

TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) hebben een belangrijke rol in de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer. Zij zijn bevoegd om bij de uitoefening van hun taak zo nodig geweld te gebruiken. Boa's kunnen in dat verband geweldmiddelen toegekend krijgen, zoals een wapenstok. Ook kunnen zij worden uitgerust met handboeien. De regels over de toekenning van geweldmiddelen en de uitrusting met handboeien zijn thans opgenomen in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Het ligt echter in de rede om de regels hierover niet meer op het niveau van beleidsregels te regelen, maar op het hogere regelgevingsniveau van een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). Daarmee worden deze regels voor boa's op hetzelfde niveau geregeld als die van de politie. Dit wetsvoorstel creëert daartoe een wettelijke grondslag voor het bij of krachtens amvb stellen van regels over de bewapening en de uitrusting van boa's.

2. De inhoud van het voorstel

Huidig juridisch kader van het boa-stelsel

De uitvoering en handhaving van met name bijzondere wetgeving en verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen is opgedragen aan een scala aan publiekrechtelijke en een beperkt aantal privaatrechtelijke organisaties. Indien nodig kan aan werknemers en extern ingehuurd personen van deze organisaties opsporingsbevoegdheid worden toegekend. Zij zijn dan boa in de zin van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt welke personen als boa met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. Dit zijn onder meer degenen aan wie de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: de minister) of het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid hebben verleend en de meerderjarige personen behorend tot door de minister aangewezen categorieën of eenheden. Artikel 142, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de opsporingsbevoegdheid van de hiervoor genoemde personen strekt tot de in de akte van opsporingsbevoegdheid of aanwijzing aangeduide strafbare feiten. De akte of aanwijzing kan daartoe verwijzen naar een bij regeling van de minister vastgesteld domein.

De Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar betreft de in artikel 142, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering bedoelde regeling. Hierin zijn strafbare feiten gecategoriseerd in zes domeinen: Openbare ruimte (domein I), Milieu, welzijn en infrastructuur (domein II), Onderwijs (domein III), Openbaar vervoer (domein IV), Werk, inkomen en zorg (domein V) en Generieke opsporing (domein VI).

Artikel 142, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat bij of krachtens amvb regels worden gegeven over de verlening van de akte en het doen van de aanwijzing, het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt, de beëdiging en de instructie van boa's, het toezicht op boa's en de wijze waarop de minister de opsporingsbevoegdheid van afzonderlijke personen kan beëindigen. Voorts kunnen regels worden gegeven over de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid waaraan boa's moeten voldoen. Met het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar is uitvoering gegeven aan deze opdracht uit artikel 142, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Het gebruik van geweldmiddelen of vrijheidsbeperkende middelen door boa's en de bevoegdheid tot veiligheidsfouillering, vervoersfouillering en insluitingsfouillering van boa's is geregeld in artikel 7 van de Politiewet 2012. In het negende lid van dit artikel is opgenomen dat de minister kan bepalen dat een boa geweldmiddelen of vrijheidsbeperkende middelen kan gebruiken en bevoegd is tot veiligheidsfouillering, vervoersfouillering en insluitingsfouillering. Alsdan wordt met overeenkomstige toepassing van artikel 9 van de Politiewet 2012 een ambtsinstructie voor hen vastgesteld. Dit laatste is tot uiting gekomen in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de ambtsinstructie). Hierin zijn criteria opgenomen in welke gevallen een geweldmiddel mag worden ingezet. Of een ambtenaar ook daadwerkelijk een geweldmiddel inzet is afhankelijk van de omstandigheden en dient telkens te voldoen aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid.

De regels over de toekenning van bewapening aan boa's en de uitrusting van boa's met handboeien zijn opgenomen in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Op grond van deze beleidsregels kunnen boa's op dit moment worden uitgerust met handboeien en worden bewapend met onder meer een (uitschuifbare) wapenstok, pepperspray en vuurwapen. Of een geweldmiddel wordt toegekend wordt beoordeeld aan de hand van de in de beleidsregels

opgenomen criteria. Deze criteria zien onder meer op de soort wetsovertreding waarvoor de opsporingsbevoegdheid is verleend en de aard van de te verwachten agressie. Per gewelddoel gelden op grond van de beleidsregels bovendien aanvullende toetsingscriteria. Zo moet bij de toetsing van de noodzaak van de bewapening van een boa met een vuurwapen ook worden voldaan aan het criterium dat er een redelijke verwachting bestaat dat de boa bij de uitoefening van de functie in (onvoorziene) omstandigheden komt te verkeren, dat hij of anderen met onmiddellijk schietwapengebruik of onmiddellijke dreiging met een schietwapen worden geconfronteerd.

Over de kleding van boa's worden op dit moment geen regels gesteld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar en de beleidsregels.

Veranderde taakstelling en context

In het verleden werd het passend geacht om de bewapening en uitrusting van boa's met beleidsregels, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, te regelen. Het ging immers om een beperkte taakstelling en gevaarstelling. Deze context is inmiddels aanzienlijk veranderd. Daar waar in het verleden doorgaans een strikte afbakening werd gehanteerd (bijvoorbeeld een boa voor de specifieke taak van de parkeerhandhaving) worden gemeentelijke handhavers tegenwoordig steeds vaker gekoppeld aan een bepaalde wijk in plaats van aan één specifieke taak. Binnen die wijk zijn zij bekend met de problematiek over de leefbaarheid, overlast en veiligheid. In die wijk vormen zij het aanspreekpunt en zijn zij op straat zichtbaar voor de burger.¹ Verder worden boa's in steden als Amsterdam en Utrecht ook ingezet in de nachtelijke uren. Hoewel de taakstelling niet wezenlijk anders is dan overdag, zorgt de aard van het nachtelijk publiek voor een andere context. Meer dan overdag worden deze boa's geconfronteerd met personen die onder invloed zijn en verward gedrag vertonen.

Hoger regelgevingsniveau voor regels over bewapening en uitrusting

Door de veranderde taakstelling en context beschikken bepaalde (groepen) boa's over steeds zwaardere bewapening.² De bewapening van een groot aantal boa's vertoont hierdoor steeds meer gelijkenis met de bewapening van politieambtenaren.³ Voor beide groepen geldt uiteraard dat het aanwenden van de aan hen toegekende gewelddoel raakt aan een ieders recht op onaantastbaarheid van diens lichaam en het recht op leven dat wordt beschermd door de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Daarnaast heeft ook de geweldsaanwending door boa's de aandacht in het actuele maatschappelijke debat over de toepassing van geweld door de overheid. De regels over de bewapening en uitrusting van boa's zijn echter opgenomen in beleidsregels, terwijl de regels over dit zelfde onderwerp voor politieambtenaren zijn vastgesteld op het niveau van een amvb in het Besluit bewapening en uitrusting politie. Dit verschil in regelgevingsniveau is gelet op de toegekende gewelddoel, de impact van de aanwending hiervan op de burger en het maatschappelijk debat over de toepassing van geweld door de overheid, niet meer te verklaren. Daarom wordt voorgesteld om artikel 22 Politiewet 2012 aan te vullen met een wettelijke grondslag waarmee ook de regels over deze onderwerpen voor boa's op het niveau van een amvb kunnen worden gesteld.

Dit voorstel strekt alleen tot het creëren van een wettelijke grondslag voor de amvb en dient uitsluitend voor het verhogen van het niveau van regelgeving. Dit voorstel wijzigt dus niet de bestaande regels in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 7 van de Politiewet 2012, het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar of de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar.

Amvb

¹ M. Abraham & P. van Soomeren, *Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020.

J. van Lakerveld, J. de Zoete, J. Matthys, M. Akerboom, *Ik zal handhaven. Verkenning pluralisering van de politiefunctie (Plural policing)*, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.

P.W. Foekens & B.A.M. van Stokkom, *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015.

T. Eikenaar & B.A.M. van Stokkom, *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*, Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Radboud Universiteit Nijmegen 2014.

² Sinds de jaren 90 is de bewapening van boa's sterk veranderd. De taken en gewelddoel zagen er anders uit dan nu. Zo beschikten rond de eeuwwisseling maar een zeer beperkt aantal boa's uit domein II over een vuurwapen. Dat aantal is tegenwoordig met een veelvoud vermenigvuldigd.

³ In sommige gevallen is de bewapening van boa's zwaarder dan dat van politieambtenaren. Zo worden bepaalde boa's van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O), een landelijke dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen, uitgerust met semiautomatische schoudervuurwapens ter ondersteuning van hun wettelijke taak om justitiabelen te bewaken en te vervoeren.

Op basis van deze grondslag wordt een amvb opgesteld waarin de bewapening en de uitrusting van boa's wordt geregeld. De bestaande regels over de bewapening en uitrusting (over onder meer de toekenning van geweldmiddelen aan boa's, het aanvraagproces en het merk en type geweldmiddel) uit de beleidsregels worden overgezet naar deze amvb. Tijdens deze omzetting wordt bezien of de huidige regels nog verbeteringen behoeven. Gelijktijdig aan deze omzetting worden andere onderwerpen dan de bewapening en de uitrusting, zoals de opleiding en de screening van boa's, herzien in afzonderlijke trajecten.

Indien de regels over deze onderwerpen bij of krachtens amvb worden gesteld, verdwijnt de flexibiliteit waarmee deze regels kunnen worden gewijzigd. Wijzigingen zullen voortaan bij amvb geschieden. In dat kader moeten de bij de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur verplichte processtappen worden doorlopen. De amvb zal moeten worden geconsulteerd en het besluit moet ter advisering worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Deze stappen zijn gelet op de zwaarte van de toegekende geweldmiddelen, de impact van de aanwending hiervan op de burger en het maatschappelijk debat over de toepassing van geweld door de overheid wenselijk en passend. Ook indien dit betekent dat het meer tijd zal kosten om deze te wijzigen.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving

Boa's zijn voor het aanwenden van geweld en bijbehorende geweldmiddelen gehouden aan de voorschriften hierover in de Politiewet 2012 en de ambtsinstructie. De aanwending door boa's raakt aan het recht op leven, de onaantastbaarheid van het lichaam en de lichamelijke integriteit. Deze grond- en mensenrechten worden beschermd door de Grondwet (artikel 11) en internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 3 en 8 EVRM). Dit betreffen fundamentele rechten.

Dit voorstel voorziet slechts in een ander niveau van de (nu reeds bestaande) regels over de bewapening en de uitrusting van boa's en brengt geen verandering in de wijze waarop zij op grond van de Politiewet 2012 en de ambtsinstructie bevoegd zijn geweld toe te passen. Dit voorstel raakt op zichzelf dus niet de hiervoor benoemde grond- en mensenrechten. Het voorstel zorgt ervoor dat de regels over de bewapening en uitrusting van boa's op het niveau van een amvb worden gesteld. Dit zal betekenen dat – anders dan nu het geval is met de beleidsregels – (wijzigingen van) de regels moeten worden geconsulteerd en ter advisering moeten worden voorgelegd aan de Raad van State. Deze stappen zijn in het licht van de hiervoor benoemde grond- en mensenrechten passend.

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel creëert alleen een wettelijke grondslag in artikel 22 van de Politiewet 2012 waarmee de regels over de bewapening en de uitrusting van boa's voortaan op een hoger niveau van regelgeving kunnen worden gesteld. Dit voorstel wijzigt dit voorstel de regels uit artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 7 van de Politiewet 2012, het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar en de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar niet. Dit voorstel heeft dan ook geen financiële gevolgen, uitvoeringsgevolgen of gevolgen van andere aard voor boa's, de werkgevers van boa's en de toezichthouder en direct toezichthouder van boa's als bedoeld in artikel 36 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Evenmin heeft dit voorstel gevolgen in het kader van toezicht en handhaving. Voorts leidt dit voorstel niet tot administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

5. Advies en consultatie

PM

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

PM

Artikel I, onderdeel B

PM