

Vergaderjaar 2013–2014

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 402 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2014

Op 1 juli 2013 heb ik u een brief gezonden over de samenhang in toezicht en handhaving in de openbare ruimte (Kamerstuk 28 684, nr. 387). Daarin constateerde ik dat het huidige stelsel van toezicht en handhaving, met het uitvoeren van enkele verbeteringen, robuust en toekomstbestendig is. Tijdens het Algemeen Overleg op 18 september jl. (Kamerstuk 28 684, nr. 396) en het VAO van 3 oktober jl. (Handelingen II 2013/14, nr. 9, item 5) is over deze brief gesproken en heb ik de Kamer toegezegd begin 2014 te rapporteren over de uitwerking van het leefbaarheids criterium, de uitgangspunten voor operationele regie, evenals over ontwikkelingen rondom de groene boa. Daarnaast ga ik, zoals toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg politie op 4 november 2013 (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 101), in deze brief kort in op het besluit dat ik heb genomen over de vergoedingsregeling voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

Toezicht en handhaving in de openbare ruimte als gedeelde overheidstaak: politie en gemeenten aan zet

Kern van het stelsel van toezicht en handhaving in de openbare ruimte is de gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en politie. Gemeenten zorgen met gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) voor ogen en oren op straat en kunnen daar ingrijpen waar de *leefbaarheid* wordt aangetast door overtredingen die overlast veroorzaken en tot kleine ergernissen leiden. De politie is primair aan zet wanneer het gaat om het handhaven van *de openbare orde en de veiligheid*. Boa's en politie vullen elkaar dus aan en dragen zo samen zorg voor leefbaarheid én veiligheid op straat.

Om deze complementaire taakverdeling nog eens te benadrukken en te verhelderen, heb ik het leefbaarheids criterium geïntroduceerd voor de afbakening van taken en bevoegdheden van boa's in Domein I Openbare Ruimte. Aan dit criterium zullen toekomstige verzoeken tot uitbreiding van

¹ I.v.m. correctie in de datum van de brief.

bevoegdheden getoetst worden. Bovendien verscherpt het nog eens het onderscheid in taken en bevoegdheden tussen boa's en politie. Ik ga hier later in deze brief op in.

Het spreekt voor zich dat beide partners niet volledig los van elkaar kunnen opereren in de openbare ruimte. Over en weer beschikken politie en boa's over informatie die voor de ander van belang kan zijn en ook op andere manieren kunnen ze elkaar ondersteunen bij hun taakuitoefening om zo optimale resultaten te behalen bij het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid op straat. Daarom is een ander belangrijk verbeterpunt, zoals geschetst in mijn brief van 1 juli, om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen boa's en politie te uniformeren en te versterken. Ik heb de politie opdracht gegeven om in overleg met de VNG hiervoor landelijke uitgangspunten op te stellen, waar ik eveneens later in deze brief op in zal gaan.

Politie en gemeentelijke boa's zijn de spil van toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Uiteraard kunnen ze in hun werkzaamheden geholpen worden door informatie en andere ondersteuning van burgers, particuliere beveiligers en ondernemers. Maar uitsluitend politieagenten (algemeen opsporingsbevoegd) en boa's (beperkt opsporingsbevoegd), beiden overheidsdienaren, kunnen handhavend optreden en beschikken bovendien over de bevoegdheden, kennis, opleiding en middelen om ook in complexere situaties op te treden. Gemeenten kunnen ook particulieren – bijvoorbeeld van particuliere beveiligingsorganisaties – inhuren die als boa's in onbezoldigde dienst van de gemeente te werk gesteld kunnen worden. Deze particuliere boa's beschikken over de opsporingsbevoegdheden van domein I en tevens kunnen zij beschikken over handboeien. Particuliere beveiligers beschikken niet over (opsporings) bevoegdheden. Zij hebben primair een rol in het private of semipublieke domein zoals in winkels en bedrijven. Opsporingsbevoegdheden en geweldsmiddelen horen in handen van de overheid te blijven en liggen primair bij de politie. Analoog aan de beperkte opsporingsbevoegdheid en afgebakende taken kunnen boa's slechts in sommige gevallen (als de noodzaak is aange-toond) en onder specifieke voorwaarden beschikken over geweldsmiddelen. Ik ben niet van plan om aan deze uitgangspunten te tornen.

De huidige taak- en bevoegdhedenverdeling tussen politie en boa's biedt optimale kansen voor het vergroten van leefbaarheid en veiligheid op straat en geeft gemeenten bovendien de ruimte om zelf prioriteiten te stellen en capaciteit daarvoor vrij te maken en in te zetten. De lokale driehoek is vertrekpunt voor gemeente en politie om deze gezamenlijke aanpak te realiseren.

Leefbaarheids criterium

De afbakening van de bevoegdheden van de boa in Domein I Openbare Ruimte is in de eerste plaats van belang om de taakverdeling tussen politie en boa's helder te houden. Dit komt zowel de onderlinge samenwerking en de resultaten ten goede, als de herkenbaarheid voor burgers. Daarnaast is het ook belangrijk voor de professionaliteit van de boa (immers een specialist met beperkte opsporingsbevoegdheden) dat het takenpakket dusdanig is afgebakend dat er ook echt sprake kan zijn van een specialisme («leefbaarheid in de openbare ruimte») en dat er niet voortdurend nieuwe kennis en vaardigheden gevraagd worden.

Kern van het werk van de gemeentelijke boa in Domein I is dat hij in de openbare ruimte aanwezig is en toezicht houdt, en handhavend optreedt waar nodig in geval van kleine ergernissen, overtredingen en overlastsituaties die de leefbaarheid in wijken en buurten aantasten. In binsel treedt

de boa op in situaties waarin er geen sprake is van een te verwachten gevaarstelling. Wanneer de boa situaties tegenkomt waar geweld plaatsvindt of dreigt of waar sprake is van criminaliteit, zal hij een beroep doen op de politie.

Op basis van deze uitgangspunten, heb ik criteria geformuleerd die ik in het vervolg zal hanteren bij het beoordelen van verzoeken tot uitbreiding van de bevoegdheden in Domein I. Deze cumulatieve criteria beogen het specialisme van de boa in Domein I te waarborgen.

A. Criteria met betrekking tot de afbakening van «leefbaarheid»:

- Het feit is aan te merken als overlast, verloedering, kleine ergernis.
- Het gaat in de basis om overtredingen die de leefbaarheid aantasten.
- Het te handhaven feit behelst geen duplicering van handhaving op grond van formele wetgeving. Bijv. het dealen van drugs wordt aangepakt op grond van de Opiumwet door de politie; het neveneffect – de overlast – kan door boa's via de APV worden gehandhaafd.

B. Criteria met betrekking tot de uitvoerbaarheid door een boa met het specialisme Openbare Ruimte:

- Het feit is te constateren tijdens de surveillance van de boa (de boa dient aanwezig te zijn op straat in de wijk).
- Het feit is door eigen waarneming direct te constateren, niet zijnde uitsluitend waarnemingen door foto/ beeldmateriaal.
- Het feit is in beginsel feit gecodeerd af te handelen. Voor zover het gaat om niet-feit gecodeerde zaken gaat het om die zaken die eenvoudig bewijsbaar zijn en die niet zien op geweld, veelplegers, medepleging en/of aanzienlijke schade.
- De taak/bevoegdheid vraagt geen extra opleiding en apparatuur.
- In beginsel is er geen sprake van een te verwachten gevaarlijke of gewelddadige setting.

De VNG, het OM, de politie en mijn ministerie zullen zich in een beoordelingsronde aan de hand van deze criteria buigen over uitbreidingsverzoeken. Ik neem vervolgens op basis van hun advies een definitief besluit. De eerste beoordeling zal plaatsvinden in oktober 2014, waarna per 1 januari 2015 een nieuwe domeinlijst voor de komende drie jaar zal worden vastgesteld. In oktober 2017 volgt dan een nieuwe beoordelingsronde, waarna per 1 januari 2018 een nieuwe domeinlijst voor de daaropvolgende drie jaar door mij wordt vastgesteld. Na de derde beoordelingsronde, dus over zeven jaar, of eerder indien noodzakelijk, zal ik deze criteria evalueren.

Landelijke uitgangspunten voor operationele regie en informatiedeling

Door de bijzondere positie van de politie binnen onze rechtsstaat ben ik van mening dat zij de aangewezen organisatie is om de regie te voeren over de operationele samenwerking op het terrein van toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Dat is ingegeven door:

artikel 3 van de Politiewet 2012;

de continue aanwezigheid (24/7) in de frontlinie;

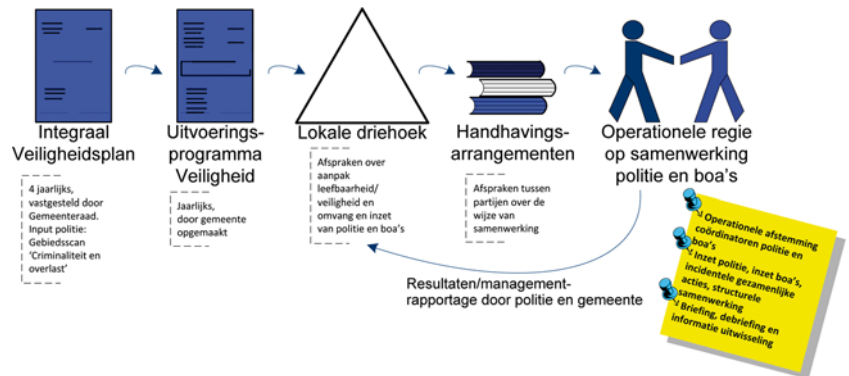
de hierop toegespitste professionaliteit;

de hiermee samenhangende informatiepositie;

de jarenlange ervaring met de uitoefening van opsporingsbevoegdheden en geweld (dwangmiddelen).

De politie heeft in samenwerking met de VNG uitgangspunten geformuleerd voor de dagelijkse samenwerking tussen politie en boa's. Deze zien zowel op de operationele regie door de politie, als op de informatiedeling. Samengevat behelzen de landelijke uitgangspunten het volgende:

1. Toezicht op en handhaving van leefbaarheid en veiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid die vanuit de gedachte van één overheid wordt uitgevoerd.
2. Op strategisch niveau (politiek bestuurlijk) wordt in de driehoek bepaald welke leefbaarheids- en veiligheidsproblemen worden aangepakt en met welke inzet partijen daaraan bijdragen. De vorm van deze samenwerking wordt vastgelegd in handhavingsarrangementen. Dit vormt het lokale kader voor de uitvoering van operationele regie.



3. Operationele regie door de politie betreft de regie op samenwerking bij de dagelijkse uitvoering van handhavingsactiviteiten.
4. Operationele regie vindt plaats vanuit de basisteams van de politie en kent de volgende elementen: capaciteitsplanning, werkinstructie, samenwerking, informatiedeling, communicatie en bijstand.
5. Operationele regie dient zo dicht mogelijk bij de uitvoering van de dagelijkse operationele werkzaamheden plaats te vinden.
6. Briefing en debriefing worden gezamenlijk uitgevoerd als dit van belang is voor de resultaten/doelstellingen van gezamenlijke taken en acties.
7. Boa's kunnen in principe beschikken over C2000. Met de meldkamer worden afspraken gemaakt over noodmeldingen. Toelating tot C2000 wordt in de driehoek besproken. Of het gebruik ook daadwerkelijk wordt ingevoerd, wordt op initiatief van de gemeente lokaal bepaald. De gebruikerskosten worden landelijk bepaald.
8. Voor de taakuitvoering benodigde informatie wordt wederzijds uitgewisseld binnen daarvoor bestaande juridische kaders. Ik constateer dat de Wet en het Besluit politiegegevens (Wpg en Bpg) hier voldoende mogelijkheden voor bieden.

Politie en gemeenten zullen de komende tijd op basis van deze landelijke uitgangspunten hun samenwerking verder vormgeven.

Betrouwbaarheidstoets

De beoogde mate van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en boa's evenals de rol van de boa, die de laatste jaren steeds professioneler is geworden, stellen eisen aan de betrouwbaarheid. Het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar en de Circulaire boa schrijven voor dat de boa van onbesproken gedrag moet zijn. Op dit moment volstaat voor een boa een Verklaring Omtrent Gedrag als betrouwbaarheidstoets.

Zoals ook aangekondigd in mijn brief van 1 juli, is een pilot² gestart waarin wordt onderzocht of een zwaardere screening van boa's mogelijk

² De pilot is eind 2013 gestart in de politie-eenheid Den Haag.

en wenselijk is. Mijn ministerie, het OM en de politie zijn hierbij betrokken. Op basis van de resultaten van de pilot en ervaringen in andere gemeenten waar soortgelijke werkwijzen worden toegepast, zal gekeken worden naar een eventueel vervolg/verbreding en mogelijke consequenties voor regelgeving.

De pilot eindigt eind dit jaar, zodat resultaten begin 2015 te verwachten zijn.

Modeluniform voor boa's Openbare Ruimte

Verder kan ik u meedelen dat het modeluniform voor gemeentelijke boa's in Domein I, dat door de VNG in samenwerking met enkele gemeenten is ontwikkeld, gereed is. Het is een gedeponerd model. De VNG zal aan de gemeenten het gebruikersrecht verlenen om van het model gebruik te maken voor de aanschaf van een uniform. Het ontwerp is op 7 maart 2014 gepresenteerd. De gemeente Den Haag zal als eerste gemeente het uniform aanschaffen. Tevens zal de gemeente Eindhoven binnenkort overgaan tot aanschaf. Er is eveneens veel interesse vanuit andere gemeenten.

Burgerparticipatie

Om de betrokkenheid van burgers bij het toezicht in de openbare ruimte optimaal te benutten, heb ik in het najaar van 2013 opdracht gegeven aan de VU Amsterdam tot nader onderzoek. Dit onderzoek inventariseert de diverse vormen van burgerparticipatie in het veiligheidsdomein. Daarnaast zal het onderzoek inzicht geven in de mogelijkheden hoe burgers in staat kunnen worden gesteld een effectieve bijdrage te leveren aan de vergroting van de veiligheid. En wat de succesfactoren zijn voor gemeenten en politie om dit te bereiken. De resultaten van dit onderzoek zijn dit voorjaar beschikbaar. Op basis hiervan zal ik kijken welke resultaten een vervolg actie behoeven.

Toezicht en handhaving in de buitengebieden

In mijn brief van 1 juli 2013 heb ik uw Kamer tevens gemeld dat de hierboven beschreven landelijke uitgangspunten voor operationele regie ook gaan gelden voor de samenwerking in de buitengebieden. Gelet op de specifieke omstandigheden van toezicht en handhaving in de buitengebieden heb ik echter geconcludeerd, nu de landelijke uitgangspunten voor operationele regie in Domein I Openbare ruimte gereed zijn, dat deze op de buitengebieden niet rechtstreeks van toepassing kunnen zijn. Voor een goede werking van dit instrument is het van belang dat rekening wordt gehouden met deze specifieke omstandigheden in de buitengebieden. Op deze omstandigheden en de noodzaak tot samenwerking hebben de particuliere werkgevers van groene boa's mij in hun onlangs uitgebrachte position paper ook gewezen. In het debat over stroperij dat de Staatssecretaris van EZ en ik op 30 januari 2014 met uw Kamer voerden, hebben wij toegezegd om met de werkgevers van groene boa's, OM en politie, maar ook met de jagers, een gesprek te voeren over toezicht en handhaving in de buitengebieden. Daarbij zal ook de opleiding van de groene boa's aan de orde komen. Uw Kamer wordt voor de zomer over het resultaat van het gesprek geïnformeerd.

Vergoedingsregeling bestuurlijke strafbeschikking overlast

Tot slot wil ik u hierbij op de hoogte brengen van het besluit dat ik heb genomen met betrekking tot de vergoedingsregeling voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast (BSB Overlast), conform mijn toezegging tijdens

het wetgevingsoverleg politie op 4 november 2013. Dit is een vergoeding die gemeenten krijgen voor de processen- verbaal die hun boa's uitschrijven, vallend onder de BSB Overlast, en die centraal door het CJIB geïnd worden.

De aangepaste vergoedingsregeling is gepubliceerd in de Staatscourant van 23 oktober 2013 en voorziet in het instellen van een financieel plafond van 14,5 miljoen euro per jaar en gemaximeerde vergoedingen per uitgeschreven proces verbaal. Gemeenten zijn hierover geïnformeerd via de gebruikelijke kanalen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten