

Postbus 30106
3001 DC Rotterdam

WTC Beursplein 37
3011 AA Rotterdam

T +31 (0)10 7410650
F +31 (0)10 3100223

vanardenne-crinceleroy.nl

van Ardenne & Crince le Roy
ADVOCATEN

Ministerie van Justitie en Veiligheid
De Minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Rotterdam, 16 november 2021

Inzake: Consultatie 'Wijziging Politiewet 2012 ivm boa's'

Geachte heer, mevrouw,

Op 21 september jl. is door de minister van Justitie en Veiligheid ("minister") het wetsvoorstel 'Wijziging Politiewet 2012 ivm boa's' ter inzage gelegd ("Wetsvoorstel"). Het Wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor het bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur ("AMvB") stellen van regels over de bewapening en de uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren ("boa's"). Daarmee worden dergelijke regels voor boa's op hetzelfde wetgevingsniveau geregeld als de regels die gelden voor de politie.

Hieronder maken wij graag gebruik van de mogelijkheid om onze visie over het Wetsvoorstel kenbaar te maken. Daartoe zal eerst kort de relevante achtergrond geschetst worden.

Achtergrond Wetsvoorstel

Boa's zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Deze strafbare feiten zijn gecategoriseerd in zes domeinen. Op deze manier is bij de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van regels een belangrijke rol weggelegd voor boa's. Oorspronkelijk worden boa's ingezet daar waar opsporing door de politie niet gewenst is.

De bevoegdheden van boa's worden op maat toegekend. In beginsel hebben boa's een beperkte opsporingsbevoegdheid die gerelateerd is aan hun functie en taakomschrijving en waarvoor zij gericht zijn opgeleid. Boa's zijn dus geen integrale handhavers met algemene opsporingsbevoegdheden die concurreren met de politie. Immers, boa's missen de opleiding om te beschikken over dezelfde bekwaamheid als de politie.

Er zijn echter ontwikkelingen te zien in het vakgebied van boa's.¹ Gemeenten zetten in toenemende mate en met steeds meer taken gemeentelijke boa's in voor toezicht en handhaving. Ook in natuurgebieden en het openbaar vervoer neemt de inzet van boa's toe.

Uit de toelichting op het Wetsvoorstel volgt dat bepaalde boa's over steeds zwaardere bewapening beschikken door de veranderende taakstelling en context waarbinnen zij opereren. In die gevallen vertoont de bewapening steeds meer gelijkenis met de bewapening van politieambtenaren. De regels die zien op de bewapening en uitrusting van boa's en politieambtenaren zijn echter geregeld op verschillende niveaus. Zo zijn de regels ten aanzien van boa's in beleidsregels opgenomen en de regels ten aanzien van politieambtenaren in een AMvB, namelijk het *Besluit bewapening en uitrusting politie*.

Beoogde wijziging

De minister stelt dat het verschil in regelingsniveau niet meer te verklaren is gelet op de toegekende geweldsmiddelen, de impact van de aanwending hiervan op de burger en het maatschappelijk debat over de toepassing van geweld door de overheid. Reeds daarom strekt het Wetsvoorstel ertoe om een wettelijke grondslag te creëren voor een AMvB waarin de regels die zien op de bewapening en uitrusting van boa's kunnen worden opgenomen. Het Wetsvoorstel dient uitsluitend voor het verhogen van het niveau van regelgeving en brengt geen verandering in de wijze waarop boa's op grond van de Politiewet 2012 en de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren bevoegd zijn geweld toe te passen.

Vooraf

Gelet op de impact die het inzetten van geweldsmiddelen heeft, onderschrijven wij de noodzaak voor een gedegen wettelijke grondslag voor Boa's om geweldsmiddelen te mogen inzetten. Wij wensen echter wel de vraag op te werpen of met dit Wetsvoorstel de minister niet op de muziek voorruit loopt. Zoals volgt uit onder meer de Kamerbrief van de minister van 12 november 2021 (kenmerk 3593600) en de bij deze brief gevoegde Memo *Eerste beschouwing ten behoeve van de visie over de boa functie en het boa bestel*, wordt er op dit moment ook vanuit een veel fundamenteelere invalshoek nagedacht over de taakopvatting van boa's. De uitkomst van deze discussie is daarbij uiteindelijk bepalend voor de vraag of en op welk niveau de wettelijke grondslag voor de bewapening en uitrusting van boa's dient te worden neergelegd en hoe deze grondslag moet worden vormgegeven.

¹ Zie bijvoorbeeld: M. Abraham en P. van Someren, *Buitengewoon veilig* onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden boa's en de samenwerking met politie, oktober 2020.

Taakopvatting boa

Zoals gezegd zijn boa's van oorsprong accessoir aan de politie. Boa's zijn bewust niet gelijkgesteld aan de politie omdat de politie een algemene opsporingsbevoegdheid heeft en alle strafbare feiten mag opsporen. Daarnaast is het geweldsmonopolie van de Nederlandse Staat bij de politie en de krijgsmacht belegd en zijn slechts onder voorwaarden uitzonderingen op deze hoofdregel toegestaan. Met het rechtmatig toepassen van geweld dient prudent omgegaan te worden. Het toepassen van geweld raakt immers aan het recht op leven, de onaantastbaarheid van het lichaam en de en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden. Het vergt derhalve een gedegen opleiding en toezicht op de toepassing van geweld.

Eigen handhavingsinstituut of accessoir aan de politie?

Het is een gegeven dat de samenleving verandert en deze verandering – op dit moment – leidt tot een andere inzet van boa's waarbij zij steeds over een zwaardere bewapening mogen en moeten beschikken. Waar boa's voorheen aanvullend naast de politie werden ingezet, worden zij nu steeds breder en zelfstandiger ingezet. Dit is in lijn met de ontwikkeling dat het begrip openbare orde steeds ruimer wordt opgevat. Het steeds breder en zelfstandiger inzetten van boa's vereist een duidelijke en afdoende wettelijke grondslag (minimaal niveau AMvB). Het Wetsvoorstel van de minister is in zoverre dan ook begrijpelijk. Waar onzes inziens aan voorbij wordt gegaan in het Wetsvoorstel is de vraag wat thans de taak van boa's is mede gelet op dit op dit moment lopende discussie. Zijn boa's nog steeds accessoir aan de politie, of dienen zij als een eigen handhavingsinstituut te worden gezien? Als zij worden gezien als eigen handhavingsinstituut is de vraag waarom zij dan (nog) bepaalde taken van de politie zouden moeten overnemen.

Als boa's gelet op de veranderende samenleving als eigen handhavingsinstituut gezien moeten worden met een soortgelijke bevoegdheid, bewapening en uitrusting als de politie, dan dienen voor boa's dezelfde waarborgen te gelden als voor de politie. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan waarborgen voor de burgers maar ook aan waarborgen die ervoor zorgen dat boa's veilig hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Deze waarborgen dienen ingeregeld te zijn in het systeem van toezicht, verantwoording en gezag waarbij (direct) toezichthouders politie en het openbaar ministerie in ieder domein voldoende betrokken zijn. Er zal dan een fundamentele wijziging nodig zijn, dan slechts het regelingsniveau voor de bewapening en uitrusting van boa's gelijk te stellen aan dat van de politie.

Hoewel de minister met dit Wetsvoorstel de weg in lijkt te slaan van de boa als eigen handhavingsinstituut, is het de vraag of het politieke en maatschappelijke debat over de wenselijkheid van die ontwikkeling afdoende is gevoerd. In dat kader wordt nogmaals gewezen op de Kamerbrief van 12 november 2021 (kenmerk 3553355) waarin de minister aangeeft integraal te kijken naar de boa-functie in het boa-bestel. Het streven is om in het voorjaar van 2022 de herijking afgerond te hebben op basis waarvan de agenda voor de beleidsontwikkeling van de boa-functie en

het boa-bestel verder ingevuld kan worden, aldus de minister. Een aanzet tot wat uiteindelijk tot een visie daarop moet leiden is opgenomen als bijlage bij de Kamerbrief. In deze aanzet wordt het belang van een heldere taak en veilige arbeidsomstandigheden onderstreept dat raakt aan vraagstukken die zien op het gebruik van geweldsmiddelen en professionalisering. Tevens volgt uit de visie dat het ministerie van Justitie en Veiligheid erkent dat de taakafbakening thans niet eenduidig is. Tot slot van dit punt wordt gewezen op de verdeeldheid die onder burgers heerst ten aanzien van dit onderwerp.

Benadrukt wordt dat de uitkomst van dit politieke en maatschappelijke debat over de taakopvatting van boa's bepalend is voor de vraag hoe de wettelijke grondslag voor de bewapening en uitrusting van boa's dient te luiden. Immers, als de uitkomst luidt dat boa's accessoir moeten blijven aan de politie, dan zal de opname van regels voor de bewapening en uitrusting van boa's in beleidsregels mogelijk de aangewezen route zal blijven. Immers, dan zullen de taken en bevoegdheden van boa's eventueel weer afgeschaald worden. Andersom kan uit het maatschappelijke debat ook volgen dat boa's als zelfstandig handhavingsinstituut moeten worden gezien. In dat geval is het de vraag of de wettelijke grondslag die de AMvB beoogd te creëren voldoende is gelet op het geweldsmonopolie dat thans bij de politie en de krijgsmacht is neergelegd. Bij een dergelijke uitbreiding van de verantwoordelijkheid van boa's past wellicht wel een fundamenteelere plek in wet- en regelgeving.

Kortom, omdat op dit moment het maatschappelijke debat over de taakopvatting van boa's nog niet (afdoende) is gevoerd, is het thans nog onduidelijk welke route aangewezen is en hoe de wettelijke grondslag vormgegeven moet worden.

Conclusie

Met het Wetsvoorstel lijkt de minister de weg in te slaan van boa's als eigen handhavingsinstituut. Door het regelingsniveau voor de bewapening en uitrusting van boa's gelijk te stellen aan dat van de politie, worden boa's immers gelijkwaardig(er) aan de politie. Als dit inderdaad een ontwikkeling is die de minister voorstaat, dan is het de vraag of het maatschappelijke debat over de wenselijkheid van die ontwikkeling afdoende is gevoerd. Deze discussie is van belang voor de vraag of de route uit het Wetsvoorstel de aangewezen route is. Als deze vraag bevestigend beantwoord kan worden, dan dient er aandacht te zijn voor de benodigde waarborgen die noodzakelijk zijn bij een veranderende taakopvatting van boa's. Ook dit laatste mist nu in (de toelichting op) het Wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,
van Ardenne & Crinice le Roy Advocaten N.V.