

Wijzigingen in het boa-beleid

De consequenties voor de direct toezichthouder

**Politie Midden en West Brabant
Divisie Operationele Ondersteuning
Afdeling BOA/Vrijwillige Politie/Volontairs**



Auteur:	Linda Oostvogels
Datum:	29-12-2008
Plaats:	Breda

Wijzigingen in het boa-beleid

De consequenties voor de direct toezichthouder

**Politie Midden en West Brabant
Divisie Operationele Ondersteuning
Afdeling BOA/Vrijwillige Politie/Volontairs**



Auteur:	Linda Oostvogels
Studentnummers:	Avans:9952914 Fontys: 2057572
Opleiding:	HBO-Rechten
Onderwijsinstelling:	Juridische Hogeschool Avans - Fontys
Locatie:	Tilburg
Periode:	E3 - E 4 / september 2008 – januari 2009
Afstudeerdocent 1:	Dhr. mr. J.P.T. Lousberg
Afstudeerdocent 2:	Dhr. mr. A.R. Verweij
Stageverlener:	Politie Midden en West Brabant
Stagementor:	Dhr. P.A.J. Santegoeds
Datum:	29-12-2008
Plaats:	Breda

Voorwoord

Dit rapport is geschreven als afsluiting van de opleiding HBO-Rechten, welke ik volg aan de Juridische Hogeschool Avans - Fontys te Tilburg.

Het onderwerp van dit rapport, wijzigingen in het boa-beleid, is door de politie Midden en West Brabant bepaald. Mijn stagebegeleider, de heer Santegoeds, is boa-coördinator en tevens de direct toezichthouder op buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) binnen de politieregio Midden en West Brabant. Aan mij was de taak om de wijzigingen in het boa-beleid voor hem in kaart te brengen, de consequenties van deze wijzigingen inzichtelijk te maken en aanbevelingen te schrijven.

Bij aanvang van dit onderzoek in september 2008 wist ik amper iets van boa's af en daarnaast is de materie erg complex. Gedurende het onderzoek ben ik de materie steeds beter gaan begrijpen en werd het hanteren van de materie gemakkelijker.

Begin september stond er nog maar weinig vast. De enige duidelijkheid was dat er wijzigingen verwacht werden in het boa-beleid en dat er twee nieuwe handhavinginstrumenten voor gemeenten ingevoerd zouden worden. Er was bekend dat het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) gewijzigd zou worden en dat er een nieuwe functielijst voor de boa's aankwam, maar wanneer deze klaar zou zijn, was onbekend. Ook zou de opleidingsstructuur voor boa's gewijzigd worden, maar ook voor deze wijziging was niet bekend wanneer dit plaats zou vinden.

Het tasten in het duister en de complexe materie waren voor mij een extra uitdaging. Zo heb ik veel contacten kunnen leggen met verschillende partijen. Denk hierbij aan de beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie en van het Openbaar Ministerie, maar ook aan boa-coördinatoren en boa's. Het niet weten waar en hoe het onderzoek zal eindigen vond ik als onderzoeker een belangrijke drijfveer.

Uiteraard is het onmogelijk hier alle personen die mij – op welke wijze dan ook – hebben ondersteund tijdens het uitvoeren van mijn onderzoek te benoemen. Een aantal van hen wil hier toch noemen. Een woord van dank gaat uit naar mijn stagedocent: de heer Lousberg, mijn stagebegeleider: de heer Santegoeds, het hoofd van de unit Ondersteuning: de heer de Vries en mijn directe collega's de heer Mol en mevrouw Versteeg voor de goede begeleiding, tijd, aandacht, aanwijzingen en feedback.

24 december 2008

L.J.C. Oostvogels

Inhoudsopgave

Samenvatting

H 1. Inleiding.....	7
§ 1.1 Opbouw.....	7
§ 1.2 Aanleiding.....	7
§ 1.3 Probleembeschrijving.....	7
§ 1.4 Doelstelling.....	8
§ 1.5 Vraagstelling.....	8
§ 1.6 Onderzoeksopzet.....	8
§ 1.6.1 Soort onderzoek.....	8
§ 1.6.2 Onderzoeksmethode.....	8
§ 1.6.3 Middelen.....	9
§ 1.6.3.1 Literatuur.....	9
§ 1.6.3.2 Internet.....	9
§ 1.6.3.3 Wet- en regelgeving.....	9
§ 1.6.4 Verwerking.....	9
H 2. De buitengewoon opsporingsambtenaar.....	10
§ 2.1 Wat zijn boa's?.....	10
§ 2.2 Bevoegdheden.....	11
§ 2.3 Criteria.....	11
§ 2.3.1 Noodzakelijkheid.....	11
§ 2.3.2 Bekwaamheid.....	12
§ 2.3.3 Betrouwbaarheid.....	12
§ 2.4 Aanvraag akte van opsporingsbevoegdheid.....	12
§ 2.5 Wet- en regelgeving.....	14
H 3. Het toezicht en directe toezicht op boa 's.....	15
§ 3.1 Wat is toezicht en direct toezicht?.....	15
§ 3.2 De toezichthouder en de direct toezichthouder.....	15
§ 3.3 Het toezicht op grond van het BBO.....	16
§ 3.4 Het toezicht en directe toezicht in de politieregio Midden en West Brabant.....	17
§ 3.4.1 Adviseren	18
§ 3.4.2 Klachtenafhandeling.....	19
§ 3.4.3 Informatieuitwisseling.....	19
§ 3.4.4 overig.....	20
H 4. Juridische wijzigingen.....	22
§ 4.1 Het BBO.....	23
§ 4.1.1 Hoe ziet het huidige BBO eruit?.....	23
§ 4.1.2 Wijzigingen in het BBO.....	24
§ 4.1.2.1 Het visiedocument.....	24
§ 4.1.2.2 Het registratie- en informatieuitwisselingsstelsel.....	26
§ 4.1.2.3 De disciplinaire maatregelen.....	27
§ 4.2 De Functielijst.....	27
§ 4.2.1 Hoe ziet de huidige functielijst eruit?.....	27
§ 4.2.2 Wijzigingen in de functielijst.....	28
§ 4.3 De boa-opleiding.....	29

§ 4.3.1 Hoe ziet de huidige boa-opleiding eruit?.....	29
§ 4.3.2 Wijzigingen in de boa-opleiding.....	29
§ 4.4 De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.....	30
§ 4.4.1 De bestuurlijke boete.....	31
§ 4.4.2 De bestuurlijke strafbeschikking.....	32
§ 4.4.3 De verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking..	33
§ 4.4.4 Wijzigingen door invoering van de bestuurlijke boete.....	33
§ 4.4.5 Wijzigingen door invoering van de bestuurlijke strafbeschikking...	33
H 5. Consequenties van de wijzigingen in het boa-beleid.....	35
§ 5.1 Het BBO.....	35
§ 5.1.1 Het visiedocument.....	35
§ 5.1.2 Registratie- en informatieuitwisselingsstelsel.....	36
§ 5.1.3 Disciplinaire maatregelen.....	36
§ 5.2 De functielijst.....	37
§ 5.3 De boa-opleiding.....	38
§ 5.4 De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.....	38
H 6. Conclusies.....	40
§ 6.1 Het BBO.....	40
§ 6.1.1 Het visiedocument.....	40
§ 6.1.2 Registratie- en informatieuitwisselingsstelsel.....	40
§ 6.1.3 Disciplinaire maatregelen.....	40
§ 6.2 De functielijst.....	41
§ 6.3 De boa-opleiding.....	41
§ 6.4 De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.....	41
H 7. Aanbevelingen.....	43
§ 7.1 Het BBO.....	43
§ 7.1.1 Het visiedocument.....	43
§ 7.1.2 Registratie- en informatieuitwisselingsstelsel.....	43
§ 7.1.3 Disciplinaire maatregelen.....	44
§ 7.2 De functielijst.....	44
§ 7.3 De boa-opleiding.....	45
§ 7.4 De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.....	45
H 8. Evaluatie en vervolgonderzoek.....	46
Bronnenlijst.....	47
Bijlagen.....	50
A. Functielijst	
B. Visiedocument LOM: De boa voor de milieuhandhaving beter benut	
C. Domeinlijst	
D. Jaarverslag 2007	
E. Kemperman 2008	

Samenvatting

Een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) is een functionaris, in dienst van de politie, organisaties, particulieren of de overheid, die opsporingsbevoegdheid heeft en politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en opsporingsbevoegdheid toegekend kan krijgen.

Door een toezichthouder en een direct toezichthouder wordt toezicht gehouden op de boa's. De direct toezichthouder van de politie Midden en West Brabant is op de hoogte van de komst van veel wijzigingen in het boa-beleid. Echter is onduidelijk welke wijzigingen er precies op komst zijn en op welke termijn dit zal zijn. Om deze reden is er onderzoek gedaan naar de wijzigingen in het boa-beleid. Het onderzoek is gericht op de wijzigingen die voor de direct toezichthouder van belang zijn.

Er is sprake van (mogelijke) wijzigingen van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO), de functielijst voor boa's en de boa-opleiding. Hiernaast worden in januari 2009 de handhavinginstrumenten bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd, wat ook invloed zal hebben voor de direct toezichthouder.

Het BBO kan gewijzigd worden door invloed van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM), de komst van een nieuw informatie- en registratiesysteem en het invoeren van disciplinaire maatregelen, te nemen door de direct toezichthouder. Het is voor de direct toezichthouder van groot belang dat een informatie- en registratiesysteem en disciplinaire maatregelen ingevoerd worden. Tot op het moment van schrijven is nog geen duidelijkheid of dit ook daadwerkelijk zal gaan gebeuren.

De functielijst is een overzicht met daarin de functies, politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en opsporingsbevoegdheden van de boa's. Deze lijst wordt in 2009 vervangen door een domeinlijst met als doel een efficiënt, handhaafbaar en gebruiksvriendelijk boabestel te ontwikkelen, waarbij de kwaliteit van de handhaving door boa's centraal staat. De domeinlijst is nog niet definitief. De verwachting is dat veel praktische problemen voor de definitieve invoering van de domeinlijst verdwenen zijn. De direct toezichthouder zal echter alert moeten blijven op mogelijke problemen door invoering van de domeinlijst.

De boa-opleiding was voor iedere boa hetzelfde. De boa-opleiding is voor milieuboa's reeds verzwaard om de milieuboa's specifieker op te leiden. De direct toezichthouder zal alert moeten blijven op mogelijke wijzigingen voor andere boa-functies betreft de opleiding. In verband met hoge kosten voor de verzwaarde boa-opleiding zal het kostenbesparend werken om te wachten totdat meerdere opleidingsinstituten deze opleiding aanbieden.

De invoering van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking brengt extra taken voor de direct toezichthouder met zich mee. De direct toezichthouder zal moeten toezien op een goede samenwerking tussen boa's en politie. Hiernaast zal door invoering van deze handhavinginstrumenten informatie van de processen-verbaal verloren gaan omdat deze niet meer bij de politie zullen worden ingevoerd. Hierdoor zal de direct toezichthouder een informatiebron verliezen.

Het onderzoek is afgerond, maar heeft nog een aantal open einden. Om deze reden zou het wenselijk zijn om op korte termijn een vervolgonderzoek te starten naar de (invoering van de) wijzigingen in het boa-beleid.

H 1. Inleiding

Dit eerste hoofdstuk geeft aan waarom er onderzoek gedaan is naar de wijzigingen in het beleid voor de buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) en de consequenties hiervan. De situatieschets geeft aan in welke omgeving het onderzoek plaatsvindt. De aanleiding, probleembeschrijving, doel- en vraagstelling zorgen voor een duidelijke uiteenzetting van de omvang van dit onderzoeksrapport.

§ 1.1 Situatieschets

Dit onderzoek is verricht voor het politiekorps Midden en West Brabant. De Nederlandse politie bestaat uit 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (hierna: KLPD). De korpsen bestaan uit een aantal districten en divisies, zo ook de politieregio Midden en West Brabant. De korpschef van de regio is verantwoordelijk voor het directe toezicht op de boa's. Het directe toezicht op boa's is een zogeheten korpscheftaak. De korpschef van de regio Midden en West Brabant heeft het directe toezicht aan de leidinggevende, en tevens boa-coördinator, van de afdeling BOA/Vrijwillige Politie/Volontairs gemandateerd. Deze afdeling valt onder de divisie operationele ondersteuning en is belast met de coördinatie van boa's. Dit houdt onder andere het verzorgen, aanvragen en verlengen van de aktes van opsporingsbevoegdheid in. Maar denk hierbij ook aan het verzorgen van de beëdigingen van de boa's.

Verder houdt deze afdeling zich bezig met het werven en aansturen van de vrijwillige politie en volontairs. De vrijwillige politie zijn algemene opsporingsambtenaren, die de politieopleiding afgerond hebben en voor een kleine vergoeding politiewerk verrichten. Volontairs zijn mensen die, op vrijwillige basis, voor de politie werken in de functie van bijvoorbeeld gastheer/gastvrouw aan de balie, maar er zijn ook volontairs die buurtonderzoeken doen naar aanleiding van bijvoorbeeld een ongeval.

§ 1.2 Aanleiding

Het boa-beleid wordt gewijzigd. Hierdoor krijgt de politie Midden en West Brabant in de nabije toekomst te maken met juridische wijzigingen op het gebied van het directe toezicht op de boa's. Zo wijzigt de functielijst voor boa's en wordt verwacht dat het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (hierna: BBO) op korte termijn ook gewijzigd zal worden. Tevens is de boa-opleiding onder de loep genomen en staat hier ook het een en ander te veranderen. Begin 2009 treden de handhavinginstrumenten de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking in werking. Ook dit kan gevolgen hebben voor het direct toezicht op de boa's. Op de functielijst, het BBO, de boa-opleiding en de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking wordt later uitvoerig ingegaan.

§ 1.3 Probleembeschrijving

Politie Midden en West Brabant is nog niet op de hoogte van welke veranderingen er precies gaan plaatsvinden en wat de consequenties van deze wijzigingen zal zijn. Doordat de organisatie nog niet op de hoogte is van de exacte wijzigingen, kan er niet tijdig op deze veranderingen ingespeeld worden. Dit probleem doet zich voor bij alle politiekorpsen in Nederland. Er zijn veel groepen betrokken bij dit probleem, denk hierbij aan organisaties zoals de politiekorpsen, het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, werkgevers van boa's en gemeenten, maar ook aan beleidsmedewerkers, Officier van Justitie en boa's.

Om tijdig te kunnen inspelen op de komende wijzigingen in het boa-beleid, zal er onderzoek gedaan worden naar deze wijzigingen. Uit het onderzoek zullen adviezen voortvloeien, welke

voor de politie Midden en West Brabant van belang zullen zijn. Er is eerder nog geen onderzoek verricht naar de komende wijzigingen.

§ 1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

‘Het voor 1 januari 2009 middels onderzoek inzichtelijk maken van de wijzigingen in de juridische context van het directe toezicht op de boa's en de politie Midden en West Brabant adviseren hoe zij het beste met deze wijzigingen om kan gaan.’

§ 1.5 Vraagstelling

De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

‘Welke juridische veranderingen van het directe toezicht op de boa's zijn er, welke consequenties brengt dit met zich mee en hoe kan politie Midden en West Brabant hier het beste mee omgaan?’

§ 1.6 Onderzoeksopzet

De werkwijze van het onderzoek is vooraf door de onderzoeker bepaald. Hieronder staat in het kort beschreven op welke wijze er onderzocht zal worden. Tevens wordt vermeld waarom juist voor die wijze is gekozen.

1.6.1 Soort onderzoek

Een onderzoek kan op drie manieren uitgevoerd worden. De verschillende mogelijkheden zijn een beschrijvend, explorerend/verklarend of een toetsend onderzoek.

Bij een beschrijvend onderzoek worden er vooral situaties beschreven. Het explorerend/verklarend onderzoek heeft als doel de ontwikkeling van een theorie en/of formulering van hypothesen.¹ In het toetsend onderzoek wordt er een bepaalde situatie of theorie getoetst.

Dit onderzoek is een combinatie van het beschrijvend en explorerend/verklarend onderzoek. De huidige en de toekomstige situaties zullen beschreven worden. Hierna zullen aanbevelingen gegeven worden.

1.6.2 Onderzoeksmethode

Er zijn twee onderzoeksmethoden: deskresearch en fieldresearch. Bij deskresearch wordt er vooral onderzoek gedaan aan de hand van reeds bestaande gegevens. Bij fieldresearch zullen er door onderzoek nieuwe gegevens ontstaan.

Voor dit onderzoek zal er zowel gebruik gemaakt worden van deskresearch als van fieldresearch. De informatie zal gevonden worden in bestaande stukken, maar ook voortkomen uit gesprekken met beleidsmedewerkers van het Ministerie van justitie, boa-coördinatoren, toezichthouders, direct toezichthouders maar ook door het bijwonen van congressen en bijeenkomsten en vergaderingen.

¹ Baarda, De Goede en Teunissen, *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2005.

1.6.3 Middelen

Er zijn verschillende middelen die tijdens dit onderzoek gebruikt zullen worden. In het deskresearch zijn dat literatuur, internet en wetgeving. Via literatuur en wetgeving, maar ook door middel van het lezen van onder andere visiedocumenten en beleidsnotities, is veel informatie gevonden, welke tevens betrouwbaar is. Via het fieldresearch zal informatie overgedragen worden van persoon op persoon, of informatie gevonden worden door eigen onderzoek.

1.6.3.1 Literatuur

De literatuur die gebruikt wordt voor dit onderzoek bestaat uit boahandleidingen en werkmappen van de afdeling BOA/Vrijwillige Politie/Volontairs van politie Midden en West Brabant, beleidsstukken van het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie.

1.6.3.2 Internet

Op het internet is informatie gevonden over boa's en de aankomende veranderingen. Hierbij wordt de betrouwbaarheid van de stukken goed in het oog gehouden. Internetsites zoals de internetsite van het Ministerie van Justitie is een belangrijke informatiebron voor dit onderzoek.

1.6.3.3 Wet- en regelgeving

De wetgeving is gebruikt om de regelgeving omtrent boa's te onderzoeken. Tevens zijn circulaires, memo's en beleidsteksten van het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie gebruikt voor dit onderzoek.

1.6.4 Verwerking

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de politie Midden en West Brabant ten behoeve van de direct toezichthouder. Uit het onderzoek zullen resultaten en conclusies voortvloeien, waarop goed onderbouwde aanbevelingen gebaseerd zullen worden.

H 2. De buitengewoon opsporingsambtenaar

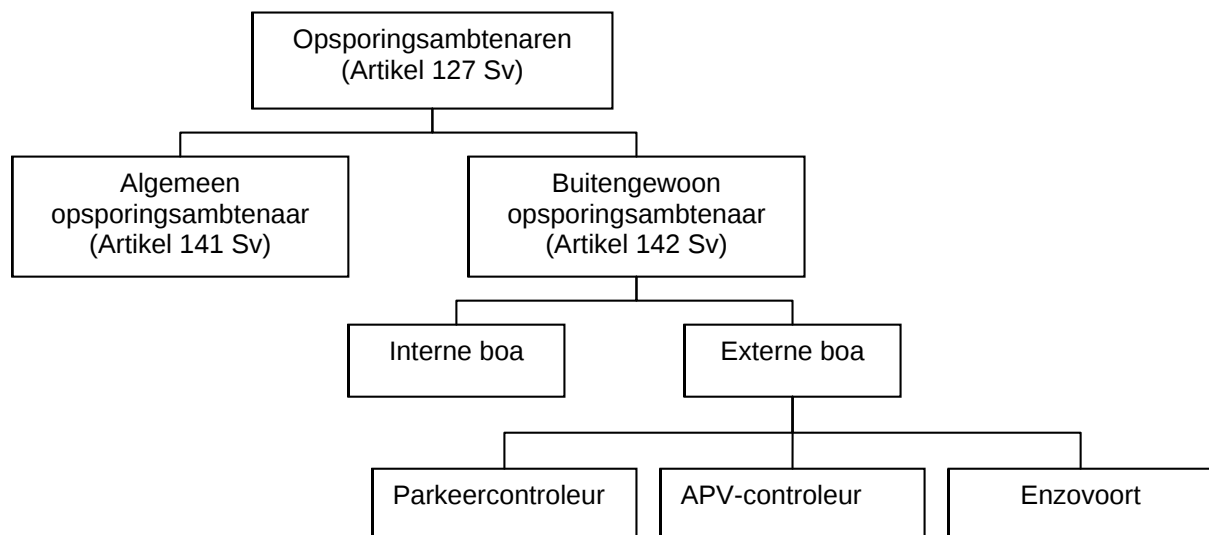
Om het onderzoeksonderwerp te verduidelijken, zal in dit hoofdstuk uitleg over de boa aan de orde komen. Allereerst zal worden toegelicht wat boa's zijn. Hierna wordt besproken welke bevoegdheden boa's hebben, aan welke criteria een potentiële boa moet voldoen, hoe de procedure tot boa verloopt en welke wetgeving op de boa van toepassing is.

§ 2.1 Wat zijn boa's?

De afkorting boa staat voor buitengewoon opsporingsambtenaar. Artikel 127 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) geeft aan dat alle personen, met de opsporing van het strafbare feit belast, opsporingsambtenaren zijn. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen de algemene opsporingsambtenaar en de buitengewoon opsporingsambtenaar. Dit is terug te vinden in de artikelen 141 en 142 Sv. Het verschil tussen deze opsporingsambtenaren is het feit dat algemene opsporingsambtenaren alle strafbare feiten mogen opsporen en de buitengewone opsporingsambtenaren slechts die strafbare feiten mogen opsporen waarvoor ze bevoegd zijn.

Een boa is een functionaris, in dienst van de politie, organisaties, particulieren of de overheid, die opsporingsbevoegdheid heeft. Denk hierbij onder meer aan een parkeercontroleur, een APV-controleur², een flora- en faunabeheerder of een milieu opsporingsambtenaar.³

Er zijn interne en externe boa's. De interne boa's zijn werkzaam voor de politie, dit zijn de zogeheten politieboa's. Externe boa's hebben een andere werkgever dan de politie. Denk hierbij aan gemeenten, de overheid, visfederaties, enzovoort. De onderverdeling is in figuur 1 weergegeven.



Figuur 1: Onderverdeling opsporingsambtenaren

Sinds 1999 wordt het aantal boa's in de politieregio Midden en West Brabant nauwkeurig bijgehouden in het jaarverslag van de direct toezichthouder. Het aantal boa's binnen Midden

² Algemeen Plaatselijke Verordening controleur

³ Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/bekwaamheid/>

en West Brabant is sinds 1999 steeds gestegen. In 1999 waren er 208 interne boa's en 196 externe boa's. In 2007 waren er 457 interne boa's en 313 externe boa's werkzaam. Het aantal boa's in Nederland blijft toenemen. Zo is het aantal boa's binnen de regio Midden en West Brabant in de periode tussen 1999 en 2007 met 366 boa's gestegen.⁴

§ 2.2 Bevoegdheden

Een boa kan politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en opsporingsbevoegdheid toegekend krijgen. De politiebevoegdheden bestaan uit het gebruik van geweld (artikel 8 lid 1 Politiewet 1993) en veiligheidsfouillering (artikel 8 lid 3 Politiewet 1993). De geweldsmiddelen bestaan uit handboeien, wapenstok, pepperspray en vuurwapen. Per aanvraag wordt getoetst of het noodzakelijk is dat de boa politiebevoegdheden en/of geweldsmiddelen toegekend krijgt.

Regelgeving hieromtrent is terug te vinden in:

- regeling bepalingen toetsing buitengewoon opsporingsambtenaar;⁵
- regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten;⁶
- functielijst bevoegdheden buitengewoon opsporingsambtenaren;⁷
- circulaire functielijst buitengewoon opsporingsambtenaren;⁸
- aanvulling circulaire functielijst buitengewoon opsporingsambtenaren;⁹
- circulaire toekenning van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen aan buitengewoon opsporingsambtenaren.¹⁰

Niet alle boa's hebben dezelfde opsporingsbevoegdheden, een boa krijgt slechts die bevoegdheden, welke noodzakelijk zijn om de functie uit te oefenen. De functie is dus gekoppeld aan de bevoegdheden. Deze bevoegdheden staan limitatief opgesomd in de functielijst. De functielijst is een lijst met daarin de functies die boa's kunnen uitoefenen. Iedere functie heeft eigen opsporingsbevoegdheden. De functielijst is toegevoegd als bijlage A.

Zoals gezegd hebben boa's per functie andere opsporingsbevoegdheden. Zo krijgt een parkeercontroleur onder andere bevoegdheden uit de Wegenverkeerswet en een milieu opsporingsambtenaar uit de Wet Economische Delicten, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, enzovoort. Een boa kan maximaal twee functies uit de functielijst uitoefenen.

§ 2.3 Criteria

Voordat iemand tot boa beëdigd kan worden en de bijbehorende bevoegdheden kan verkrijgen, moet er aan een aantal criteria voldaan worden. Deze criteria zijn terug te vinden in artikel 2 onder b BBO. Het BBO is het besluit waarin de regelgeving voor boa's nader is vastgelegd. De criteria zijn: noodzaak, bekwaamheid en betrouwbaarheid. In de volgende paragrafen wordt elk criterium toegelicht.

§ 2.3.1 Noodzaak

Krachtens artikel 4 lid 1 BBO wordt de akte van opsporingsbevoegdheid alleen verleend, een aanwijzing gedaan dan wel een aanvullende opsporingsbevoegdheid toegekend, indien die opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van de desbetreffende persoon of de dienst waarbij hij werkzaam is, en een beroep op de politie

⁴ P.A.J. Santegoeds, Jaarverslag 2007. Boa's Politie Midden en West Brabant, Breda: 2008.

⁵ *Stcrt.* 2004, 248, p. 18.

⁶ *Stcrt.* 2007, 103 p. 8.

⁷ *Stcrt.* 2004, 240, p. 15.

⁸ *Stcrt.* 2004, 240, p. 15

⁹ *Stcrt.* 2006, 30, p. 11.

¹⁰ *Stcrt.* 2003, 102, p. 18.

voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is.¹¹ Bij de aanvraag voor boa-bevoegdheid zal dan ook gemotiveerd moeten worden waarom de bevoegdheid noodzakelijk is. Dit criterium is er om te voorkomen dat er onnodig veel boa's worden aangesteld.

§ 2.3.2 Bekwaamheid

Een boa moet bekwaam zijn voor het uitoefenen van zijn opsporingsbevoegdheden. Artikel 16 lid 1 BBO stelt dat een persoon over de bekwaamheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden beschikt, indien hij de daarvoor vastgestelde basiskennis en vaardigheden bezit. De bekwaamheid blijkt uit het met goed gevolg hebben afgelegd van een examen waarmee Onze Minister heeft ingestemd. De basiskennis betreft kennis van het strafrecht, strafvordering en staatsrecht. Onder de vaardigheden wordt het schrijven van een proces-verbaal verstaan.¹²

Er zijn ontheffingsmogelijkheden voor bovengenoemd examen. Het beleid rondom de bekwaamheid van de boa en de ontheffingsgronden zijn te vinden in de circulaire besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.¹³ Een ontheffingsgrond kan onder andere het in het bezit hebben van het politiediploma A zijn.

§ 2.3.3 Betrouwbaarheid

Het laatste criterium is de betrouwbaarheid. Op verschillende manieren kan de betrouwbaarheid van een boa worden getoetst.

Het spreekt voor zich dat een boa van onbesproken gedrag dient te zijn. De betrouwbaarheid van een boa wordt gecontroleerd middels de verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG). Tevens wordt het uittreksel van de Justitiële documentatiedienst geraadpleegd. Artikel 2 en 18 van het BBO stellen betrouwbaarheid als een criterium voor boa's. Volgens artikel 17 lid 1 BBO beschikt een persoon over betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden, indien hij van onbesproken gedrag is.¹⁴ Naast de VOG en justitiële documentatie kan er gebruik gemaakt worden van de politiesystemen om informatie in te winnen over de betrouwbaarheid van de desbetreffende persoon. Het kan zijn dat er processen-verbaal tegen de potentiële boa zijn opgemaakt, die niet tot een veroordeling hebben geleid, maar wel de betrouwbaarheid van de potentiële boa in het geding brengen, bijvoorbeeld als het proces-verbaal met een sepot is afgedaan. Hiernaast kan andere informatie, denk bijvoorbeeld aan meldingen van collega's, leiden tot twijfel van de betrouwbaarheid van de boa.

Het beleid betreffende de betrouwbaarheid van (potentiële) boa's is vastgelegd in de circulaire betrouwbaarheid buitengewoon opsporingsambtenaren.¹⁵

§ 2.4 Aanvraag akte van opsporingsbevoegdheid

Om tot boa beëdigd te worden, moet de akte van opsporingsbevoegdheid voor de desbetreffende boa aangevraagd worden. Artikel 142 Sv onderscheid drie soorten aanvragen:

¹¹ Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' Noodzaak', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/noodzaak/>

¹² Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Bekwaamheid', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/bekwaamheid/>

¹³ *Stcrt.* 2007, 192, p. 12

¹⁴ Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Betrouwbaarheid', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/betrouwbaarheid/>

¹⁵ *Stcrt.* 2007, 97, p. 13.

- individuele akte van opsporingsbevoegdheid (artikel 142 lid 1 sub a Sv): personen aan wie door de Minister van Justitie een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend, beschikken over een titel van opsporingsbevoegdheid voor die strafbare feiten die in de akte staan vermeld;
- categoriale aanwijzing (artikel 142 lid 1 sub b Sv): aanwijzing door de Minister van Justitie van een categorie of eenheid van functionarissen binnen een organisatie. Een persoon die als opsporingsambtenaar te werk is of wordt gesteld bij zo'n categorie of eenheid beschikt over een titel van opsporingsbevoegdheid voor de in de categoriale aanwijzing aangeduide feiten. Denk hier bijvoorbeeld aan controleurs in het openbaar vervoer;
- aanwijzing op grond van een bijzonder wet of verordening (artikel 142 lid 1 sub c Sv): Het betreft hierbij functionarissen die op grond van een bijzondere wet worden belast met de opsporing van de bij die wet strafbaar gestelde feiten, alsmede die functionarissen die belast zijn met het toezicht op de naleving van bij verordening strafbaar gestelde feiten (bijvoorbeeld Aanwijzingen op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening). De opsporingsbevoegdheid is beperkt tot de in bijzondere wet of verordening strafbaar gestelde feiten. Deze aanwijzing kan individueel dan wel categoriaal geschieden.¹⁶

Een aanvraag geschiedt middels een aanvraagformulier ondertekend door de werkgever met daarbij gevoegd:

- aanstellingscontract/arbeidsovereenkomst;
- functie/taakomschrijving;
- VOG;
- één pasfoto van de potentiële boa.

Na ontvangst van de aanvraag bij het Ministerie van Justitie vindt het betrouwbaarheidsonderzoek plaats. Het Ministerie van Justitie vraagt justitiële documentatie op. Indien de desbetreffende persoon als betrouwbaar aangemerkt kan worden, wordt er advies gevraagd aan de toezichthouder (Hoofdofficier van Justitie) en de direct toezichthouder (korpschef van de regiopolitie). Dit advies betreft de noodzaak, betrouwbaarheid en bekwaamheid voor het verkrijgen van de opsporingsbevoegdheid. Dit hele proces moet binnen vier maanden afgerond zijn.

Een akte van opsporingsbevoegdheid is maximaal vijf jaar geldig. Indien men de akte wenst te verlengen, dient men vier maanden voor afloop van de geldigheid van de akte een verzoek in te dienen bij het Ministerie van Justitie. Voor het verlengen van de akte van opsporingsbevoegdheid dient dezelfde procedure gevolgd te worden als bij de eerste aanvraag. Echter dient het aanvraagformulier voor een verlengingsverzoek om opsporingsbevoegdheid te zijn ondertekend door de werkgever en werknemer. Het verlengingsverzoek dient te zijn voorzien van de volgende bijlagen:

- kopie akte van opsporingsbevoegdheid;
- één pasfoto.

Indien de aanvraag of verlening van de akte van opsporingsbevoegdheid afgewezen wordt omdat er niet voldaan wordt aan een van de drie criteria kan krachtens de Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: Awb) bezwaar ingediend worden bij het Ministerie van Justitie.¹⁷

¹⁶ Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' Procedures', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/procedures/>

¹⁷ Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' Procedures', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsporing%5Fen%5Fhandhaving/boa/procedures/>

§ 2.1.5 Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving met betrekking tot de boa's kent verschillende bronnen. De volgende wetgeving geldt voor de boa:

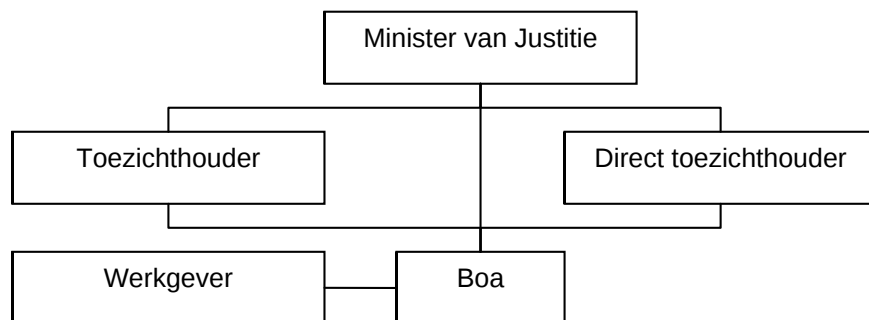
- artikel 142 Strafvordering;
- artikel 3a Wet Wapens en Munitie;
- Politiewet 1993;
- Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar;
- Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buiten gewoon opsporingsambtenaar - Regeling wapens en munitie;
- Circulaires.¹⁸

¹⁸ Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar' 'Wetgeving', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/>

H 3 Het toezicht en het directe toezicht op boa's

Om de kwaliteit en kwantiteit van boa's te bewaken, zijn er een toezichthouder en een direct toezichthouder aangesteld. In dit derde hoofdstuk wordt allereerst aangegeven wat toezicht en direct toezicht is en wie als toezichthouder en direct toezichthouder kunnen worden aangesteld. Hierna komt het toezicht zoals beschreven in het BBO aan de orde. Ten slotte wordt aangegeven hoe er in de politieregio Midden en West Brabant invulling gegeven is aan het toezicht en direct toezicht.

Naast de toezichthouder en de direct toezichthouder heeft een boa ook te maken met het Ministerie van Justitie en de werkgever. Om de relatie van deze partijen te verduidelijken is figuur 2 hieronder toegevoegd.



Figuur 2: Het netwerk van een boa

§ 3.1 Wat is toezicht en direct toezicht?

In artikel 5:11 van de Awb staat de volgende definitie van toezichthouder: onder toezichthouder wordt verstaan; een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Een concrete definitie van de begrippen toezicht en direct toezicht bestaat niet. Het zijn erg omvattende begrippen en de begrippen zijn moeilijk in concrete bewoordingen te bevatten.¹⁹ In de komende paragrafen wordt getracht beter zicht te krijgen op wat het toezicht en het directe toezicht inhoudt en wat de verschillen zijn tussen de twee vormen van toezicht op boa's.

§ 3.2 De toezichthouder en de direct toezichthouder

In deze paragraaf is te lezen wie als toezichthouder en direct toezichthouder kunnen worden aangesteld. De taken en bevoegdheden die hierbij horen zijn voor beide toezichthouders deels hetzelfde, zoals het adviseren van de Minister van Justitie, maar hiernaast heeft ieder ook eigen taken en bevoegdheden.

Zoals reeds genoemd is het toezicht op boa's is onderverdeeld in het toezicht en het direct toezicht. Artikel 36 BBO geeft uitleg over wie de toezichthouder en direct toezichthouder zijn:

- Lid 1: 'De aanwijzing van de toezichthouder en de direct toezichthouder vindt plaats ter gelegenheid van de verlening van een titel van opsporingsbevoegdheid of de beëdiging.'
- Lid 2: 'indien het grondgebied, bedoeld in artikel 5, onder b, is gelegen binnen de grenzen van een politieregio, is de hoofdofficier van justitie, bedoeld in artikel 1,

¹⁹ T. Moeskops, 'Visiedocument Bijzondere Wetten & BOA (in ontwikkeling)'. Apeldoorn: 2008.

tweede lid, van de Politiewet 1993, de toezichthouder van de buitengewoon opsporingsambtenaar. De korpschef, bedoeld in artikel 24 van de Politiewet 1993, is in dat geval de direct toezichthouder van de buitengewoon opsporingsambtenaar.'

- Lid 3: 'indien het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt, is gelegen in meer dan één politieregio, wijst de minister van Justitie, na advies te hebben ingewonnen van het college van procureurs-generaal, een hoofdofficier van justitie als toezichthouder en een korpschef als direct toezichthouder aan'.

Het grondgebied bedoeld in artikel 5 onder b BBO uit lid 2 is een aanduiding van het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid moet gelden.²⁰

'Als hoofdofficier van justitie in zin van deze wet treedt op de hoofdofficier van justitie dan wel de fungerend hoofdofficier van justitie. Indien in arrondissement 2 regio's zijn gelegen, bepaalt Onze Minister van Justitie voor welke regio de hoofdofficier van justitie en voor welke regio de fungerend hoofdofficier van justitie optreedt. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van fungerend hoofdofficier van justitie wordt hij vervangen door hoofdofficier van justitie.'²¹

De korpschef is diegene die belast is met de dagelijkse leiding van het regionale politiekorps.²²

Artikel 37 BBO geeft de regeling voor boa's die bevoegd zijn in het gehele land strafbare feiten op te sporen. In dit geval wijst de Minister van Justitie een lid van het openbaar ministerie als toezichthouder aan. De korpschef van een regionaal politiekorps of de korpschef van het KLPD wordt direct toezichthouder.

Voor de boa's binnen de politieregio Midden en West Brabant is mevrouw Fledderus, medewerkster van het Openbaar Ministerie, aangesteld als toezichthouder. De direct toezichthouder is de boa-coördinator van de politie Midden en West Brabant: de heer Santegoeds.

§ 3.3 Het toezicht op grond van het BBO

Het BBO besteedt een hoofdstuk aan het toezicht op de boa's, het betreft de artikelen 32 tot en met 42 van het BBO. De belangrijkste artikelen worden in onderstaande paragrafen besproken. De Minister van Justitie, de toezichthouder, de direct toezichthouder en de werkgever van de boa spelen hierin een rol.

Artikel 32 lid 1 BBO stelt dat de Minister van Justitie belast is met het toezicht op de buitengewoon opsporingsambtenaar. Hieronder vallen het toezicht op de titel van opsporingsbevoegdheid en het toezicht op de bekwaamheid en de betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden.

De Minister van Justitie stelt vast of de titel van opsporingsbevoegdheid, de bekwaamheid en de betrouwbaarheid nog aanwezig zijn. Lid 2 van artikel 32 BBO geeft aan dat de Minister van Justitie tevens na gaat of het dienstverband of de functie van de boa ongewijzigd is gebleven en het opsporen van strafbare feiten nog steeds onderdeel uitmaakt van diens functie. Om dit vast te stellen kan de Minister van Justitie inlichtingen vragen aan het College van procureurs-generaal en andere betrokkenen, aldus lid 3 van artikel 32 BBO. Dit artikel is niet actueel meer. De procureurs-generaal zijn inmiddels vervangen door de afdeling Justis van het Ministerie van Justitie.

²⁰ Artikel 5 lid b BBO

²¹ Artikel 1 lid 3 Politiewet 1993

²² Artikel 24 lid 2 Politiewet 1993

Artikel 33 BBO geeft aan dat de werkgever van de boa een rol speelt op het vlak van het toezicht op de bekwaamheid. Om de bekwaamheid te toetsen dient de werkgever binnen vier weken op een daartoe strekkend verzoek van de Minister van Justitie de bewijzen van bekwaamheid te overleggen. Indien de werkgever geen bewijzen aanlevert, wordt geacht dat de bekwaamheid niet meer bestaat. Het aanleveren van de bekwaamheid kan volstaan met het toesturen van het certificaat van het behalen van de boa-opleiding.

De Minister van Justitie heeft de afdeling Justis van het Ministerie van justitie aangesteld om zorg te dragen voor voornoemde zaken.

Krachtens artikel 38 BBO ziet de toezichthouder er op toe dat de boa zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent. Tevens ziet de toezichthouder toe op een goede samenwerking met de politie.

Artikel 39 lid 1 BBO geeft aan dat de direct toezichthouder toe ziet op dat de boa het gestelde in hoofdstuk 5 naleeft. Tevens oefent de direct toezichthouder het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie. Hiernaast dient de direct toezichthouder volgens lid 2 van artikel 39 BBO er op toe te zien dat de werkgever zorg draagt voor het onderricht aan de boa's. Ten slotte verstrekt de direct toezichthouder krachtens lid 3 van artikel 39 BBO de toezichthouder de gewenste inlichtingen en doet ook ongevraagd mededeling van hetgeen voor het uitoefenen van het toezicht van belang kan zijn.

Ook de werkgever van de boa speelt een rol in het toezicht houden op de boa. Artikelen 41 en 42 van het BBO geven onder andere aan dat de werkgever de toezichthouder en direct toezichthouder informatie dient te verstrekken en klachten over boa's dient toe te sturen aan de toezichthouder en direct toezichthouder.

§ 3.4 Het toezicht en directe toezicht in de politieregio Midden en West Brabant

De politieregio Midden en West Brabant heeft in samenwerking met het Openbaar Ministerie Breda een werkplan opgesteld. In dit werkplan staat beschreven welke taken en bevoegdheden toekomen aan de toezichthouder en de direct toezichthouder. Hierover wordt in de komende paragrafen verder gesproken.

Uit figuur 3 blijkt dat de toezichthouder en de direct toezichthouder een aantal dezelfde taken en bevoegdheden heeft. Zo wordt bijvoorbeeld de Minister van Justitie door de toezichthouder en direct toezichthouder geadviseerd. Hiernaast heeft de direct toezichthouder een aantal taken waarin de toezichthouder geen rol heeft, zoals de zorg voor de beëdiging.

In figuur 3 zijn de belangrijkste taken en bevoegdheden van de toezichthouder en de direct toezichthouder schematisch weergegeven.

Toezichthouder	Direct toezichthouder
Adviseert de Minister van Justitie t.a.v.	Adviseert de toezichthouder en de Minister van Justitie
- opsporingsgebied	- opsporingsgebied
- politiebevoegdheden	- politiebevoegdheden
- geweldsmiddelen	- geweldsmiddelen
- noodzaak van opsporingsbevoegdheid	- noodzaak van opsporingsbevoegdheid
- eventuele bijzondere voorwaarden	- eventuele bijzondere voorwaarden
- het toezicht op de boa	- het operationele toezicht op de boa
- het toezicht op kwaliteit en kwantiteit van de	

pv's	- het toezicht op kwaliteit en kwantiteit van de pv's - controleert op onverenigbaarheid van functies bij particuliere beveiligers
Verschaft inlichtingen en informatie aan de Minister van Justitie	Verstrekt inlichtingen en informatie aan de Hoofdofficier van justitie en de Minister van Justitie
Beoordeelt klachten	Adviseert toezichthouder bij klachten
Voert regelmatig overleg met de direct toezichthouder en indien gewenst met de werkgever	Voert regelmatig overleg met de toezichthouder en indien gewenst met de werkgever
Houdt toezicht op alle boa's binnen zijn gebied en waartoe hij is aangewezen. Hieronder valt onder meer de juiste vervulling van de opsporingstaak, uitoefening van de politiebevoegdheden en goede samenwerking met de politie.	Houdt toezicht op alle boa's binnen zijn gebied en waartoe hij is aangewezen. Hieronder valt onder meer de juiste vervulling van de opsporingstaak, uitoefening van de politiebevoegdheden en goede samenwerking met de politie
Kan aanvraag indienen voor opsporingsbevoegdheid voor de duur van een strafrechtelijk onderzoek	
	Draagt zorg voor beëdiging - stelt bijbehorend proces-verbaal van beëdiging op - het zonodig uitreiken van het legitimatiebewijs buitengewoon opsporingsambtenaren - het uitreiken van de klachtenregeling - zendt afschrift van processen-verbaal beëdiging aan de Minister van Justitie
Onderzoekt bekwaamheid	Onderzoekt bekwaamheid
Accordeert het jaarverslag	Stelt jaarverslag op
	Ziet erop toe dat de werkgever zorg draagt voor onderricht aan de boa.

Figuur 3: Verdeling taken en bevoegdheden toezichthouder en direct toezichthouder²³

§ 3.4.1 Adviseren

Zowel de toezichthouder als de direct toezichthouder adviseren de Minister van Justitie betreft de omvang van het grondgebied, de noodzaak van opsporingsbevoegdheid en de eventuele bijzondere voorwaarden.²⁴

De direct toezichthouder is belast met het toezicht op de titel van opsporingsbevoegdheid en het toezicht op de noodzaak, bekwaamheid en de betrouwbaarheid van de boa. Dit doet de direct toezichthouder middels het opstellen van een advies.

De aanvraag voor een akte van opsporingsbevoegdheid wordt door de werkgever naar de direct toezichthouder gezonden. Bij een aanvraag van een akte van opsporingsbevoegdheid wordt eerst bekeken of alle benodigde gegevens aanwezig zijn. De grond voor het aanleveren van deze gegevens is te vinden in artikel 5 en artikel 9 van het BBO. De direct toezichthouder controleert de aangeleverde gegevens.

De bekwaamheid van de boa blijkt uit het behalen van de boa-opleiding. Het bewijs van bekwaamheid is het certificaat van het behalen van de boa-opleiding. Als deze bij de aanvraag van een akte van opsporingsbevoegdheid is gevoegd, weet de direct toezichthouder dat de boa bekwaam is voor het uitoefenen van zijn functie.

²³ Werkplan OM Breda en Politie Midden en West Brabant 2008

²⁴ Werkplan OM Breda en Politie Midden en West Brabant 2008

De betrouwbaarheid van een boa blijkt onder andere uit een VOG. Deze verklaring wordt door de Minister van Justitie afgegeven. Ook dit document dient bij de aanvraag van een akte van opsporingsbevoegdheid te zijn toegevoegd. De verklaring moet aangevraagd zijn voor de functie van boa en mag niet ouder dan drie maanden zijn.

Het toezicht op de noodzaak van boa's wordt naar inzicht van de direct toezichthouder beoordeeld. De direct toezichthouder is op de hoogte van welke functies boa's in welke gemeente of bij welke werkgever uitvoeren. Als er boa's vertrekken bij bijvoorbeeld gemeenten is het logisch dat hiervoor nieuwe boa's worden aangesteld. Doordat de direct toezichthouder goed op de hoogte is van de actuele ontwikkelingen kan hij de noodzakelijkheid van boa's goed bepalen.

Nadat de direct toezichthouder het advies heeft opgesteld wordt het advies aan de toezichthouder gezonden. Deze maakt tevens een advies op en bekijkt hierbij dezelfde punten als de direct toezichthouder. Beide adviezen worden samen doorgestuurd naar de dienst Justis, welke zal beslissen of de akte zal worden afgeven.

Volgens het BBO dient de werkgever de aanvraag voor een akte van opsporingsbevoegdheid eerst naar het Ministerie van Justitie verstuurd te worden, waarna het Ministerie van Justitie de aanvraag doorstuurt aan de toezichthouder en de direct toezichthouder. In de politieregio Midden en West Brabant is afgesproken de aanvraag naar de direct toezichthouder te sturen, de direct toezichthouder stuurt de aanvraag met het advies door naar de toezichthouder. De toezichthouder maakt ook een advies op en stuurt beide adviezen naar de dienst Justis. Voor deze procedure is gekozen omdat dit een tijdswinst van enkele weken oplevert.

§ 3.4.2 Klachtenafhandeling

De werkgever dient klachten over boa's met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden als opsporingsambtenaar in bij de toezichthouder en in afschrift bij de direct toezichthouder. De toezichthouder dient een schriftelijke beoordeling op te stellen over de rechtmatigheid en de behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden. Hierbij moet de richtlijn 'klachten buitengewoon opsporingsambtenaren' worden aangehouden. Een kopie van deze beoordeling dient aan de direct toezichthouder te worden verzonden.

De direct toezichthouder verzamelt en registreert de klachten over de boa's binnen de politieregio Midden en West Brabant. In het jaarverslag van de direct toezichthouder worden deze klachten geïnterviewd en vermeld hoe deze klachten zijn afgehandeld. Indien de klacht invloed heeft gehad op de toegekende opsporingsbevoegdheden van de betreffende boa vermeldt de direct toezichthouder dit ook in het jaarverslag.²⁵

§ 3.4.3 Informatie-uitwisseling

De direct toezichthouder stelt ieder jaar een jaarverslag op ten behoeve van de Minister van Justitie. In dit jaarverslag komen onder andere het aantal boa's per district aan de orde. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de interne en de externe boa's. Het jaarverslag wordt naast aan de Minister van Justitie tevens aan de toezichthouder verzonden. Het jaarverslag van 2007 is toegevoegd als bijlage D.

Naast het jaarverslag zijn er regelmatig contactmomenten tussen de toezichthouder en de direct toezichthouder. Ook zijn er contactmomenten met andere partijen. Denk hierbij aan het maken van beleidsafspraken, het elkaar op de hoogte houden van veranderingen in de

²⁵ Werkplan OM Breda en Politie Midden en West Brabant 2008

boasfeer of bijvoorbeeld informatieuitwisseling over bijeenkomsten. In figuur 4 tot en met 8 zijn de overlegvormen van de toezichthouder en de direct toezichthouder weergegeven.

Contactmomenten toezichthouder – direct toezichthouder	
Deelnemers	boa-coördinator politie MWB boa-medewerker OM Breda
Frequentie	1x in de 8 weken en indien noodzakelijk
Inhoud	bespreken lopende zaken en knelpunten, o.a. m.b.t. aanvragen en klachten

Figuur 4: overlegvorm toezichthouder – direct toezichthouder

Contactmomenten toezichthouder – direct toezichthouder - werkgever	
Deelnemers	direct toezichthouder toezichthouder werkgevers
Frequentie	Indien noodzakelijk
Inhoud	Per overleg nader te bepalen

Figuur 5: overlegvorm toezichthouder – direct toezichthouder - werkgever

Interregionaal boa-overleg	
Deelnemers	boa-coördinator politie Zeeland boa-coördinator politie MWB boa-coördinator politie Brabant Noord boa-coördinator politie Brabant Zuid Oost boa-medewerker OM Breda boa-medewerker OM Den Bosch
Frequentie	4x per jaar
Inhoud	- afstemmen van het boa-beleid; - uitwisselen van kennis; - bespreken van ontwikkelingen, knelpunten en incidenten.

Figuur 6: overlegvorm interregionaal boaoverleg

Driehoek	
Deelnemers	hoofdofficier van justitie korpsbeheerder korpschef
Frequentie	2x per jaar
Inhoud	positie boa in veiligheidsbeleid

Figuur 7: overlegvorm driehoeksoverleg

Landelijk boa-overleg	
Deelnemers	de 26 direct toezichthouders van Nederland boa-medewerkers van het Ministerie van Justitie
Frequentie	4x per jaar
Inhoud	- afstemmen van het boa-beleid; - uitwisselen van kennis; - bespreken van ontwikkelingen, knelpunten en incidenten.

Figuur 8: Landelijk boa-overleg

§ 3.4.4 Overige taken en bevoegdheden direct toezichthouder

Zoals reeds besproken heeft de direct toezichthouder meer taken dan de toezichthouder. Het directe toezicht richt zich op de juiste vervulling van de opsporingstaak, de uitoefening van de eventueel toegekende politiebevoegdheden en de goede samenwerking van de boa met de politie.

De direct toezichthouder houdt onder andere het direct toezicht op de boa's die binnen de politieregio Midden en West Brabant werkzaam, danwel aangewezen zijn door de Minister van Justitie. Het directe toezicht uitoefenen houdt in dat de direct toezichthouder beoordeeld of de vervulling van de opsporingstaak, de uitoefening van politiebevoegdheden en de samenwerking tussen boa's en politie op de juiste wijze gebeurt.

Andere taken die onder het direct toezicht vallen zijn het directe aanspreekpunt zijn voor het OM, de boa's en hun werkgevers, het inzichtelijk maken van de activiteiten en het aantal opgemaakte processen-verbaal en de klachtenbeoordeling met het oog op de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van de boa's.²⁶ Deze gegevens worden jaarlijks vastgelegd in het jaarverslag van de direct toezichthouder.

Naast bovengenoemde taken dient de direct toezichthouder ervoor te zorgen dat de beëdiging van de boa's goed verlopen. De beëdiging vindt plaats voor de opsporing van de feiten waartoe een persoon ingevolge de titel van opsporingsbevoegdheid bevoegd is, op het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt.²⁷ Tijdens de beëdiging legt de boa de belofte of de eed af en wordt de akte van opsporingsbevoegdheid ondertekend. In de politieregio Midden en West Brabant worden de boa's beëdigd door de district/divisiechef of de plaatsvervangende district/divisiechef met ten minste de rang van commissaris.

²⁶ Werkplan OM Breda en Politie Midden en West Brabant 2008

²⁷ Artikel 18 lid 4 BBO

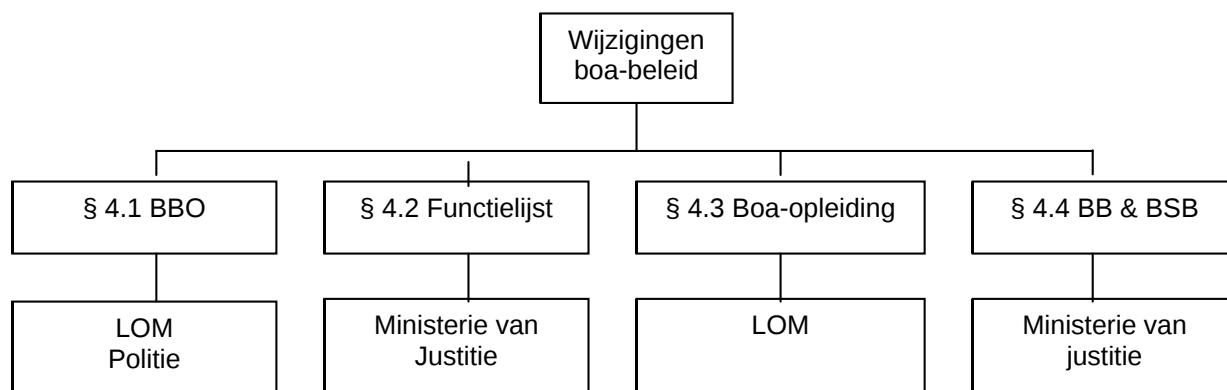
H 4 Juridische wijzigingen

In dit vierde hoofdstuk worden de (mogelijke) wijzigingen in het boa-beleid besproken, welke consequenties kunnen hebben op het directe toezicht op de boa's.

De (mogelijke) wijzigingen zijn onderverdeeld in onderstaande vier categorieën:

- het BBO: De wet- en regelgeving voor de boa is hoofdzakelijk vastgelegd in het BBO. Het BBO geldt voor alle boa's, de (mogelijke) wijzigingen in het BBO komen uit verschillende bronnen voort. Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het wijzigen van het BBO;
- de functielijst: In de functielijst is te vinden welke politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en opsporingsbevoegdheden bij een bepaalde boa-functie hoort. De functielijst wordt gewijzigd door het Ministerie van Justitie;
- de boa-opleiding: Om aan de bekwaamheidseis te voldoen, dient de boa het boa-examen met een voldoende af te sluiten. Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (hierna: LOM) heeft middels het visiedocument 'De boa voor de milieuhandhaving beter benut' aanzet gegeven de milieuboa's gespecialiseerder te laten opleiden. Dit houdt een wijziging van de bekwaamheidseis voor de milieuboa's in;
- de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking: De bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking zijn nieuwe handhavinginstrumenten waarmee de boa kan gaan werken indien de gemeente waarin de boa werkzaam is besluit een van beide instrumenten in te voeren.

Om het geheel overzichtelijk te houden is in figuur 9 schematisch weergegeven in welk onderdeel van het boa-beleid (wellicht) wijzigingen plaatsvinden en wat de grond voor deze (mogelijke) wijzigingen is, denk hierbij bijvoorbeeld aan een organisatie. Omdat de onderdelen elk een ander deel van het boa-beleid beslaan, wordt ieder onderdeel in een aparte paragraaf besproken.



Figuur 9: Wijzigingen boa-beleid

In onderstaand schema (figuur 10) is een overzicht te vinden waarin is weergegeven wanneer welke (mogelijke) wijziging naar verwachting ingevoerd zal worden.

Wijziging	Met ingang van	Overgangsjaar	Opgesteld door
BBO	Begin 2009	x	Ministerie van Justitie
Functielijst	01-07-2009	x	Ministerie van Justitie
Boa-opleiding (milieuboa's)	01-01-2009	x	LOM
Bestuurlijke boete	01-01-2009	2009	Ministerie van Justitie
Bestuurlijke strafbeschikking	01-01-2009	2009	Ministerie van Justitie

Figuur 10: Schema wijzigingen

Het BBO, de functielijst, de boa-opleiding, de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking komen in paragraaf 4.1 tot en met 4.4 achtereenvolgens aan de orde. Er

wordt per onderdeel bekeken wat het inhoudt, wat de huidige situatie is en wat er (wellicht) gewijzigd gaat worden.

§ 4.1 Het BBO

De afkorting BBO staat voor Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar. In de komende paragrafen zal aan de orde komen wat het BBO is, hoe het huidige BBO is opgebouwd en welke wijzigingen (mogelijk) worden doorgevoerd.

De grondslag voor het BBO ligt in artikel 142 van het wetboek van strafvordering. Dit artikel luidt als volgt:

1. Met de opsporing van strafbare feiten zijn als buitengewoon opsporingsambtenaar belast.
 - A. de personen aan wie door Onze Minister van Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend;
 - B. de meerderjarige personen, behorend tot door Onze Minister van Justitie aangewezen categorieën of eenheden;
 - C. de personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, of die bij verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd.
2. De opsporingsbevoegdheid strekt zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten; de akte of aanwijzing kan bepalen dat de opsporingsbevoegdheid alle strafbare feiten omvat.
3. Onze Minister van Justitie kan bepalen dat voor door hem aan te wijzen categorieën of eenheden van de in het eerste lid, onder c, genoemde buitengewone opsporingsambtenaren, de opsporingsbevoegdheid zich mede uitstrekt over andere strafbare feiten; het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gegeven omtrent de verlening van de
 - a akte en het doen van de aanwijzing, het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt, de beëdiging en de instructie van de buitengewoon opsporingsambtenaren, het toezicht waaraan zij zijn onderworpen en de wijze waarop Onze Minister van Justitie de opsporingsbevoegdheid van afzonderlijke personen kan beëindigen. Voorts kunnen regels worden gegeven over de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid waaraan zij moeten voldoen.
5. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid, onder b, of derde lid, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.²⁸

Het BBO is het besluit waarin de regelgeving op het gebied van boa's is vastgelegd. Hierin zijn onder andere de procedures, zoals het verkrijgen van de titel van opsporingsbevoegdheid, maar ook de regelgeving betreffende het toezicht en het direct toezicht op de boa's vastgelegd.

§ 4.1.1 Hoe ziet het huidige BBO er uit?

Het huidige BBO bestaat uit acht hoofdstukken. Te weten:

- algemene bepalingen;
- de titel van opsporingsbevoegdheid;
- de bekwaamheid en de betrouwbaarheid;
- de beëdiging;
- de instructie;
- het toezicht;

²⁸ Artikel 142 Sv

- registratie;
- overgangs- en slotbepalingen.

Uit de praktijk blijkt dat het BBO op verschillende punten niet optimaal functioneert. In onderstaande paragrafen worden hier voorbeelden van gegeven. Om het stelsel van de boa's te verbeteren zijn wijzigingen in het BBO nodig.

§ 4.1.2 Wijzigingen in het BBO

Er worden meerdere wijzigingen in het BBO verwacht. Deze wijzigingen betreffen drie verschillende onderdelen van het boa-beleid. De (mogelijke) wijzigingen van het BBO zijn om deze reden opgesplitst in onderstaande drie onderdelen:

- het visiedocument van het LOM;
- het registratie- en informatieuitwisselingsysteem;
- de disciplinaire maatregelen.

Deze drie onderdelen komen in paragraaf 4.1.2.1 tot en met 4.1.2.2 aan de orde.

§ 4.1.2.1 Visiedocument

Om de handhaving effectief te organiseren is door een samenwerkingsoverleg tussen de handhavende overheden het LOM ontstaan. Een kerntaak van het LOM is bijvoorbeeld het bevorderen van de professionalisering en het opstarten van informatie-uitwisseling.²⁹ Het LOM heeft onlangs het visiedocument 'De boa voor de milieuhandhaving beter benut' opgesteld, dat in oktober 2008 is vastgesteld. In dit visiedocument wordt gestreefd naar een beter functioneren van het stelsel voor, en het functioneren van, de milieuboa's. Hieruit komen verschillende (mogelijke) wijzigingen van het BBO voort. Het visiedocument richt zich op de milieuboa's en wordt gezien als kartrekker voor de overige functies van de functielijst. De wijzigingen die voortkomen uit het visiedocument van het LOM gelden dan ook alleen voor de milieuboa's. Het visiedocument van het LOM is toegevoegd als bijlage B.

Het LOM verstaat onder milieuboa's:

- alle krachtens een *categorale* aanwijzing functionerende boa's van de Algemene Inspectiedienst (met uitzondering van de bijzondere opsporingsdienst AID/DO), Arbeidsinspectie/directie Major Hazards Control, Rijkswaterstaat, Staatstoezicht op de Mijnen, VROM-Inspectie (met uitzondering van de bijzondere opsporingsdienst VROM-IOD), provincies, waterschappen, gemeenten en regionale milieudiensten, met opsporingsbevoegdheden voor in elk geval de wetten genoemd in artikel 1a en ten dele ook artikel 1 van de Wet op de economische delicten;
- alle buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) die zijn aangesteld in de functiegroep 'milieuopsporingsambtenaar' dan wel een andere functiegroep, maar met een vergelijkbare taak;
- alle boa's die zijn aangesteld in de functiegroep 'flora- en faunabeheerder'.

Wanneer een boa onder een van bovenstaande groepen valt en zich in de hoofdzaak (80%) bezighoudt met milieu valt de boa onder de werking van het Visiedocument.³⁰

Door de vaststelling van het visiedocument, zullen de veranderingen in het BBO doorgevoerd worden. De implementatie van het visiedocument duurt naar verwachting maximaal twee jaar. Hieronder worden de wijzigingen die voortkomen uit het visiedocument van het LOM besproken.

²⁹ Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 'Landelijk Overleg Milieuhandhaving'. <www.lom.nl>

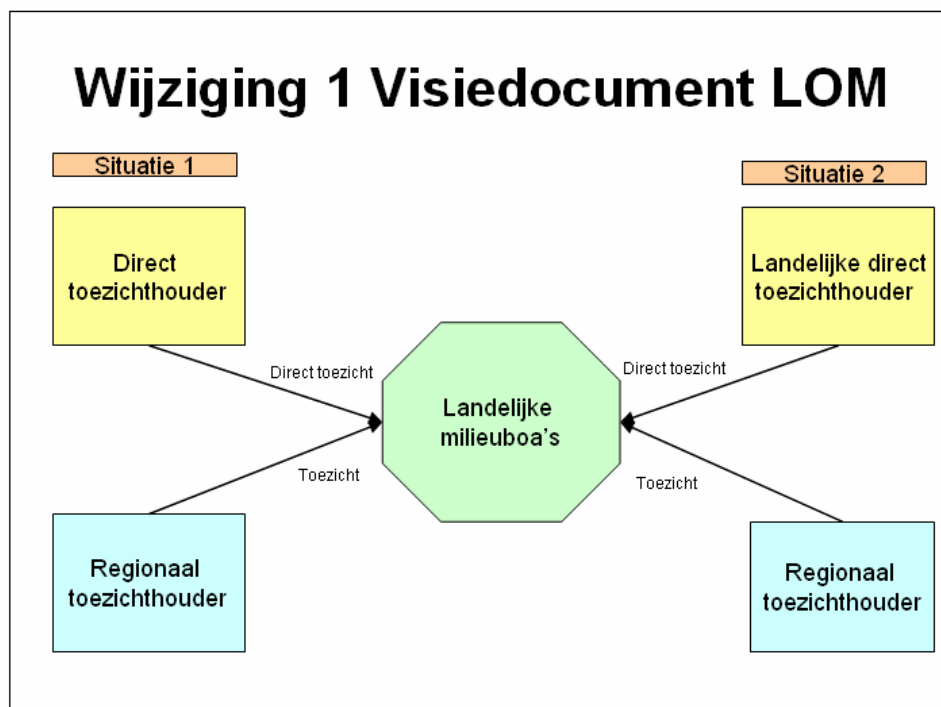
³⁰ Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 'Vraag en Antwoord op de meest gestelde vragen over de gewijzigde BOA-Opleidingen' <www.lom.nl/boa.phtml>

De eerste wijziging betreft de direct toezichthouder. In praktijk blijkt het niet functioneel te zijn dat een groep boa's, namelijk de landelijke milieuboa's (bijvoorbeeld boa's in dienst van Staatsbosbeheer), ingedeeld zijn bij de direct toezichthouders van de politieregio's.

De afstand tussen milieuboa's met een landelijke werkgever en de direct toezichthouder is te groot voor een goede samenwerking. Het directe toezicht op deze landelijke milieuboa's zal voortaan uitgeoefend moeten worden door:

- de directeur van de Algemene Inspectiedienst voor bezoldigde en onbezoldigde boa's van de dienst en van landelijk werkzame terreinbeheerders;
- de directeur-generaal van Rijkswaterstaat voor de boa's van die dienst;
- de inspecteur-generaal van het Staatstoezicht op de Mijnen voor de boa's van die dienst;
- de Nederlandse Emissie-autoriteit;
- de inspecteur-generaal van de Arbeidsinspectie voor de boa's van de directe Major Hazard Control.³¹

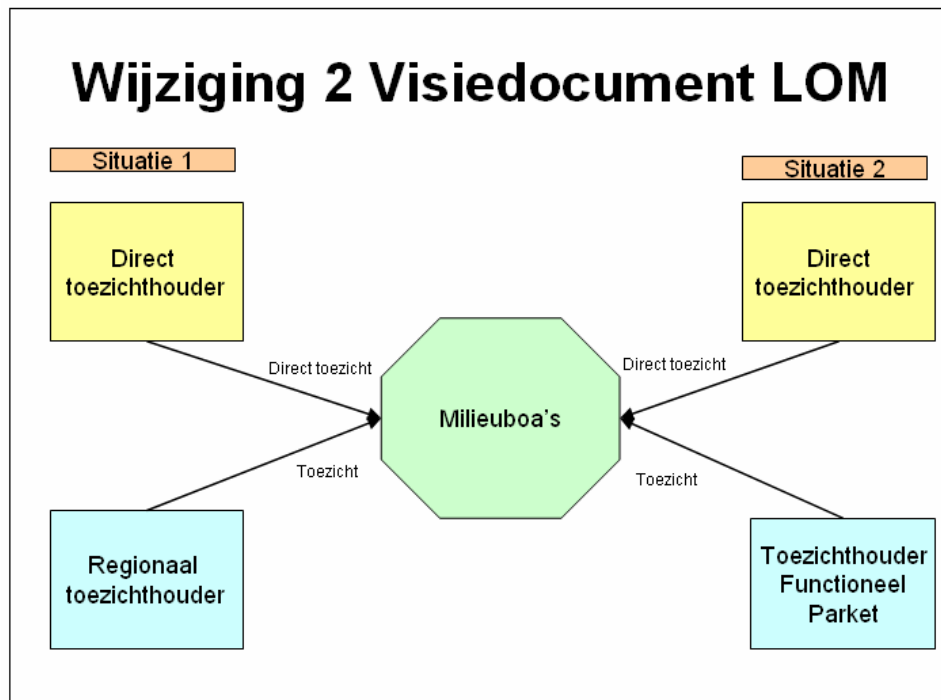
In figuur 11 is de eerste wijziging schematisch weergegeven.



Figuur 11: Wijziging 1 visiedocument LOM

De tweede wijziging is gelegen bij het toezicht op de milieuboa's. Eerder is besproken dat het toezicht op boa's per arrondissement bij de Hoofdofficier van Justitie berust. Sinds oktober 2005 is het functioneel parket belast met de milieutaak van het Openbaar Ministerie. Het functioneel parket is een onderdeel van het Openbaar Ministerie waarin specifieke vakgebieden zijn ondergebracht. Om deze reden zal de hoofdofficier van het functioneel parket belast worden met het toezicht op alle milieuboa's. Deze wijziging is schematisch weergegeven in figuur 12.

³¹ Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Visiedocument milieuboa's, De boa voor de milieuhandhaving beter benut*. September: 2008.



Figuur 12: Wijziging 2 visiedocument LOM

De derde verandering die voortvloeit uit het visiedocument van het LOM betreft de professionalisering van de milieuboa's door middel van de verzwaarde boa-opleiding. Hierop wordt in paragraaf 4.3 dieper ingegaan.

§ 4.1.2.2 Registratie- en informatieuitwisselingsysteem

Op dit moment wordt er bij de Nederlandse politiekorpsen met verschillende registratie- en informatie-uitwisselingsystemen gewerkt. Het huidige registratie- en informatie-uitwisselingsysteem dat in de regio Midden en West Brabant gebruikt wordt, het Bedrijfsprocessensysteem (hierna: BPS), zal begin 2009 vervangen worden door het systeem Basis Voorziening Handhaving (hierna: BVH) en het systeem Basis Voorziening Opsporing (hierna: BVO). BVH en BVO worden samen het nieuwe landelijke registratie- en informatieuitwisselingsysteem dat alle politiekorpsen in Nederland zullen gaan gebruiken. BVH zal gebruikt worden voor handhavingzaken, BVO voor opsporingszaken.

In het BPS worden onder andere het aantal processen-verbaal dat een boa uitschrijft en het aantal controles dat een boa uitvoert ingevoerd. Hiernaast kunnen boa's andere informatie invoeren. Denk hierbij aan operationele informatie.

Boa's mogen nu voor de registratie en uitwisseling van informatie gebruik maken van BPS, maar na invoering van BVH en BVO in begin 2009 mogen alleen de interne boa's dit nog. Onlangs is het Boa Registratie Systeem (hierna: BRS) ontwikkeld. Dit zou voor boa's een goede vervanger voor BPS zijn. Het Ministerie van Justitie heeft echter te kennen gegeven dit systeem niet landelijk verplicht te stellen, of in te voeren.

Omdat het Ministerie van Justitie haar handen van het BRS - en ieder ander dergelijk systeem – afhoudt, omdat het Ministerie van Justitie geen belang zou hebben bij het invoeren van een dergelijk systeem, wordt op dit moment in de politieregio Midden en West Brabant een notitie besproken over het invoeren van het BRS voor alle boa's van de politieregio. De werkgevers van boa's dienen te worden verplicht om het BRS binnen de door

het OM voorgeschreven kaders voor informatieoverdracht te hanteren.³² Hoe dit precies geregeld zal gaan worden staat nog niet vast.

§ 4.1.2.3 Disciplinaire maatregelen

Er is een notitie bij de beleidsmakers van het Ministerie van Justitie ingediend betreffende het kunnen nemen van (voorlopige) disciplinaire maatregelen tegen boa's, zoals het tijdelijk op non-actief stellen van een boa. Deze notitie is afkomstig van een aantal direct toezichthouders en pleit voor een artikel in het BBO waarmee de direct toezichthouder disciplinaire maatregelen tegen boa's kan nemen. Op dit moment is het zo dat wanneer een boa een strafbaar feit pleegt, op grond van het BBO niet direct kan worden ingegrepen door de direct toezichthouder door middel van een schorsing of intrekking van de akte van opsporingsbevoegdheid. De akte van de boa kan krachtens artikel 8 BBO alleen ingetrokken worden door de verlener, dit is het Ministerie van Justitie.

De direct toezichthouder dient bij het Ministerie van Justitie aan te geven op welke grond de akte van opsporingsbevoegdheid van de betreffende boa zou moeten worden ingetrokken. Het Ministerie van Justitie start hierna een onderzoek. Hierop volgt een voor beroep vatbare beslissing.

Het zou in de praktijk efficiënter kunnen werken indien er in het BBO een artikel komt waardoor de direct toezichthouder de desbetreffende boa bijvoorbeeld op non-actief kan stellen voor nader onderzoek. Een van de beleidsmedewerker van het Ministerie van Justitie heeft half december 2008 aangegeven dat over invoering van een dergelijke regeling gesproken wordt. Het gaat hier om een wijziging van artikel 35 BBO

§ 4.2 De functielijst

Naast de (mogelijke) wijzigingen in het BBO staat vast dat de functielijst voor boa's gewijzigd zal worden. In deze paragraaf wordt uitgelegd wat de functielijst is, hoe de huidige functielijst eruit ziet en wat er gewijzigd zal worden.

De functielijst is een overzicht met daarin de functies, politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en opsporingsbevoegdheden van de boa's. Tevens is er in het overzicht een ruimte waar per functie opmerkingen, danwel bijzonderheden zijn geplaatst

Een boa kan politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en opsporingsbevoegdheden toegekend krijgen. Het wel of niet toegekend krijgen van deze bevoegdheden en middelen hangt samen met de functie die de boa uitoefent. Voor iedere functie is vooraf vastgesteld welke politiebevoegdheden, politiemiddelen en opsporingsbevoegdheden hierbij optioneel toegekend kunnen worden. Het Ministerie van Justitie beslist, na de adviezen van de toezichthouder en direct toezichthouder bekeken te hebben, hierover.

§ 4.2.1 Hoe ziet de huidige functielijst er uit?

De huidige functielijst geldt van 1 januari 2004 tot en met 1 januari 2009. De functielijst bestaat uit zestien functies, met de daarbij behorende politiebevoegdheden, geweldsmiddelen, opsporingsbevoegdheden en bijzonderheden.

Om de functielijst te verduidelijken volgt hieronder een voorbeeld. Bij een boafunctie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de functie parkeercontroleur. De politiebevoegdheden van deze boa vloeien voort uit artikel 8 lid 1 en 3 van de politiewet 1993. De geweldsmiddelen die

³² M. Hurkens, 'Oplegnotitie positiebepaling politie m.b.t. BOA-registratie en informatieuitwisseling', November 2008

de parkeercontroleur, indien deze hem zijn toegekend, kan inzetten zijn handboeien en een wapenstok. De toe te kennen opsporingsbevoegdheden zijn:

- de wegenverkeerswet 1994 (de toepassing van deze bevoegdheid dient zich te beperken tot stilstaand verkeer m.u.v. de artikelen 5, 6, 10, 60, 62 en 82 RVV 1990);
- de artikelen 177, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 266, 267, 435, onder ten vierde, en 477e van het Wetboek van Strafrecht;
- verordeningen en/of Keuren voor zover betrokkene daarvoor door het bevoegde bestuursorgaan is aangewezen.³³

In figuur 13 is de functie parkeercontroleur schematisch weergegeven.

Functie-benaming	Politie bevoegdheden (optioneel)	Geweldsmiddelen (optioneel)	Toe te kennen opsporingsbevoegdheid	Bijzonderheden
Parkeercontroleur	Artikel 8, 1e en 3e lid Politiewet 1993	Handboeien Wapenstok	- de wegenverkeerswet 1994 (de toepassing van deze bevoegdheid dient zich te beperken tot stilstaand verkeer m.u.v. de artikelen 5, 6, 10, 60, 62 en 82 RVV 1990); - de artikelen 177, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 266, 267, 435, onder ten vierde, en 477e van het Wetboek van Strafrecht; - verordeningen en/of Keuren voor zover betrokkene daarvoor door het bevoegde bestuursorgaan is aangewezen.	Voor de APV dient betrokkene op naam te zijn aangewezen door het bevoegde bestuursorgaan. Voor deze functie mogen particuliere functionarissen worden ingehuurd, werkzaam als onbezoldigd gemeente ambtenaar. In dat geval kan de boa niet met geweldsmiddelen worden uitgerust. Hiervoor gelden de voorwaarden als gesteld in paragraaf 3b van de circulaire.

Figuur 13: Functie parkeercontroleur³⁴

Voor de overige functies wordt verwezen naar het overzicht functies/bevoegdheden buitengewoon opsporingsambtenaren. De functielijst, geldig van 1 januari 2004 tot en met 1 januari 2009, is toegevoegd als bijlage A.

§ 4.2.2 Wijzigingen in de functielijst

Door nieuwe ontwikkelingen waarmee boa's worden geconfronteerd, denk bijvoorbeeld aan de invoering van de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking, welke in paragraaf 4.4 aan de orde komen, is het aanpassen van de functielijst van groot belang. De nieuwe functielijst wordt een domeinlijst omdat een aantal functies van de functielijst wordt samengevoegd. Het doel van de nieuwe functielijst is een efficiënt, handhaafbaar en gebruiksvriendelijk boa bestel, waarbij de kwaliteit van de handhaving door boa's centraal staat.³⁵ Het begeleidend schrijven voor de domeinlijst van de heer Kemperman, beleidsmedewerker van het Ministerie van Justitie, is toegevoegd als bijlage E.

³³ Stcrt 2004, 240, p. 15.

³⁴ Stcrt. 2004, 240, p. 15.

³⁵ J. Kemperman, 'Houtskoolschets domeinlijst (vervangt huidige functielijst)'. Den Haag: 2008

De huidige functielijst bestaat uit zestien functies. In de nieuwe functielijst zal het aantal functies gehalveerd worden. Verschillende functies uit de huidige functielijst worden in de nieuwe functielijst samengevoegd. Zo vallen de APV-controleur en de parkeercontroleur in de nieuwe functielijst beide onder het nieuwe domein 'openbare ruimte licht'. Overigens hebben de beleidsmakers van het Ministerie van Justitie te kennen gegeven dat de domeinnamen nog niet vast staan.

Een grote wijziging is dat boa's op dit moment twee functies kunnen hebben. Na invoering van de domeinlijst zal dit niet meer mogelijk zijn. Een boa zal dan maar één functie mogen hebben. Dit om de reden dat de domeinen al meerdere functies bevatten en bij het bezitten van twee domeinen de politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en opsporingsbevoegdheden te ruim worden.

Een andere grote wijziging is de regio waarin de boa's inzetbaar zullen zijn. Voor nog meer flexibiliteit zullen boa's voortaan niet meer voor één of meerdere gemeenten inzetbaar zijn, maar voor een hele politieregio. De politieregio Midden en West Brabant loopt globaal genomen van Bergen op Zoom tot Tilburg en van de Belgische grens tot het kanaal de nieuwe Merwede.

De beleidsmakers verwachten dat de nieuwe functielijst, de domeinlijst in juli 2009 operationeel zal zijn. Tot die tijd blijft de huidige functielijst van kracht. De houtskoolschets van de domeinlijst van oktober 2008 is bijgevoegd als bijlage C.

§ 4.3 De boa-opleiding

Zoals in paragraaf 2.3 besproken is, dienen boa's over bekwaamheid voor de uitoefening van de functie te beschikken. De boa wordt geacht kennis te hebben van het strafrecht, strafvordering en staatsrecht. Tevens moet een boa in staat zijn een correct proces-verbaal op te maken. Deze kennis en vaardigheden worden bijgebracht in de boa-opleiding. In de komende paragrafen wordt toegelicht hoe de huidige opleiding eruit ziet en wat er in de toekomst gewijzigd zal worden.

§ 4.3.1 Hoe ziet de huidige boa-opleiding eruit?

De huidige boa-opleiding wordt afgenomen middels een CITO-examen³⁶. Dit examen is voor iedere boafunctie hetzelfde. Tijdens de opleiding wordt er kennis opgedaan betreffende het strafrecht, strafvordering en het staatsrecht. Hiernaast wordt geleerd hoe de boa een correct proces-verbaal op dient te stellen. Deze opleiding bevat kort gezegd de basiskennis waarover iedere boa dient te beschikken.

Omdat iedere functie met andere aspecten van de Nederlandse wet- en regelgeving te maken heeft, is het in praktijk niet voldoende om slechts kennis te hebben van bovengenoemde rechtsgebieden. Zo werkt een milieuboa met veel verschillende wetten, denk hierbij onder andere aan de veewet, de plantenziektewet en de visserijwet 1963. Deze onderwerpen komen niet aan de orde in de boa-opleiding. Hetzelfde geldt voor andere functies, zoals de gemeentelijke opsporingsambtenaar, de sociaal rechercheur, enzovoort. Omdat boa's niet genoeg specifieke kennis bezitten komt de professionaliteit van de boa's in het geding.

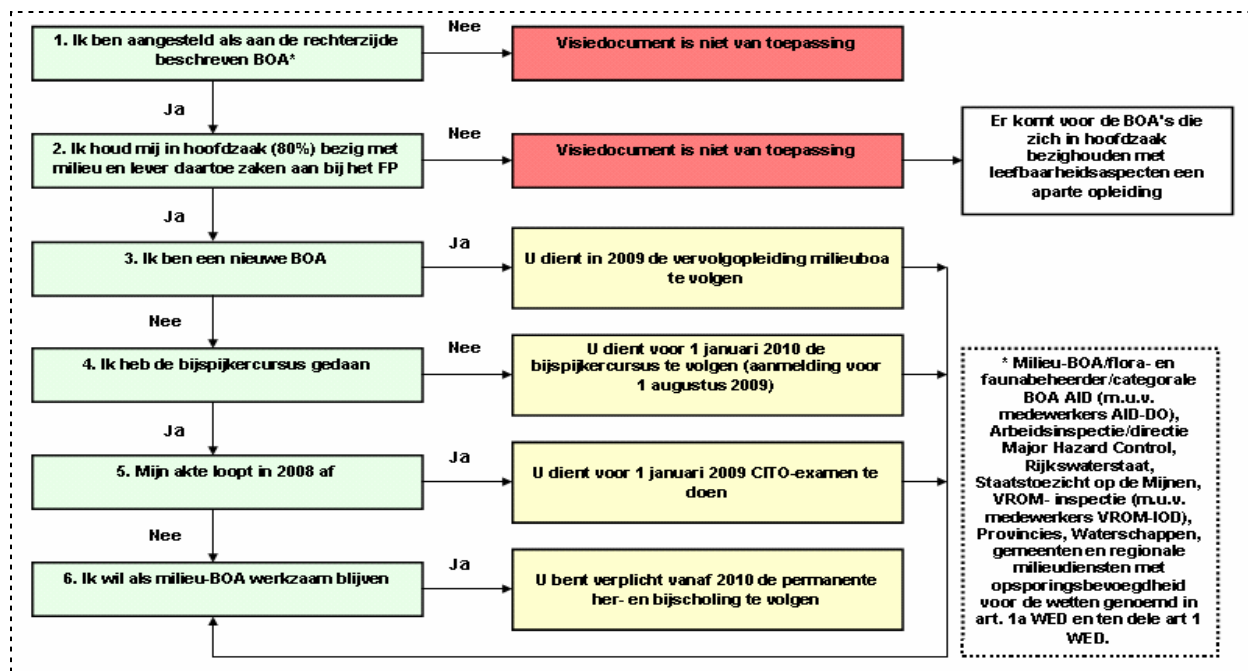
§ 4.3.2 Wijzigingen in de boa-opleiding

Voor de milieuboa's is er reeds een nieuw opleidingsplan gemaakt. Dit plan houdt onder andere een bijspijkerkursus in. Deze bijspijkerkursus is samen met het visiedocument van

³⁶ Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling

het LOM vastgesteld. Het visiedocument van het LOM is van toepassing op milieuboa's, flora- en faunabeheerders en categorale boa's. Indien een boa zich voor 80% of meer bezig houdt met milieuzaken en daartoe zaken aanlevert bij het functioneel parket is het visiedocument, en daarmee de bijspijkerkursus, van toepassing.

Als een nieuwe milieuboa het CITO-examen met een voldoende heeft afgerond, dient deze in 2009 de vervolgopleiding milieuboa te volgen. Indien een milieuboa de bijspijkerkursus heeft gevolgd, maar diens akte in 2008 afloopt, zal deze boa voor 1 januari 2009 het CITO-examen moeten doen. Als bovenstaande opties niet van toepassing zijn, maar de boa wel als milieuboa werkzaam wilt blijven, zal de boa vanaf 2010 permanente her- en bijscholing moeten volgen. In figuur 14 zijn de nieuwe opleidingseisen in een schema opgenomen.



Figuur 14: Schematisch overzicht boa-opleiding voor milieuboa's.³⁷

In artikel 16 BBO wordt gesproken over de boa-opleiding. Hierbij hoort de circulaire bekwaamheid buitengewoon opsporingsambtenaar. Dit artikel of de circulaire zal gewijzigd moeten worden ten aanzien van de boa-opleiding van de milieuboa's.

Naar verwachting komen er in de toekomst voor meerdere functies bijspijkerkursussen, danwel her- en bijscholingstrajecten. Dit blijkt uit gesprekken met de beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie. Deze beleidsmedewerkers hebben toegezegd dat het geheel niet ondenkbaar is dat er meerdere verzwaarde opleidingen komen. Tot nu toe geldt de verzwaarde boa-opleiding alleen voor milieuboa's.

§ 4.4 De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking

Op 1 januari 2009 zal zowel de bestuurlijke boete, als de bestuurlijke strafbeschikking (gefaseerd) ingevoerd worden. De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking zijn instrumenten voor gemeenten om de openbare orde te handhaven. Het gaat hierbij specifiek om overlastfeiten in het publieke domein. Denk hierbij aan verkeerd aanleveren van huisafval of honden die niet aangelijnd worden uitgelaten.

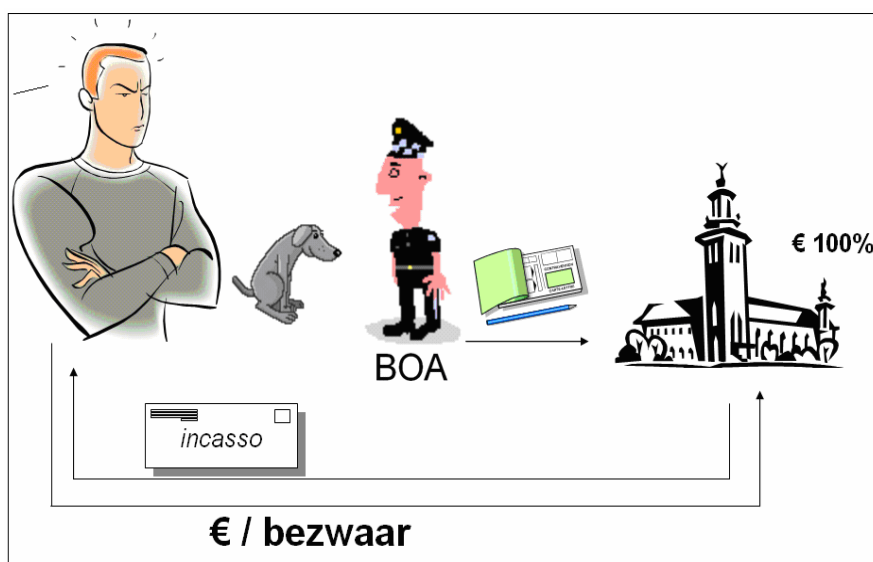
³⁷ Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Actueel.' Opleiding nieuwe stijl Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) milieuhandhaving', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/actueel/>

De gemeenten mogen in beginsel zelf kiezen welk instrument er wordt ingevoerd. Hiernaast kunnen gemeenten ook besluiten de huidige handhavingpraktijk te behouden en niet voor een van beide instrumenten te kiezen. De invoering van deze handhavinginstrumenten kan gevolgen hebben voor boa's, het toezicht en direct toezicht op de boa's. De vier gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag starten op 1 januari 2009 met het handhavinginstrument de bestuurlijke strafbeschikking. In de gemeente Rotterdam wordt er gesproken over het aannemen van 500 boa's voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Dit zal een wezenlijke vergroting van het aantal boa's in deze gemeente zijn. In deze paragraaf zullen zowel de bestuurlijke boete als de bestuurlijke strafbeschikking worden toegelicht en de verschillen worden bekeken. Tevens worden de wijzigingen door deze invoering uiteengezet.

Veel gemeenten hebben boa's in dienst voor de handhaving van de openbare orde. Deze boa's kunnen, voor de feiten waar ze de bevoegdheid voor hebben, processen-verbaal opmaken, transacties aanbieden en WAHV-beschikkingen³⁸ uitvaardigen. De processen-verbaal worden bij de politie aangeleverd. De politie zorgt voor verdere afhandeling van de processen-verbaal en zendt deze door naar het CJIB³⁹ voor het innen van de boetes ofwel naar het OM voor verdere beoordeling en de afhandeling. Deze strafrechtelijke handhaving wordt overgelaten aan de politie indien een gemeente geen boa's in dienst heeft. Deze werkwijze zal door de komst van de twee nieuwe handhavinginstrumenten gaan veranderen als een gemeente voor een van de twee handhavinginstrumenten kiest.⁴⁰

§ 4.4.1 De bestuurlijke boete

Als de bestuurlijke boete wordt ingevoerd bij een gemeente, kunnen boa's boetes opleggen voor het plegen van overlastfeiten in de publieke ruimte. In de domeinlijst komt een apart domein voor de bestuurlijke boete. De boa met dit domein kan alleen op vooraf vastgestelde overlastfeiten in het publieke domein beboeten. De gemeente heeft bij de bestuurlijke boete de regie zelf in handen en is verantwoordelijk voor een goede handhaving van de bestuurlijke boete.



Figuur 15: Bestuurlijke boete voor gemeenten⁴¹

³⁸ Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

³⁹ Centraal Justitieel Incassobureau

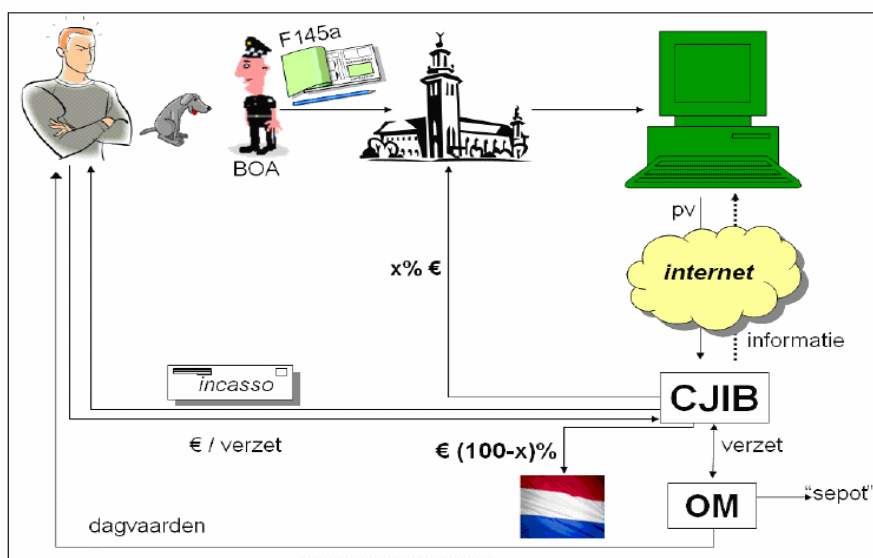
⁴⁰ Servicecentrum Handhaving, Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?, Den Haag: 2008.

⁴¹ Servicecentrum Handhaving, Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke

De boa stelt de bestuurlijke boete op. Deze boete moet binnen acht weken worden verzonden aan de pleger van het strafbare feit. Vervolgens heeft de pleger van het strafbare feit zes weken de tijd om de boete aan de gemeente te voldoen of bezwaar in te dienen. De gemeente dient zorg te dragen voor afhandeling van de verdere procedure, denk hierbij aan het administratieve werk en het incassotraject. In figuur 15 is de werking van de bestuurlijke boete voor gemeenten schematisch weergegeven.⁴²

§ 4.4.2 De bestuurlijke strafbeschikking

Als de bestuurlijke strafbeschikking wordt ingevoerd bij een gemeente, kan de boa bij het constateren van een strafbaar overlast feit direct een strafbeschikking uitschrijven. Dit uitschrijven gebeurt middels een zogeheten combibon. De gegevens van de combibon moeten worden ingevoerd in een computersysteem van justitie, welke in verbinding staat met het CJIB. Het CJIB zal zorg dragen voor de inning van het desbetreffende bedrag. In figuur 16 is de werking van de bestuurlijke strafbeschikking voor gemeenten schematisch weergegeven.⁴³



Figuur 16: Strafbeschikking voor Boa's in gemeenten⁴⁴

§ 4.4.3 De verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking

Het grootste verschil tussen beide handhavinginstrumenten is het rechtsgebied. De bestuurlijke boete wordt via een bestuursrechtelijk traject afgehandeld, de bestuurlijke strafbeschikking via een strafrechtelijk traject. Het tweede verschil is het traject na het beboeten. Bij de bestuurlijke boete dient de gemeente het gehele traject zelf te af te handelen. De gemeente is dan ook verantwoordelijk voor heel het traject tot aan het hoger beroep. Bij de bestuurlijke strafbeschikking wordt het proces-verbaal doorgestuurd naar het CJIB, die zich bezig houdt met het incasseren van de boetes, het OM houdt zich bezig met de bezwaar- en beroepzaken. Doordat de gemeente het gehele bestuurlijke boete traject zelf doet, zullen ook alle opbrengsten naar de gemeente gaan. Bij de bestuurlijke

boete, strafbeschikking, of ... ?, Den Haag: 2008.

⁴² Servicecentrum Handhaving, Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?, Den Haag: 2008.

⁴³ Servicecentrum Handhaving, Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?, Den Haag: 2008.

⁴⁴ Servicecentrum Handhaving, Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?, Den Haag: 2008.

strafbeschikking komen de opbrengsten aan de gemeente toe, verminderd met een afdracht aan het CJIB en het OM. In figuur 17 zijn de verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking schematisch weergegeven.⁴⁵

Bestuurlijke boete	Bestuurlijke strafbeschikking
Bestuursrechtelijk traject - Bestuur - Toezichthouder, boa	Strafrechtelijk traject - Bestuur, OM, CJIB - Boa, politie
Verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente	Verantwoordelijkheid wordt gedeeld met CJIB en OM
Na beboeting traject zelf uitvoeren	Na beboeting traject uitgevoerd door derden
Opbrengst is voor de gemeente	Opbrengst gaat naar de gemeente, CJIB en OM
In zo'n 100 bijzondere wetten	In OM-Afdoening
Algemene regeling in Awb vierde tranche	Elke transactie wordt strafbeschikking
Geen strafblad	Centrale justitiële documentatie

Figuur 17: verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking

§ 4.4.4 Wijzigingen door invoering van de bestuurlijke boete

Voor het invoeren van de bestuurlijke boete zullen verschillende wetwijzigingen plaatsvinden. Zo zullen de Gemeentewet en de Wet op de Rechterlijke Organisatie gewijzigd worden.⁴⁶

Om de invoering van de bestuurlijke boete goed te laten verlopen zal, naast bovenstaande wetwijzigingen, door gemeenten met meer zaken rekening moeten worden gehouden.

De gemeenten dienen de APV⁴⁷ te wijzigen zodat de bestuurlijke boete als handhavinginstrument gebruikt kan worden. Er moeten voldoende boa's in dienst zijn, indien nodig zullen de gemeenten meer boa's moeten aanstellen. Opsporingsambtenaren zijn immers de enige personen met de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen. Verder dient er een goed werkend ICT systeem te zijn om de administratieve zaken, zoals de verwerking van de boetes en het opzetten van een incassotraject, te verwerken. Tevens dienen de gemeenten een juridische afdeling voor de bezwaar- en beroepzaken op te starten.

Ten slotte dienen er afspraken gemaakt te worden tussen de gemeenten en de politie en tussen de gemeenten en het OM. Deze afspraken kunnen bestaan uit afspraken over informatievoorziening, communicatiemiddelen, kwaliteit van de boa's, enzovoort.⁴⁸

Op dit moment zijn er slechts twee gemeenten in Nederland die overwegen de bestuurlijke boete in te voeren.

§ 4.4.5 Wijzigingen door invoering van de bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking valt onder de Wet OM-afdoening. Deze wet is in 2006 door de eerste kamer aangenomen en in juli 2007 in werking getreden. Door aanneming van de Wet OM-afdoening zijn onder andere het wetboek van Strafrecht en het wetboek van Strafvordering gewijzigd. Zo wordt nu in artikel 257ba Sv aan boa's de mogelijkheid gegeven de bestuurlijke strafbeschikking op te leggen.⁴⁹

⁴⁵ InterConcept, Sectie Juridisch, *Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking*. Capelle a/d IJssel 2008

⁴⁶ *Stb.* 2008, 44.

⁴⁷ Algemeen Plaatselijke Verordening

⁴⁸ Servicecentrum Handhaving, *Factsheet bestuurlijke boete*, Den Haag: 2008.

⁴⁹ VNG, 'OM afdoening/bestuurlijke strafbeschikking',

<www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/OM%20afdoening.doc>

Zoals in paragraaf 4.4.2 besproken is, zal het CJIB zorg dragen voor het verzenden van de strafbeschikking en het incassotraject. Hiervoor hoeven gemeenten dus geen nieuwe projecten op te starten. Ook de klachtenafhandeling zal op de oude wijze blijven verlopen.

H 5. Consequenties van de wijzigingen in het boa-beleid

De juridische wijzigingen, besproken in het vorige hoofdstuk, hebben consequenties voor de uitvoering van het boa-beleid. In dit hoofdstuk wordt per onderwerp aangegeven welke consequenties de wijzigingen zullen hebben. De volgorde van het vorige hoofdstuk zal worden aangehouden. Allereerst komen consequenties door de wijzigingen in het BBO aan de orde, hierna volgen de consequenties van de wijzigingen in de functielijst, de consequenties van de wijzigingen in de boa-opleiding en ten slotte de consequenties van de invoering van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.

§ 5.1 Het BBO

De consequenties van het visiedocument van het LOM, het wel of niet invoeren van het registratie- en informatieuitwisselingsstelsel en het kunnen nemen van disciplinaire maatregelen door de direct toezichthouder komen achtereenvolgens aan de orde.

§ 5.1.1 Het visiedocument

De eerste wijziging betreft het directe toezicht op landelijke milieuboa's. Dit directe toezicht wordt van de regionale direct toezichthouders verplaatst naar een landelijke direct toezichthouder. Dit houdt voor de direct toezichthouders van de politiekorpsen in dat deze - indien er landelijke milieuboa's zijn in de betreffende politieregio - een aantal boa's zullen verliezen. Zij zullen geen direct toezicht meer houden op de landelijke milieuboa's.

Door deze wijziging worden de lijnen tussen de milieuboa's en direct toezichthouders aanzienlijk korter. Dit komt de werkwijze ten goede. De milieuboa's in dienst van een niet-landelijke werkgever blijven onder het directe toezicht van de korpschef van de eigen regio staan. Hierbij gaat het om 890 landelijke en 1460 niet-landelijke boa's.⁵⁰ Artikel 37 lid 1 BBO stelt dat de Minister van Justitie een regionale korpschef of de korpschef van het KLPD als direct toezichthouder zal worden aangewezen. Artikel 37 BBO zal moeten worden aangepast voor de wijziging van de direct toezichthouder voor de landelijke milieuboa's.

In de politieregio Midden en West Brabant zijn er geen landelijke milieuboa's die onder het directe toezicht vallen. Dit houdt in dat de direct toezichthouder geen boa's verliest door het wijzigen van de direct toezichthouder van de landelijke milieuboa's.

De tweede wijziging door de komst van het visiedocument van het LOM is het veranderen van de toezichthouder voor alle milieuboa's. De hoofdofficier van het functioneel parket wordt belast met het toezicht op alle milieuboa's van Nederland. Dit houdt in dat de regionale toezichthouders geen toezicht meer uitoefenen op de milieuboa's. De direct toezichthouders van alle politieregio's van Nederland zullen moeten gaan samenwerken met de toezichthouder van het functioneel parket.

De toezichthouder van het functioneel parket neemt door deze wijziging de taken en bevoegdheden betreft de milieuboa's over van de regionale toezichthouders. Het is mogelijk dat de taakverdeling van de regionale toezichthouders en direct toezichthouders verschillend is. De direct toezichthouders en de toezichthouder van het functioneel parket zullen tot een gezamenlijke visie, strategie en uitvoering van het boa-beleid moeten komen.

Artikel 37 lid 1 BBO stelt dat de Minister van Justitie een lid van het Openbaar Ministerie als toezichthouder zal worden aangewezen. Dit artikel zal voor deze wijziging moeten worden aangepast.

⁵⁰ Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Visiedocument milieuboa's, De boa voor de milieuhandhaving beter benut*. September: 2008.

De derde wijziging uit het visiedocument betreft het professionaliseren van de milieuboa's. De consequenties hiervan worden in paragraaf 5.3 beschreven.

§ 5.1.2 Registratie- en informatieuitwisselingsstelsel

Er zijn verschillende opties; het BRS wordt in de politieregio Midden en West Brabant ingevoerd, het BRS wordt deels ingevoerd, of het BRS wordt niet ingevoerd. Voor alle situaties worden de consequenties weergegeven.

Als het BRS wordt ingevoerd, zal er een registratie- en informatieuitwisselingsstelsel zijn, waarin alle benodigde informatie voor het goed kunnen uitoefenen van het vak voor de boa's en het houden van het toezicht en het direct toezicht op, en het handhaven van, wetgeving. De direct toezichthouder zal door invoering van het BRS min of meer op de zelfde manier kunnen blijven werken als met het BPS. De direct toezichthouder dient wel met het nieuwe stelsel te leren werken.

Indien het BRS niet wordt ingevoerd, zal het registratie- en informatieuitwisselingsstelsel voor boa's in de politieregio Midden en West Brabant ophouden te bestaan. Hierdoor wordt het toezicht en direct toezicht houden stukken moeilijker omdat bepaalde informatie niet direct op te vragen is. De operationele informatie zal niet meer vast te leggen zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wanneer de arrestatie eenheid van de politie voornemens is een inval te doen bij een vuurwapengevaarlijke verdachte van hennepsteelt. Het is in de praktijk eens voorgekomen dat een boa reeds had gesignaleerd dat de verdachte in het bezit was van een gevaarlijke hond. Een ander voorbeeld is een leerplichtambtenaar die een huisbezoek brengt en daar een indringende hennepsteelt ruikt. Het is wenselijk dat de politie op de hoogte is van dit soort informatie zodat hierop geanticipeerd kan worden.

Op het moment van schrijven staat vast dat het BRS in ieder geval voor de milieuboa's binnen de politieregio Midden en West Brabant wordt ingevoerd. Deze boa's hebben het grootste belang bij een stelsel als BRS omdat deze boa's veel operationele informatie hebben. De direct toezichthouder kan hierin een adviserende en besluitvormende rol gaan spelen.

Als de informatieuitwisseling en -overdracht tussen boa's, politie en werkgevers achterwege blijft, zal voor de politie Midden en West Brabant de rol als direct toezichthouder niet waar kunnen maken.⁵¹

§ 5.1.3 Disciplinaire maatregelen

Indien het nemen van disciplinaire maatregelen door de direct toezichthouder niet zal worden opgenomen in het BBO, is de direct toezichthouder is genoodzaakt een procedure van de Awb te gebruiken of een onderzoek door het Ministerie van Justitie te laten uitvoeren.

Indien de wijziging wel in het BBO zal worden opgenomen kan de direct toezichthouder disciplinaire maatregelen nemen als de direct toezichthouder daartoe aanleiding ziet. Een aanleiding zou het betwijfelen van de betrouwbaarheid van de boa kunnen zijn. Dit kan voorkomen dat een boa zijn functie blijft uitoefenen terwijl de boa niet meer aan de criteria, welke besproken zijn in hoofdstuk twee, voldoet.

⁵¹ Board Handhaving, BOA-registratie en informatie-uitwisseling ten behoeve van de samenwerking en afstemming tussen Politie en BOA's. Direct toezicht, regie en beheer op uitvoering, ondersteuning en bijstand. Oktober 2008

§ 5.2 De functielijst

Doordat het functieaantal van zestien naar acht is teruggebracht, wordt door de beleidsmakers verwacht dat boa's flexibeler ingezet kunnen worden. Een boa met het domein 'openbare ruimte licht' zal als parkeercontroleur en APV-controleur kunnen worden ingezet. Hierdoor wordt het pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen ook vergroot. De opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen van de parkeercontroleur en de APV-controleur zijn immers ook samengevoegd in het domein.

Doordat de boa's bevoegd zijn de opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen in een hele politieregio in te zetten, wordt het toezicht houden door de toezichthouder en direct toezichthouder vergemakkelijkt. Het op deze manier indelen van boa's geeft de toezichthouder en direct toezichthouder een beter inzicht in de kwaliteit en kwantiteit van de boa's.⁵²

Op moment van schrijven is er bij de beleidsmakers nog twijfel over bepaalde functies. Zo wordt er nog nagedacht om de APV-controleur niet alleen in de functie openbare ruimte licht en zwaar, ook in de functie fysieke leefomgeving, openbare gezondheid, dierenwelzijn & arbeidsinspectie te voegen. Hiernaast wordt er nog getwijfeld over het plaatsen van de leerplichtambtenaar. Op dit moment valt de leerplichtambtenaar onder het domein onderwijs, maar het is mogelijk dat deze naar het domein sociale recherche verplaatst zal worden.

In beginsel lijkt de domeinlijst efficiënter, beter te handhaven en gebruiksvriendelijker te zijn. Er spelen echter op dit moment nog praktische problemen. Zo mag een boa na invoering van de domeinlijst nog maar slechts één functie bekleden, omdat de functies erg verruimd zijn. Indien toe zou worden gelaten meerdere domeinen aan boa's toe te kennen, zouden de opsporingsbevoegdheid, de politiebevoegdheid en de geweldsmiddelen te ruim kunnen worden. Deze wijziging kan problemen opleveren. In de praktijk zijn er boa's die bijvoorbeeld de functie van leerplichtambtenaar en parkeercontroleur bezitten. Volgens de domeinlijst is dit niet meer mogelijk. Dit komt ook voor met combinaties van andere functies.

Doordat de domeinlijst op het moment van schrijven nog niet definitief is, kunnen er nog enkele wijzigingen plaatsvinden. Uit een gesprek met de beleidsmakers van het Ministerie van Justitie blijkt dat het niet de verwachting is dat er naast bovenstaande opties nog veel wijzigingen zullen optreden. Voor de problemen waar men in de praktijk tegenaan loopt, wordt door de beleidsmedewerkers een oplossing gezocht.

Na invoering van de domeinlijst is het de vraag hoe dit verwerkt zal worden in de aktes van opsporingsbevoegdheid, deze kloppen immers niet meer. Een mogelijkheid zou zijn dat het Ministerie van Justitie een circulaire invoert, waarin staat beschreven hoe de oude aktes door komst van de nieuwe functielijst geïnterpreteerd moeten worden. Echter is het mogelijk dat er te veel opties zijn om te benoemen, waardoor het Ministerie van Justitie moet besluiten alle aktes te vervangen. De werkgever kan in beginsel het best aangeven in welk domein van de domeinlijst de medewerkers wil laten fungeren

Een andere mogelijkheid zou zijn om alle aktes van opsporingsbevoegdheid te vervangen. Dit is zal zowel voor het Ministerie van Justitie, de direct toezichthouder als voor de werkgevers veel tijd in beslag nemen omdat het om 25.000 aktes gaat. Het Ministerie van Justitie heeft te kennen gegeven dat naar alle waarschijnlijkheid alle aktes zullen worden vervangen. Dit zou in de periode van juli 2009 tot en met december 2009 moeten gebeuren.

⁵² J. Kemperman, *'Houtskoolschets domeinlijst (vervangt huidige functielijst)'*. Den Haag: 2008

De consequentie van beide opties is dat de afdeling BOA/Vrijwillige Politie/Volontairs binnen een half jaar alle aktes moeten doornemen. Hiervoor zal een werkproces opgezet moeten worden zodat het vervangen van de aktes correct verloopt. Tevens zullen de functies van de boa's in het digitale bestand gewijzigd moeten worden. Ook zal het werkproces met de dienst Justis moeten worden afgestemd.

§ 5.3 De boa-opleiding

De boa-opleiding voor de milieuboa is reeds verzwaard. Dit houdt in dat iedere milieuboa naast de gewone boa-opleiding een bijspijkerkursus, danwel her- en bijscholing dient te volgen. In de praktijk kan dit problemen met zich meebrengen. Denk hierbij aan boa's, werkzaam voor een visfederatie, die slechts visvergunningen controleren. Voor deze boa's is het qua werk niet nodig meer kennis te vergaren, maar zij kunnen niet worden uitgesloten voor de verzwaarde opleiding. Het LOM geeft aan dat de milieuboa's zo snel mogelijk de verzwaarde opleiding moeten gaan volgen. Echter is de circulaire bekwaamheid nog niet aangepast door het Ministerie van Justitie, waardoor het LOM nog geen juridische grond heeft de verzwaarde opleiding te verplichten. De verwachting is dat de circulaire begin 2009 aangepast zal worden.

Naast het feit dat het in de praktijk niet voor iedere milieuboa nodig is om een verzwaarde opleiding verplicht te stellen, zijn er ook hoge kosten aan verbonden. De verwachting is dat andere opleidingsinstituten, zoals de LOI⁵³, dezelfde opleiding gaan invoeren en aanbieden voor een lagere prijs. Dit kan de werkgevers hoge kosten besparen.

Door een wetwijziging van het BBO van 1 januari 2008 is het mogelijk dat de Minister van Justitie aanvullende eisen stelt aan de bekwaamheid van categoriale boa's. Mede door deze ontwikkeling wordt verwacht dat er voor meerdere functies een verzwaarde opleiding, danwel bijspijkerkursus komt. Er wordt momenteel onder andere gesproken over de functie openbaar vervoer. Alle boa's met de functie openbaar vervoer zijn aangesteld bij categoriale beschikking.

§ 5.4 De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking

Door de komst van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking komen er wijzigingen in het boa-beleid. Zoals eerder vermeld, komt er in de domeinlijst een domein 'bestuurlijke boete overlast'.

De gemeente heeft de regierol bij de aanpak van overlast in het publieke domein. De gemeente beslist immers of de bestuurlijke boete, of de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd worden. Hiernaast zijn de politie en het openbaar ministerie ook een partij. Tussen deze drie partijen dient er afstemming plaats te vinden over de inzet en de werkwijze met betrekking tot de aanpak van overlast in de openbare ruimte door politie en de boa's.⁵⁴ De direct toezichthouder zal moeten gaan samenwerken met gemeenten en het Openbaar Ministerie. De direct toezichthouder zal tevens toezicht houden op deze samenwerking.

Een andere consequentie is dat wanneer de bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking wordt ingevoerd, de politie de processen-verbaal van deze boa's niet meer zal invoeren. Bij de bestuurlijke boete wordt dit invoeren door de gemeente zelf gedaan, bij invoering van de bestuurlijke strafbeschikking worden de processen-verbaal doorgezonden aan het CJIB. Hierdoor verdwijnt een grote hoeveelheid informatie uit het zicht van de direct

⁵³ Leidse Onderwijsinstellingen

⁵⁴ Servicecentrum Handhaving, *Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?*, Den Haag: 2008.

toezichthouder. Er kan geen direct toezicht uitgeoefend worden op de kwaliteit van de processen-verbaal van deze boa's. De direct toezichthouder heeft geen overzicht meer over het aantal processen-verbaal dat wordt uitgeschreven. Hierdoor wordt het voor de direct toezichthouder lastiger de noodzakelijkheid van de boa te controleren.

H 6. Conclusies

De wijzigingen uit hoofdstuk vier en de consequenties van deze wijzigingen uit hoofdstuk vijf worden in dit hoofdstuk samengevat.

§ 6.1 Het BBO

In deze paragraaf komen de conclusies betreffende de wijzigingen in het BBO aan de orde. De conclusies over de wijzigingen uit het visiedocument, het registratie- en informatieuitwisselingsstelsel en disciplinaire maatregelen komen achtereenvolgens aan de orde.

§ 6.1.1 Het visiedocument

Uit het visiedocument van het LOM komen verschillende wijzigingen voort. Voor de direct toezichthouder hebben deze wijzigingen niet veel consequenties.

De eerste wijziging betreft landelijke milieuboa's. Deze wijziging brengt geen consequenties met zich mee voor de politie Midden en West Brabant omdat er in deze regio geen direct toezicht over landelijke milieuboa's uitgeoefend wordt.

De tweede wijziging brengt wel consequenties met zich mee. Het toezicht op de milieuboa's verschuift van de regionaal toezichthouder naar de toezichthouder van het functioneel parket. De direct toezichthouder van de politie Midden en West Brabant en toezichthouder van het functioneel parket zullen samen moeten gaan werken en een gezamenlijke visie, strategie en uitvoering van het boa-beleid moeten gaan ontwikkelen.

Voor beide bovenstaande wijzigingen zal artikel 37 BBO gewijzigd moeten worden.

De conclusies door het wijzigen van de boa-opleiding worden in paragraaf 6.3 besproken.

§ 6.1.2 Registratie- en informatieuitwisselingsstelsel

Het BRS zal in ieder geval voor de milieuboa's van de politieregio Midden en West Brabant worden ingevoerd. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe het BRS ingevoerd zal worden als alle boa's hiermee gaan werken. Vaststaand feit is dat de direct toezichthouder zijn taak als direct toezichthouder zonder een deugdelijk registratie- en informatieuitwisselingsstelsel niet naar behoren kan uitvoeren omdat er veel (operationele) informatie niet direct op te vragen is en de (operationele) informatie niet meer vast te leggen is. Om deze reden dient de direct toezichthouder adviserend en besluitvormend op te treden.

§ 6.1.3 Disciplinaire maatregelen

Wellicht komt er een wetswijziging van artikel 35 BBO, op grond waarvan de direct toezichthouder disciplinaire maatregelen kan nemen tegen een boa in het BBO.

Indien dit niet zo is, zal de direct toezichthouder als de direct toezichthouder disciplinaire maatregelen wilt nemen, verloopt dit middels een Awb procedure via het Ministerie van Justitie.

Indien de wijziging wel wordt doorgevoerd kan de direct toezichthouder het BBO artikel als grond aanvoeren voor het nemen van een disciplinaire maatregel.

§ 6.2 De functielijst

De verandering van de functielijst brengt voor de direct toezichthouder van Midden en West Brabant de meeste consequenties met zich mee. Onderstaande conclusies zijn gebaseerd op de houtskoolschets domeinlijst van oktober 2008. Er is nog geen definitieve versie van de domeinlijst, waardoor de mogelijkheid bestaat dat onderstaande conclusies niet met de definitieve versie van de domeinlijst overeen komen.

Het direct toezicht houden wordt vergemakkelijkt doordat de boa's – uitzonderingen daargelaten - flexibeler inzetbaar worden. Zowel qua grondgebied als qua opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.

Als alle aktes gewijzigd moeten worden, brengt dit enorm veel werk met zich mee gezien de politieregio Midden en West Brabant momenteel direct toezicht houdt op 814 boa's. Het Ministerie van Justitie acht het waarschijnlijk dat de aktes na invoering van de domeinlijst vervangen gaan worden.

De aktes hoeven niet gewijzigd te worden als het Ministerie van Justitie een circulaire invoert. Dit is prettig voor de direct toezichthouder van de politieregio Midden en West Brabant, aangezien er direct toezicht wordt gehouden op 814 boa's. Deze aktes hoeven bij het invoeren van een circulaire dus niet vervangen te worden. Echter moeten wel alle aktes met de circulaire vergeleken worden met de circulaire.

De functies van alle boa's moeten zowel bij vervanging van de aktes als bij het invoeren van een circulaire in het digitale boa systeem gewijzigd worden.

De praktische problemen zijn nog niet allemaal in kaart te brengen omdat de domeinlijst nog niet definitief is. Voor de praktische problemen die in paragraaf 5.2 besproken zijn trachten de beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie oplossingen te bedenken.

§ 6.3 De boa-opleiding

Indien begin januari 2009 artikel 16 van het BBO of de circulaire bekwaamheid buitengewoon opsporingsambtenaar gewijzigd wordt, zal hierdoor de verzwaarde opleiding voor de milieuboa's verplicht zijn.

De verwachting is dat, als de domeinlijst definitief is, het Ministerie van Justitie een circulaire zal invoeren waardoor de verzwaarde opleidingen bekend en verplicht zullen worden. Eventuele ontheffingsgronden kunnen hierin tevens worden opgenomen. Het is op dit moment nog onduidelijk wat er daadwerkelijk gaat veranderen.

De werkgevers zullen moeten bekijken of ze de milieuboa's, die wat de werkzaamheden betreft geen verzwaarde opleiding nodig hebben, als boa aangesteld willen houden. Een taak voor de direct toezichthouder hierin is het tijdig informeren van de werkgevers en overleg voeren, danwel informeren, over het wel of niet behouden van de huidige boa's.

§ 6.4 De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking

Omdat de direct toezichthouder onder andere toezicht houdt op de juiste taakoefening van de boa's, zal ook de direct toezichthouder een partij worden bij invoering van een van de twee handhavinginstrumenten. Naast het toezicht houden zal de direct toezichthouder ook toezien op de samenwerking met de politie. Dit zijn extra taken die de direct toezichthouder

zal moeten uitoefenen wanneer de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking wordt ingevoerd bij een gemeente.⁵⁵

Een ander gevolg voor de direct toezichthouder is dat de processen-verbaal niet meer bij de politie zullen worden ingevoerd. Deze worden, in geval van de bestuurlijke boete naar de gemeente, en in het geval van de bestuurlijke strafbeschikking naar het CJIB verstuurd en daar ingevoerd. Hierdoor mist de direct toezichthouder een grote hoeveelheid aan informatie om het directe toezicht goed te kunnen uitoefenen.⁵⁶

⁵⁵ Servicecentrum Handhaving, *Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?*, Den Haag: 2008.

⁵⁶ Servicecentrum Handhaving, *Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?*, Den Haag: 2008.

H 7. Aanbevelingen

Door de juridische wijzigingen in het boa-beleid zal de direct toezichthouder van de politieregio Midden en West Brabant op bepaalde punten actie moeten ondernemen. In dit hoofdstuk wordt aanbevolen hoe de direct toezichthouder verschillende wijzigingen het best kan aanpakken. Doordat niet voor alle wijzigingen vaststaat of deze ook echt zullen plaatsvinden is het niet mogelijk om op alle punten harde aanbevelingen te doen.

§ 7.1 Het BBO

Door de verschillende mogelijke wijzigingen in het BBO door het visiedocument van het LOM, het registratie- en informatieuitwisselingsstelsel en de disciplinaire maatregelen zal actie ondernomen moeten worden. Per paragraaf worden de verschillende aanbevelingen besproken.

§ 7.1.1 Het visiedocument

Er dient een visie, strategie en uitvoering van het boa-beleid te ontstaan, waarin zowel de direct toezichthouder als de toezichthouder zich kan vinden.

De direct toezichthouder van de politieregio Midden en West Brabant en de toezichthouder van het functioneel parket gaan samenwerken als het om de milieuboa's gaat. De verwachting is dat het BBO begin januari 2009 gewijzigd wordt. Om deze reden zou het wenselijk zijn als er vóór 1 januari 2009 overleg zou zijn gelegd tussen beide partijen. Gezien het op moment van schrijven eind december 2008 is, is de mogelijkheid zeer klein dat dit voor 1 januari 2009 gebeurt. Het advies is dan ook om op een zo kort mogelijke termijn een overleg te plannen, allereerst om kennis te maken, maar zeker ook om de bestaande werkprocessen met elkaar af te stemmen om tot een gezamenlijke visie, strategie en uitvoering te komen.

Er moet getracht worden op één lijn te komen wat betreft de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de toezichthouder van het functioneel parket en de direct toezichthouder. De direct toezichthouder kan middels het werkplan van het Openbaar Ministerie Breda en politie Midden en West Brabant de huidige taakverdeling tussen de toezichthouder en direct toezichthouder van de regio Midden en West Brabant aangeven. Dit werkplan is een goed uitgangspunt voor de samenwerking tussen de toezichthouder van het functioneel parket en de direct toezichthouder van de politie Midden en West Brabant.

§ 7.1.2 Registratie- en informatieuitwisselingsstelsel

Voor de direct toezichthouder is een adviserende en besluitvormende rol weggelegd bij het invoeren van het BRS.

Indien het BRS ingevoerd wordt voor alle boa's, zal de direct toezichthouder de werkgevers van de boa's op een zo kort mogelijke termijn moeten inlichten. Hiernaast zullen de werkgevers met het BRS moeten leren omgaan, hierin zal de direct toezichthouder een rol kunnen spelen. Denk bijvoorbeeld aan het plannen van een bijeenkomst voor alle werkgevers waarin het BRS wordt uitgelegd of het plannen van cursussen voor boa's.

Omdat reeds vast staat dat de milieuboa's toegang zullen krijgen tot BRS, zal de direct toezichthouder bovenstaande stappen moeten nemen in richting van de werkgevers van de milieuboa's en de milieuboa's zelf.

Omdat het Ministerie van Justitie reeds heeft aangegeven dat het BRS niet landelijk zal worden ingevoerd, zou de politie Midden en West Brabant als alternatief zelf het BRS kunnen invoeren voor alle boa's binnen de regio, wellicht in samenwerking met andere politiekorpsen. Indien meerdere politiekorpsen het BRS zullen invoeren bestaat de kans dat het Ministerie van Justitie in zal zien dat het BRS van belang is voor het goed kunnen uitvoeren van het direct toezicht op boa's, waardoor het BRS alsnog landelijk wordt ingevoerd.

§ 7.1.3 Disciplinaire maatregelen

De direct toezichthouder dient te blijven aandringen op het invoeren van disciplinaire maatregelen in het BBO.

De beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie bespreken op het moment van schrijven of er wel of geen disciplinaire maatregelen voor de direct toezichthouder worden opgenomen in het BBO. De direct toezichthouder heeft hier verder geen inspraak in.

Indien het Ministerie van Justitie besluit om het BBO op dit punt niet te wijzigen, kan de direct toezichthouder een beroep doen op de korpschef van de politieregio Midden en West Brabant. Aangezien de notitie van de direct toezichthouders nog niet heeft geleid tot een wetwijziging zou het indienen van een notitie via een andere weg een optie kunnen zijn. Via de raad van hoofdcommissarissen zou een verzoek tot het invoeren van het kunnen nemen van disciplinaire maatregelen tegen boa's bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie kunnen worden ingediend.

De boa de status van ambtenaar geven zou een andere mogelijkheid zijn. De interne boa's hebben door het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (hierna: BARP) de status van ambtenaar. In het BARP zijn wel disciplinaire maatregelen ondergebracht. Indien alle boa's de status van ambtenaar zouden hebben zou de direct toezichthouder dus zonder wijziging van het BBO disciplinaire maatregelen kunnen nemen. Deze status wijziging kan, net zoals de notitie voor het landelijk invoeren van het BRS, het best middels een notitie via de raad van hoofdcommissarissen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie ingediend worden.

§ 7.2 De functielijst

De direct toezichthouder zal de definitieve domeinlijst op praktische problemen moeten screenen, de functies van de 814 boa's binnen de regio Midden en West Brabant in het digitale systeem moeten wijzigen en wellicht tevens alle aktes moeten vervangen. Hiervoor dient een werkproces te worden opgesteld en eventueel een volontair te worden ingezet.

Met betrekking tot de domeinlijst zal de direct toezichthouder contact moeten opnemen met de beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie, omdat de verwachting is dat de domeinlijst pas na januari 2009 definitief zal zijn. De direct toezichthouder zal de wijzigingen in de nieuwe functielijst moeten bekijken en de consequenties hiervan moeten inschatten. Tevens zal de direct toezichthouder moeten bekijken of er praktische problemen kunnen voortkomen door de wijzigingen in de functielijst. Deze problemen zal de direct toezichthouder dan kunnen aankaarten bij de beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie, zodat ook daar de praktische problemen inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Het is wenselijk dat de beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie voor invoering van de domeinlijst het interregionaal boa-overleg bijwonen. In dit overleg kunnen de 26 direct toezichthouders van de verschillende politiekorpsen hun op- en aanmerkingen ten gehore brengen. Dit kan voor beide partijen een win-win situatie opleveren. De direct toezichthouders kunnen in dit overleg mogelijke problemen aangeven en de

beleidsmedewerkers van het Ministerie van Justitie kan uitleg geven en bepaalde keuzes onderbouwen. De direct toezichthouder zal dit punt moeten inbrengen op de agenda van het interregionaal boa-overleg.

Indien er een circulaire ingevoerd wordt of alle aktes van opsporingsbevoegdheid van de boa's vervangen moeten worden, zal hierin een grote administratieve taak liggen te wachten. Het is wenselijk om - tot uitsluiting van de vervanging van de aktes - tijd vrij te houden in de agenda's van de werknemers van de afdeling BOA/Vrijwillige Politie/Volontairs van de politie Midden en West Brabant om tijd te besteden aan het werk dat door het vervangen van de aktes komt kijken. Hiernaast zal er een gedegen werkproces geschreven moeten worden dat is afgestemd met de dienst Justis van het Ministerie van Justitie.

Om het wijzigen van de aktes en het digitale systeem soepel te laten verlopen, kan de afdeling BOA/Vrijwillige Politie/Volontairs tijdelijk één (of meerdere) volontair(s) aanstellen. Een volontair biedt meer voordelen dan het aannemen van bijvoorbeeld een uitzendkracht. De volontair is goedkoper en kan na dit project wellicht behouden worden voor de organisatie.

§ 7.3 De boa-opleiding

Omdat de wijzigingen rondom de boa-opleiding nog niet vast staan, dient de direct toezichthouder deze wijzigingen in het oog te houden en naar aanleiding van de wijzigingen actie te ondernemen.

De direct toezichthouder van de politie Midden en West Brabant zal bij moeten houden of de circulaire bekwaamheid wordt veranderd. Het LOM verwacht dat deze op 1 januari 2009 aangepast zal zijn. Indien de circulaire wordt aangepast met betrekking tot verzwaarde opleidingen voor boa's, zal de direct toezichthouder dit kenbaar moeten maken aan de werkgevers.

De direct toezichthouder zal alert moeten blijven en de ontwikkelingen rondom de boa-opleiding in het oog moeten houden. Denk hierbij aan het verplicht stellen van verzwaarde opleidingen voor andere boa-functies dan de milieuboa.

In verband met de hoge kosten die op dit moment verbonden zijn aan de nieuwe boa-opleiding voor de milieuboa's, is het kostenbesparend te wachten totdat andere opleidingsinstituten dezelfde opleiding voor de milieuboa's gaan invoeren. De direct toezichthouder zal hierop moeten anticiperen door werkgevers en boa's in te lichten.

§ 7.4 De bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking

De direct toezichthouder zal moeten samenwerken met gemeenten en het Openbaar Ministerie en moeten aandringen op invoering van het BRS in de regio Midden en West Brabant.

De direct toezichthouder zal goede contacten moeten onderhouden met de gemeenten, het Openbaar Ministerie en de politie met betrekking tot de samenwerking voor de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking.

Doordat de processen-verbaal niet meer bij de politie zullen worden ingevoerd mist de direct toezichthouder informatie. Dit probleem zou door invoering van het BRS opgelost kunnen worden. Het is zinvol als de direct toezichthouder de procedure rondom de invoering van het BRS in de gaten houdt. Hierdoor kan de direct toezichthouder zich indien nodig in het invoeringsproces van het BRS mengen als het BRS dreigt niet te worden ingevoerd.

H 8. Evaluatie en vervolgonderzoek

Het onderzoek is voorspoedig verlopen. Bij aanvang van het onderzoek was de complexe materie moeilijk te begrijpen, maar er was voldoende tijd om de materie door te nemen en er waren veel informatiebronnen beschikbaar. Hierdoor werd de materie steeds duidelijker. Ook het contact met de personen die informatie konden verstrekken verliep vlot. Hierdoor was er constant input waardoor het onderzoek soepel verliep.

Bij de start van dit onderzoek was al duidelijk dat in verband met afronding van het onderzoek slechts de wijzigingen tot half december onderzocht zouden kunnen worden. Bij aanvang in september was de verwachting dat de wijzigingen grotendeels duidelijk zouden zijn rond deze tijd. Echter bleek achteraf dat door verschillende factoren niet alle wijzigingen half december in kaart zijn gebracht. Om deze reden is het dan ook op dit moment niet mogelijk alle wijzigingen en de consequenties hiervan concreet in kaart te brengen. Om het beeld van alle juridische wijzigingen in het boa-beleid wel concreet in kaart te kunnen brengen is het zinvol een vervolgonderzoek in te stellen.

In het vervolgonderzoek zouden onder andere onderstaande punten nader onderzocht kunnen worden:

- hoe wordt de samenwerking tussen de direct toezichthouder en de toezichthouder van het functioneel parket geregeld?;
- wordt het BRS landelijk ingevoerd, en zo ja, op welke wijze?;
- wordt het BBO gewijzigd door middel van invoering van disciplinaire maatregelen ten behoeve van de direct toezichthouder, en zo ja, op welke wijze?;
- hoe verloopt de invoering van de nieuwe domeinlijst?;
- welke praktische problemen brengt de domeinlijst met zich mee?;
- komen er, naast de verzwaarde opleiding voor de milieuboa's, verzwaarde opleidingen voor andere boa's?;
- wordt de bestuurlijke boete in de politieregio Midden en West Brabant ingevoerd?;
- wordt de bestuurlijke strafbeschikking in de politieregio Midden en West Brabant ingevoerd?.

Bronnenlijst

Literatuur

- **Baarda, De Goede en Theunissen 2005**
Baarda, De Goede en Teunissen, *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2005.
- **Board Handhaving 2008**
Board Handhaving, *BOA-registratie en informatie-uitwisseling ten behoeve van de samenwerking en afstemming tussen Politie en BOA's. Direct toezicht, regie en beheer op uitvoering, ondersteuning en bijstand*. Oktober 2008
- **Factsheet bestuurlijke boete**
Servicecentrum Handhaving, *Factsheet bestuurlijke boete*, Den Haag: 2008.
- **Hurkens 2008**
M. Hurkens, 'Oplegnotitie positiebepaling politie m.b.t. BOA-registratie en informatieuitwisseling', November 2008
- **InterConcept 2008**
InterConcept, Sectie Juridisch, *Bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking*. Capelle a/d IJssel 2008
- **Kemperman 2008**
J. Kemperman, 'Houtskoolschets domeinlijst (vervangt huidige functielijst)'. Den Haag: 2008
- **LOM 2008**
Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Visiedocument milieuboa's, De boa voor de milieuhandhaving beter benut*. September: 2008.
- **Moeskops 2008**
T. Moeskops, 'Visiedocument Bijzondere Wetten & BOA (in ontwikkeling)'. Apeldoorn: 2008. p. 15 - 16
- **Politie Midden en West Brabant 2007**
Politie Midden en West Brabant, *BOA Handleiding*, Breda: 2007.
- **Santegoeds 2008**
P.A.J. Santegoeds, Jaarverslag 2007. Boa's Politie Midden en West Brabant, Breda: 2008.
- **Servicecentrum Handhaving 2008**
Servicecentrum Handhaving, *Handhaving van overlast in het publieke domein: bestuurlijke boete, strafbeschikking, of ... ?*, Den Haag: 2008.
- **Werkplan OM Breda en Politie Midden en West Brabant 2008**
OM Breda en Politie Midden en West Brabant 'Werkplan OM Breda en Politie Midden en West Brabant', Breda: 2008

Internet

- **Justitie 2008**
Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Actueel.' Opleiding nieuwe stijl Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) milieuhandhaving', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/actueel/>
- **Justitie 2008**
Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Bekwaamheid', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/bekwaamheid/>
- **Justitie 2008**
Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Betrouwbaarheid', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/betrouwbaarheid/>
- **Justitie 2008**
Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/bekwaamheid/>
- **Justitie 2008**
Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Noodzaak', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/noodzaak/>
- **Justitie 2008**
Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Procedures', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/procedures/>
- **Justitie 2008**
Justitie, 'Opsporing en handhaving.' 'Buitengewoon opsporingsambtenaar.' 'Wetgeving', <www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing%5Fen%5Fhandhaving/boa/>
- **LOM 2008**
Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 'Landelijk Overleg Milieuhandhaving'. <www.lom.nl>
- **LOM 2008**
Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 'Vraag en Antwoord op de meest gestelde vragen over de gewijzigde BOA-Opleidingen' <www.lom.nl/boa.phtml>
- **VNG 2008**
VNG, 'OM afdoening/bestuurlijke strafbeschikking', <www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/OM%20afdoening.doc>

Wet- en regelgeving

- **Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO)**
- **Politiewet 1993**

- **Staatsblad**
Staatsblad, 'Wet van 20 december 2007, houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)', 2008, 44.
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'Aanvulling circulaire functielijst buitengewoon opsporingsambtenaren.' 2006, 30, p. 11.
- **Staatscourant**
Staatscourant 'Circulaire besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.' 2007, 192, p. 12
- **Staatscourant**
Staatscourant 'Circulaire betrouwbaarheid buitengewoon opsporingsambtenaren.' 2007, 97, p. 13.
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'circulaire functielijst buitengewoon opsporingsambtenaren'. 2004, 240, p. 15
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'circulaire toekenning van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen aan buitengewoon opsporingsambtenaren.' 2003, 102, p. 18
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'Functielijst bevoegdheden buitengewoon opsporingsambtenaren.' 2004, 240, p. 15.
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'Functielijst buitengewoon opsporingsambtenaar.' 2004, 240. p. 15.
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'Overzicht functies/bevoegdheden buitengewoon opsporingsambtenaren'. 2004, 240, p. 15.
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'Regeling bepalingen toetsing buitengewoon opsporingsambtenaar.' 2004, 248, p. 18.
- **Staatscourant**
Staatscourant, 'Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten.' 2007, 103 p. 8.
- **Wetboek van Strafrecht**
- **Wetboek van Strafvordering**

Bijlagen

- A. Functielijst
- B. Visiedocument LOM: De boa voor de milieuhandhaving beter benut
- C. Domeinlijst
- D. Jaarverslag 2007
- E. Kemperman 2008

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.