

De evaluatie van het boa-bestel: klachten groene boa's dringen tot minister door

¹ A.G. Mein, A.R. Hartmann, *De stand van het boa-bestel: Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*, Ministerie van VenJ/WODC, 2013.

² Kamerstukken II, 2012–2013, 28 684 (Naar een veiliger samenleving), nr. 387. Andere bijlagen bij deze brief zijn de evaluatie van de pilot met winkelboa's en een internationaal vergelijkend onderzoek naar handhaving in de (semi)publieke ruimte.

Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie heeft het boa-stelsel laten evalueren.

Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie heeft het boa-stelsel laten evalueren. In zijn brief over de uitkomsten daarvan staat de boa uit Domein I, Openbare ruimte, centraal. Het evaluatierapport en de minister besteden echter ook aandacht aan de groene boa's.

De stelselwijziging van 2010 moest leiden tot een overzichtelijker boa-stelsel. Dat doel is volgens een officieel evaluatierapport bereikt.¹ De indeling in zes domeinen biedt aangrijpingspunten om opsporingstaken te ordenen, bevoegdheden toe te kennen en opleidingseisen te stellen. Hierdoor kan het ministerie van VenJ ook gericht sturen op professionaliteit en kwaliteit van de opsporing, twee andere doelstellen van de wijziging. In het rapport komen alle domeinen aan de orde, in de bijbehorende Kamerbrief staat de boa uit Domein I centraal. De minister is tevreden, het systeem functioneert naar behoren. Wel acht hij enkele verbeteringen noodzakelijk. De minister maakt bovendien van de gelegenheid gebruik om aandacht te vragen voor toezicht en handhaving in de buitengebieden.²

De situatie in Domein I

Handhaving in de openbare ruimte heeft betrekking op openbare orde en op leefbaarheid. Voor de handhaving van de rechtsorde is de politie verantwoordelijk, voor het handhaven van de leefbaarheid

in eerste instantie de gemeente. Gemeentelijke boa's uit Domein I kunnen optreden tegen relatief kleine dagelijkse ergernissen, overlast en verloederen en tegen overtredingen die vaak voorkomen bij evenementen en in de horeca.

Op het gebied van toezicht en handhaving in de openbare ruimte zijn ook nog andere partijen actief, zowel publieke als private: beveiligers zonder opsporingsbevoegdheden, (gemeentelijke) toezichthouders zonder opsporingsbevoegdheden (stadswachten en straatcoaches), burgers (bijvoorbeeld in de rol van buurtvaders en burgerwachten) en bedrijfsleven.

Gemeenten kunnen medewerkers van particuliere beveiligingsorganisaties inhuren als toezichthouder (zonder bevoegdheden), bijvoorbeeld als er tijdelijk extra capaciteit gewenst is. Ook is er bij diverse gemeenten sprake van publiek-private toezichtmodellen waarin politie, gemeentelijke boa's en door bedrijven ingehuurd beveiligers afspraken maken over toezicht en handhaving in de openbare en semi-openbare ruimte (bijvoorbeeld winkelgebieden en bedrijventerreinen).

Gezien deze grote diversiteit zijn een strakke regie en duidelijke prioriteiten van groot belang. Prioriteiten worden gesteld in het lokale veiligheidsbeleid. Bij de uitvoering van toezicht en handhaving heeft de politie de operationele regie.

De minister maakt bovendien van de gelegenheid gebruik om aandacht te vragen voor toezicht en handhaving in de buitengebieden.



Mogelijke verbeteringen

Samenwerken en delen

De minister beschouwt een goede samenwerking tussen politie en gemeentelijke boa's als cruciaal voor effectief toezicht en handhaving in de openbare ruimte. De Nationale Politie komt in december 2013 met landelijke uitgangspunten voor de dagelijkse operationele inzet 'op straat' en de ondersteuning daarbij. Er blijft voldoende ruimte voor lokaal maatwerk. Het delen van informatie - informatie die boa's nodig hebben voor hun taakuitoefening maar ook signalen die boa's opvangen en die voor de politie van belang kunnen zijn - is een speciaal punt van aandacht. Er zal helderheid worden verschaft over wat er (gelet op de bescherming van persoonsgegevens) wettelijk is toegestaan en welke informatie ten minste moet worden uitgewisseld.

Inzet particuliere boa's

Sinds 2004 kunnen gemeenten voor een deel van de bevoegdheden binnen Domein I - parkeren en APV-feiten - particuliere functionarissen inhuren en aanstellen als boa.³

Met ingang van 1 januari 2014 zal de minister toestaan dat gemeenten particuliere boa's inhuren voor het gehele Domein I.

Op termijn kan veel van wat geldt voor de samenwerking tussen politie en boa's ook gaan gelden voor de samenwerking met particuliere beveiligers, met name in publiek-private samenwerkingsverbanden en inclusief, met extra waarborgen omklede, informatie-uitwisseling.

Uniform voor boa's Domein I

De afspraak dat de uitrusting en bevoegdheden van boa's beter geregeld worden is zelfs in het regeerakkoord opgenomen. Minister Opstelten wil inderdaad het herkenbare uiterlijk van gemeentelijke boa's in de openbare ruimte vergroten. Een herkenbaar uniform zou bijdragen aan de professionele uitstraling. Er wordt momenteel onder regie van de VNG gewerkt aan het ontwerp van een modeluniform voor gemeentelijke boa's Openbare ruimte, dat duidelijk te onderscheiden is van dat van de politie. Dit zal per 1 januari 2014 'op straat' worden geïntroduceerd.



Kritische kanttekeningen

De Kamer heeft blijkens de brief van de minister gevraagd om een veiligheidsvisie waarbij het vooral zou moeten gaan om de rollen en taken van partijen die in de openbare ruimte met toezicht en handhaving actief zijn. De minister gebruikt het woord 'visie' in de brief zelf één keer, om er nog eens aan te herinneren dat het nationale politiebestedel lokaal verankerd moet zijn. Een aantal serieuze problemen, die uit het evaluatierapport naar voren komen, lijkt hij niet te hebben opgemerkt.

Boa's zijn volgens de minister geen vervanging of concurrent van de politie. Dit is een wekerend thema in het (Kamer)debat. In de Tweede zowel als in de Eerste Kamer leeft de angst, dat de politie zich terugtrekt uit 'buurten en wijken' of, in de woorden van Magda Bernds (D66): "dat bij de invoering van de nationale politie de wijkagent wordt ingeruild voor boa's die ten koste van de politie als gemeentepolitie gaan fungeren".

De minister ontkent dit in alle toonaarden. Gemeenten hebben al sinds 1994 de mogelijkheid om boa's aan te stellen. Hun taken en bevoegdheden zijn voldoende omschreven en ingekaderd. Dat gemeentelijke diensten straattoezicht en handhaving verzorgen, betekent niet dat de politietaak hierdoor is ingeperkt. Er is geen sprake van het ontstaan van een gemeentepolitie.⁴ Elders heeft hij echter gesteld, dat hij handhaving van de openbare orde en straattoezicht geen taak voor de politie vindt. "De gemeenten moeten het doen, anders hebben ze niets", zoals deskundige Hennekens het samenvatte.⁵ De brief lost dit verschil van inzicht niet op.

In de Kamer leeft de angst, dat de politie zich terugtrekt uit 'buurten en wijken'.

³ Zie de *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar*, Strct. 2011, 926, paragraaf 4.1.2.

⁴ TK 2011-2012, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2996.

⁵ EK 2011-2012, 30 880 (Vaststelling van een nieuwe Politiewet), F, p. 17.

Minister Opstelten wil inderdaad het herkenbare uiterlijk van gemeentelijke boa's in de openbare ruimte vergroten.

⁶ Berichtgeving op de site van de VNG.

In de praktijk treden ze vooral op tegen overlast van recreanten: wandelen of fietsen buiten de aangegeven paden, loslopende honden of het dumpen van afval. (Scènefoto. Foto: H. Peeters)



Een andere fundamentele vraag is, of de indeling in zes domeinen een gelukkige keuze is geweest. In het evaluatierapport wordt gesproken van 'de schijn van eenvoud'. De functionele indeling in zes domeinen werkt met name op het grensvlak van de Domeinen I, II en IV (Openbaar Vervoer) belemmerend voor de praktijk, waar men juist in toenemende mate streeft naar integraal of probleemgericht werken.

De VNG pleit voor een uitbreiding van Domein I met enkele lichte milieu- en verkeersovertredingen, om de leefbaarheid en veiligheid in wijken beter te kunnen bevorderen. Het publiek heeft geen benul van beperkingen aan opsporingsbevoegdheden – het publiek verwacht dat boa's in de openbare ruimte optreden als er problemen zijn met leefbaarheid – waar de politie niets aan doet. Ook brengt het onderscheid tussen Domein I en II voor werkgevers organisatorische problemen met zich mee. Zij moeten boa's in beide domeinen aanstellen, voor wie dan weer verschillende opleidingseisen gelden. Hier gaat de minister helemaal niet op in.

In alle stukken en rapporten wordt expliciet gesteld dat boa's in Domein I geen positief imago hebben. Ze worden gezien als herintreders op de arbeidsmarkt (alsof dat erg is!), ze hebben geen of te weinig bevoegdheden. Het uniform is zeker ook bedoeld om dat imago te verbeteren. VNG, gemeenten en Beboa werken samen aan een model uniform. Het wordt echter niet verplicht en gemeenten die het willen invoeren bepalen zelf, welke onderdelen ze combineren tot een volledig uniform. ⁶ Hoe divers kan je 'uniform' invullen en toch herkenbaar blijven? Een uniform blijft bovendien aan de buitenkant. Er klinkt in het rapport ook inhoudelijke kritiek door, bijvoorbeeld op de gebrekkige kwaliteit van de



Het ontbreken van collegiale samenwerking met de politie is een weerkerende klacht. (foto: H. Peeters)

processen-verbaal die veel boa's kennelijk aanleveren. De auteurs van het evaluatierapport formuleren in dat verband duidelijke aanbevelingen: om de boa een wezenlijke, inhoudelijke kwaliteitssprong te laten maken, moet het ministerie van Veiligheid en Justitie nadrukkelijker de verantwoordelijkheid nemen. "Bijvoorbeeld door het formuleren van een visie op de rol (gastheer, wijktoezichthouder of handhaver?) en toerusting/uitstraling (bevoegdheden, geweldmiddelen en uniform) van de boa in de rechtshandhaving en door het creëren van de bijbehorende condities (financiële middelen, opleiding en training, kwaliteitszorg)".

De minister wil het simpel houden: alle gewenste verbeteringen worden doorgevoerd zonder een grote stelselwijziging – en ook zonder extra financiële middelen.

De buitengebieden

De minister maakt van de gelegenheid gebruik om ook aandacht te vragen voor toezicht en handhaving in de buitengebieden. Ook daar is – zo stelt hij zonder enige aarzeling – de inzet van boa's (Domein II, Milieu, welzijn en infrastructuur) onmisbaar. Zowel de boa's in overheidsdienst als de boa's in dienst van bijvoorbeeld particuliere landgoedeigenaren en wildbeheereenheden dragen bij aan de veiligheid en leefbaarheid in de buitengebieden en aan natuurbehoud.

Voor het evaluatierapport zijn 4 groene boa's geïnterviewd (werkzaam bij Natuurmonumenten, Gelders Landschap en het Kroondomein). Dit geringe aantal wijkt trouwens niet af van dat in de andere domeinen. Bevindingen uit eerdere artikelen in Handhaving Dier & Milieu worden over het algemeen bevestigd. Het takenpakket van de groene boa is veelomvattend, maar in de praktijk treden ze vooral op tegen overlast van recreanten: wandelen of fietsen buiten de aangegeven paden, loslopende

honden of het dumpen van afval. De geïnterviewde groene boa's kunnen wel uit de voeten met hun pakket aan opsporingsbevoegdheden, maar ze missen de bevoegdheid om op te treden tegen overtredingen van de Wet wapens en munitie en de Opiumwet. Ze zouden graag willen optreden tegen stroperij – was de dierenpolitie daar niet voor aangewezen?

Het ontbreken van collegiale samenwerking met de politie is een weerkerende klacht: "De afstand tot de politie is letterlijk en figuurlijk groot".

Het is volgens de minister echter niet de bedoeling dat de politie zich terugtrekt uit de buitengebieden, al hebben particuliere werkgevers een eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid en leefbaarheid op hun terrein. Net als op straat is ook hier gewoon een goede samenwerking en afstemming noodzakelijk tussen de politie, gemeenten, provincies en de boa's van andere organisaties. De werkgevers van de boa's in de buitengebieden moeten worden betrokken bij het overleg in de lokale driehoeken. De landelijke uitgangspunten voor operationele regie gaan ook gelden voor de samenwerking in de buitengebieden.

Gelet op de belangrijke rol van de boa's in het buitengebied, is de kwaliteit van de door hen geleverde opsporing en handhaving van groot belang. Kritiek op de verplichte opleiding en de bijbehorende investering in tijd en geld hoeft hier niet te worden herhaald. De opleiding sluit volgens een deel van de werkgevers (en van de boa's zelf) niet goed aan op de werkzaamheden.

De minister heeft begrip voor dit standpunt en zal daarom onderzoeken of aangepaste lesvormen voldoende bijdragen aan de gewenste kwaliteitsverbetering. Hiervoor wordt een pilot voorbereid. Ook daarbij geldt waarschijnlijk, dat de kwaliteitssprong zonder extra financiële middelen moet worden gerealiseerd.



De toezeggingen van minister Opstelten zijn een beginnetje. De brief staat hoog op de agenda van de vaste Kamercommissie voor VenJ. Het debat in de Tweede Kamer over groene boa's is al op gang gekomen en ook de binnenkort te verschijnen Nota van wijziging van de voorgestelde *Wet natuurbescherming* van staatssecretaris Dijksma zal ongetwijfeld aanleiding vormen om verder te praten. Om met minister Opstelten te spreken: dit is de goede moment, want het gaat om zware dingen!

Tekst: Noor Evertsen

Het is volgens de minister niet de bedoeling dat de politie zich terugtrekt uit de buitengebieden.

Boa's zouden graag willen optreden tegen stroperij. (foto: archief)