

Vergaderjaar 2019–2020

29 628

Politie

Nr. 931

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2019

Op 7 november 2019 heeft uw vaste commissie voor Justitie en Veiligheid mij verzocht te reageren op het bericht «Boa's krijgen middelen om zich te verdedigen» dat de Volkskrant op 21 oktober jl. publiceerde.¹ In het artikel wordt onder meer melding gemaakt van een ophanden zijnde landelijke regeling voor de uitrusting en bewapening van buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Boa's zouden volgens het krantenartikel met deze regeling toegerust worden met «verdedigingsmiddelen», zoals pepperspray en een wapenstok.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de gesprekken die ik in de zomer heb gevoerd met vertegenwoordigers van de korpsleiding van de politie, de politievakorganisaties en respectievelijk Boa ACP en de Nederlandse Boa Bond (hierna: de boa-bonden) over het opstellen van een gezamenlijke agenda voor verbeteringen in de (operationele) samenwerking tussen de politie en boa's in de openbare ruimte. De veiligheid van boa's bij de taakuitoefening was daarbij het belangrijkste gespreksthema.

Hierna zal ik ingaan op voornoemde berichtgeving door de Volkskrant.

Aanleiding en context voor verkennende gesprekken

Met mijn brief van 10 december 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de taken en bevoegdheden van de verschillende boa's binnen het handhaving domein en de gevolgen ervan voor de lokale inbedding van de politie.² In deze brief heb ik aangegeven dat het geweldsmonopolie van de Nederlandse Staat ongewijzigd blijft. Dat wil zeggen dat het toepassen van geweld met gebruikmaking van een geweldsmiddel een bevoegdheid is die in beginsel alleen toekomt aan de gewapende macht van de overheid (de krijgsmacht) en aan de politie. Daarnaast heb ik een

¹ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/boa-s-krijgen-middelen-om-zich-te-verdedigen~bb7c21e9/>.

² Kamerstuk 29 628, nr. 838.

doorblik gegeven naar een agenda voor 2019 en verder. In dat kader is een aantal verkenningen (naar domeinoverstijgend werken, het leefbaarheidscriterium en verkeer) aangekondigd en heb ik een verkennende notitie van de politie «Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar», die een visie inhoudt op de samenwerking tussen politie en boa's, aan uw Kamer verzonden.³

Over de voortgang van de genoemde verkenningen informeerde ik u reeds met mijn brief van 2 juli 2019.⁴ Voorts is de voorgenomen uitvoering van de verkennende notitie van de politie, waarin de samenwerking tussen politie en boa's centraal staat, mede aanleiding geweest voor een aantal gesprekken die in de zomer hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de korpsleiding van de politie, de politievakorganisaties, de boa-bonden en mijn ministerie. Een andere aanleiding voor deze gesprekken was het maatschappelijke debat over de door boa's beleefde onveiligheid tijdens hun handhavende werkzaamheden in de openbare ruimte. De boa-bonden hebben in dit verband herhaaldelijk bepleit dat boa's over «verdedigingsmiddelen» moeten kunnen beschikken, waarmee zij doelen op de geweldsmiddelen pepperspray en wapenstok. In de gemeente Amsterdam zijn daartoe begin dit jaar ook stakingen georganiseerd. Er zijn ook gemeenten, die – als werkgevers voor deze categorie boa's – aandacht hebben gevraagd voor de veiligheid van boa's.

Afspraken voor een gezamenlijke agenda politie-boa's

Tegen de hierboven geschetste achtergrond gingen de in de zomer gevoerde (ambtelijke) gesprekken over, kort gezegd, de verdere professionalisering en verduurzaming van de (operationele) samenwerking tussen politie en boa's in de openbare ruimte, waaronder begrepen het belang van de veiligheid van boa's bij de uitoefening van hun taken. In de gesprekken kwamen ook thema's rondom de uitrusting en bewapening van boa's aan de orde. Ik heb hierover met genoemde partijen op 23 september jl. gesproken.

In dit gesprek werd geconstateerd dat het bevorderen van een professionele en duurzame samenwerking tussen politie en boa's en het (verder) werken aan de veiligheid van boa's bij de taakuitvoering in de openbare ruimte voor alle aanwezige partijen belangrijke speerpunten zijn. Partijen vinden elkaar in het belang om gezamenlijk te werken aan vergroting van die veiligheid. Daarbij staat het geweldsmonopolie van de Nederlandse Staat niet ter discussie. Partijen realiseren zich dat de handhavingstaken van boa's in de huidige praktijk kunnen leiden tot situaties waarin hun veiligheid en de effectiviteit van de taakuitvoering in het gedrang komen. Met een gezamenlijke agenda voor verbeteringen in de (operationele) samenwerking tussen de politie en boa's in de openbare ruimte en de veiligheid van boa's bij de taakuitoefening moet hier (grotendeels) een antwoord op komen. Omdat deze agenda zowel uitvoeringsgerichte als beleidsmatige thema's bevat, verwijs ik hier in het vervolg van de brief, kortheidshalve, naar als de «beleids- en uitvoeringsagenda politie en boa's». De focus in deze agenda ligt daarbij op verdere optimalisering van de operationele samenwerking enerzijds en thema's rondom bewapening en uitrusting anderzijds.

Tijdens het overleg op 23 september jl. hebben partijen afgesproken te zullen werken aan:

³ Kamerstuk 29 628, nr. 838 (bijlage).

⁴ Kamerstuk 29 628, nr. 893.

1. het duidelijker formuleren en vastleggen van de rollen en verantwoordelijkheden van boa's in de openbare ruimte in het kader van de operationele samenwerking met politie;
2. het maken van goede en duurzame afspraken over de samenwerking tussen politie en boa's, waaronder de back up door de politie;
3. het duidelijker, in een afzonderlijke regeling, regelen van de uitrusting en (optionele, d.w.z. mogelijk toegestane) bewapening van boa's, inclusief verduidelijking van het gebruik ervan, ook ter bescherming tegen (dreigend) lichamelijk letsel; en
4. het zo snel mogelijk starten met pilots die, binnen de huidige regelgeving, de agenda en/of de daarin opgenomen maatregelen kunnen ondersteunen (waaronder de pilot verkeer zoals beoogd in de 26 november jl. aangenomen motie-Van Dam).

De punten liggen op het vlak van de versterking van de (operationele) samenwerking. Daarnaast gaat het om regels omtrent bewapening en uitrusting respectievelijk experimenten rondom maatregelen die de veiligheid kunnen vergroten. Op alle vlakken, maar zeker ook die laatste twee, zal de komende tijd ook met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en boa-werkgevers worden gesproken.

De gemaakte afspraken voor de beleids- en uitvoeringsagenda politie en boa's richten zich daarmee primair op boa's in de openbare ruimte (domein I).⁵ In dit domein is er – op het snijvlak van de leefbaarheid en veiligheid – sprake van aanzienlijke samenloop in de taken en werkzaamheden van politie en boa's.

Dit neemt niet weg dat met de agenda domeinoverstijgende thema's worden geraakt. Uit het in 2018 aan uw Kamer verzonden plan van aanpak voor de versterking van het toezicht en handhaving in het buitengebied blijkt bijvoorbeeld dat er ook in domein II (milieu, welzijn en infrastructuur) behoefte is aan verbetering van de (operationele) samenwerking met de politie en de veiligheid van de groene boa's.⁶ Bij de uitvoering van de beleids- en uitvoeringsagenda politie en boa's wordt daarom gezien of en in hoeverre de bijbehorende maatregelen domeinoverstijgend kunnen zijn. Daarbij wil ik aan de praktijk wel de nodige ruimte bieden om, waar nodig, gefaseerd verbeteringen te implementeren. Achterliggende gedachte daarbij is dat verbeteringen die bijvoorbeeld op korte termijn mogelijk zijn ten aanzien van de (operationele) samenwerking in domein I niet zouden moeten wachten totdat deze ook in andere domeinen toepasbaar kunnen zijn. De agenda is in die zin actiegericht.

Een en ander ligt overigens genuanceerder ten aanzien van de, hierboven onder punt 3 genoemde, afspraak om te komen tot een afzonderlijke regeling voor, kort gezegd, de uitrusting en bewapening van boa's. Ik licht dit hieronder toe.

Een regeling voor de uitrusting en bewapening van boa's

De afspraak om te komen tot een afzonderlijke regeling voor de uitrusting en bewapening van boa's heeft onlangs veel aandacht gekregen in berichtgeving door de media. Uw Kamer vraagt mij in dit verband ook om met deze brief te reageren op het artikel «Boa's krijgen middelen om zich te verdedigen» uit de Volkskrant van 21 oktober jl.

⁵ Een domein is de aanduiding van een thematische selectie van strafbare feiten. Er zijn zes domeinen (zie de bijlage bij de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar).

⁶ Bijlage bij Kamerstukken 33 576 en 28 684, nr. 138 (bijlage).

Zoals vermeld, is tijdens het gesprek van 23 september jl. als onderdeel van de operationele samenwerking ook gesproken over het belang van veiligheid van boa's in de openbare ruimte. Voorop staat dat de afweging om boa's in te zetten een lokale verantwoordelijkheid is en dat op lokaal (driehoeks)niveau afspraken worden gemaakt over de samenwerking met de politie, inclusief back up. Met dat als uitgangspunt waren partijen het erover eens dat boa's, in het kader van de inzet, over die middelen moeten beschikken die nodig zijn voor de taakuitvoering en hun eigen veiligheid. Tot die middelen behoren enerzijds middelen in de sfeer van de «uitrusting» van boa's. Hierin kan de werkgever zelf voorzien (bijvoorbeeld een steekwerend vest, bodycam etc.). Anderzijds kan het daarbij ook noodzakelijk worden geacht dat geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen aan de betreffende boa's worden toegekend. In dat geval kunnen boa's beschikken over geweldsmiddelen die door de Minister van Justitie en Veiligheid (en namens mij de Dienst Justis) toegekend worden, overeenkomstig de daarvoor geldende voorwaarden.

Besproken is nu dat daartoe een – specifiek voor boa's geldende – regeling voor uitrusting en bewapening wordt opgesteld. Volgens de partijen in het overleg van 23 september jl. moet, tezamen met die regeling, duidelijk zijn aangegeven wanneer en met welk doel tijdens de taakuitvoering geweldsmiddelen kunnen worden ingezet, uiteraard voor zover aan de boa geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen zijn toegekend.⁷

Het gebruik ervan vindt plaats met inachtneming van de kaders van de Ambtsinstructie⁸ en de jurisprudentie. Doel is dat boa's beter geïnstrueerd raken omtrent de gevallen waarin zij hun (bestaande) geweldsmiddelen in defensieve zin mogen inzetten. Zoals ik uw Kamer eerder heb bericht, ben ik voornemens om in de Ambtsinstructie criteria op te nemen voor het gebruik van de wapenstok.⁹ Het toekomstig artikel 12e staat onder meer gebruik toe «om een persoon op afstand te houden die een ambtenaar in diens taakuitoefening belemmert of die geen gehoor geeft aan een bevoegd gegeven bevel of vordering.»

Ik heb hiermee dus niet het voornemen om een nieuwe categorie geweldsmiddelen te introduceren die kunnen worden aangewend voor een ander doel dan ten behoeve van de taakuitvoering. De betreffende middelen blijven in hun aard geweldsmiddelen waarmee ten behoeve van de taakuitoefening een dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis kan worden uitgeoefend op personen of zaken.

Voornoemde lijnen vormen het vertrekpunt voor de uitwerking van een regeling voor de uitrusting en bewapening van boa's. De precieze vorm en rechtsvorm voor de beoogde regeling worden momenteel verkend. Het lijkt in de rede te liggen om, ten behoeve van eenduidigheid binnen het boa-stelsel, deze aparte regeling niet uitsluitend tot domein I te beperken maar ook betrekking te laten hebben op andere domeinen. Ook constateer ik dat thans regels over de voorwaarden voor het aan boa's *toekennen* van geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen een andere basis kennen dan de regels over het *gebruik* van geweldsmiddelen. Bij de uitwerking van de beoogde regeling voor boa's zal worden gezien of een andere

⁷ Op grond van de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar kan de Minister optioneel de volgende geweldsmiddelen toekennen aan boa's: handboeien, wapenstok, pepperspray, vuurwapen, surveillancehond (gecertificeerde diensthond). Aan boa's in domein I (openbare ruimte) kan de Minister optioneel handboeien, wapenstok en/of pepperspray toekennen.

⁸ De Ambtsinstructie voor de politie, Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren, zijnde een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 9 van de Politiewet 2012.

⁹ Zie de bijlagen bij de brief van 20 december 2018, Kamerstuk 34 641, nr. 9.

structuurkeuze wenselijk is of dat de gewenste duidelijkheid ook kan worden bereikt met behoud van de huidige structuur.

Verder hebben partijen afgesproken dat lokale pilots mogelijk moeten worden die zich richten op maatregelen die de veiligheid van boa's potentieel kunnen verbeteren. Dergelijke maatregelen kunnen zich bijvoorbeeld richten op keuzes rondom de inzet van boa's of de samenwerking tussen politie en boa's, maar ook op de uitrusting en bewapening van boa's. Voor pilots met maatregelen in de sfeer van de uitrusting en bewapening van boa's geldt dat deze vooral in dienst zullen staan van de uitwerking van de genoemde regeling. Zo zou bijvoorbeeld in de praktijk kunnen worden beproefd in welke situatie boa's uitsluitend met middelen qua uitrusting resp. (ook) met geweldsmiddelen uitgerust zouden kunnen worden en welk effect dat heeft op hun veiligheid. Belangrijke randvoorwaarde voor dergelijke pilots is dat deze binnen het huidige wettelijke kader plaatsvinden. De vormgeving van deze pilots vergt vanzelfsprekend ook verdere uitwerking in nauwe samenspraak met de boa-werkgevers. Een toetssteen is ook of dergelijke pilots niet het tegengestelde effect hebben. Het toevoegen van geweldsmiddelen aan tot voorheen onbewapende beambten kan er immers ook voor zorgen dat het geweld tegen hen toeneemt, zoals uit een onderzoek in Londen het geval bleek.¹⁰

Vervolg

Het is van belang dat alle betrokken partijen de richting en de daaruit volgende acties van de beleids- en uitvoeringsagenda politie en boa's – waar voor hen relevant – steunen. Ik heb eind oktober jl. in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) aangegeven dat er een gezamenlijke beleids- en uitvoeringsagenda uitgewerkt zal worden. Het LOVP heeft waardering uitgesproken dat er duidelijkheid volgt op diverse actuele vraagstukken rondom de inzet van boa's. Ik heb daarmee in algemene zin steun ervaren voor de ingezette richting.

Op dit moment wordt gewerkt aan de uitwerking van de agenda die zal resulteren in een breed pakket aan maatregelen. De maatregelen zullen zo veel mogelijk concreet, actiegericht en niet-vrijblijvend zijn en hebben vooral betrekking op verbeteringen ten aanzien van de inzet van boa's, de operationele samenwerking met de politie en de onderlinge informatiedeling. Voor een deel raken de voorziene maatregelen aan reeds bestaande trajecten en initiatieven in de uitvoering, waardoor het de verwachting is dat ze op korte termijn (2020–2021) gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast betreft het maatregelenpakket thema's rondom de uitrusting en bewapening van boa's, waaronder de genoemde afzonderlijke regeling voor boa's.

Ik zal uw Kamer in het voorjaar 2020 informeren over de voortgang op de beleids- en uitvoeringsagenda politie en boa's en het bijbehorende pakket aan maatregelen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹⁰ Ariel B. et al The «less-than-lethal weapons effect»- Introducing tasers to routine police operations in England and Wales. A Randomized Controlled Trial, *Criminal Justice and Behavior*, volume 46(2), 280–300, february 2019