen dan een vierjarige opleiding hebben, ze worden daarna niet meer getoetst op hun kennis van basisbevoegdheden. Hulpofficieren van justitie en buitengewoon opsporingsambtenaren daarentegen moeten elke drie respectievelijk vijf jaar examen doen om die functie te mogen blijven uitoefenen – zo meldt het rapport.

De korpschef krijgt de aanbeveling, te zorgen voor een (bij)scholingssysteem dat recht doet aan de noodzaak een hoger kennisniveau te bereiken. De enige aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie luidt: “Bezie nadrukkelijk de wenselijkheid van een formele regeling voor periodieke toetsing van politieambtenaren in de BPZ op hun kennis van basisbevoegdheden, **analoog aan het systeem voor hulpofficieren van justitie en buitengewoon opsporingsambtenaren**”.

De politie moet dus nog beginnen aan her- en bijscholing, voor de milieuboa die aan de politie ten voorbeeld wordt gesteld zullen er in de PHB hopelijk inderdaad verbeteringen worden doorgevoerd. Door samenwerking op dit punt valt er misschien extra winst te behalen. De Week van de BOA zal het leren!

Tekst: Noor Evertsen

² Overigens wordt er vanaf 1 januari 2016 geen ontheffing voor senioren (vanaf 60 jaar) meer verleend. Een seniorenonthefing die voor die datum is verleend, blijft gedurende de volledige looptijd van die ontheffing geldig. Die eenmalig te verlenen ontheffing houdt in dat een ‘senior’ wel de modules PHB moet volgen, maar dat er geen consequenties worden verbonden aan het niet halen van een toets.