



Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 8 september 2022, nr. 4134358 tot wijziging van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Gelet op artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 17 van de Wet op de economische delicten en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar;

Besluit:

ARTIKEL I

De Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar worden als volgt gewijzigd:

A

In de derde alinea van paragraaf 4.3 wordt na 'toekenning van geweldsmiddelen' ingevoegd ', met uitzondering van handboeien,'.

B

In paragraaf 6.4, subparagraaf Bekwaamheidseisen in relatie tot geweldsmiddelen (domein I) wordt na 'De toekenning van een geweldsmiddel' ingevoegd ', met uitzondering van handboeien,'.

C

Na bijlage K wordt een bijlage toegevoegd, luidende:

Bijlage L. Handelingsperspectief gevaarzetting

Inleiding

In 2021 heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid een verkenning uitgevoerd naar het leefbaarheids criterium. Op basis van deze verkenning is het leefbaarheids criterium vervangen door het inzetcriterium. In het inzetcriterium is onder de criteria met betrekking tot de uitvoerbaarheid opgenomen:

Het te handhaven feit betreft enkel die gevallen, waarbij geen sprake is van te verwachten gevaarzetting, oftewel een te verwachten gevaarlijke, escalerende of gewelddadige setting.

Uit gesprekken met verschillende partners, waaronder het OM, de politie, de VNG en de G4-gemeenten, bleek er behoefte te zijn aan een nadere invulling van de term gevaarzetting. Dit handelingsperspectief komt aan deze behoefte tegemoet. Met behulp van voorbeelden wordt inzichtelijk gemaakt in welke omstandigheden boa's een taak hebben en wanneer er een taak is voor de politie. Het handelingsperspectief is richtinggevend, omdat situaties in de praktijk kunnen verschillen door de specifieke plaatselijke context. Het handelingsperspectief is bedoeld voor alle partijen die onderdeel uitmaken van de lokale driehoek en boa's zelf. Het fungeert als afwegingskader voor de werkgever bij de inzet van boa's.

Taak boa Domein I (Openbare ruimte)

De boa is een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorgt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten. Daartoe heeft een boa die werkzaam is in domein I (openbare ruimte) een breed pakket aan bevoegdheden waarmee het lokale veiligheidsbeleid – gericht op de aanpak van overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten – binnen de openbare ruimte kan worden gehandhaafd. In het inzetcriterium wordt de taak van de boa afgebakend. Het inzetcriterium is terug te vinden in paragraaf 6.1.



Gevaarzetting en handhaving van de openbare orde

Boa's zijn opgeleid voor handhaving in een context met een minimale gevaarzetting. Gevaarzetting is een combinatie van gevaar, risico en blootstelling. Gevaar gaat over de schade en het gevolg dat kan ontstaan, bijvoorbeeld door geweld of schadelijke stoffen. Het risico betreft de mate van waarschijnlijkheid dat het gevaar verwezenlijkt wordt in combinatie met de blootstelling. Daar waar handhaving van leefbaarheidsfeiten niet plaats kan vinden als gevolg van een te grote gevaarzetting voor de boa, verandert het werk in een politietaak (handhaven openbare orde). Bij grootschalige gewelddadigheden waardoor de openbare orde en algemene veiligheid wordt aangetast, is het de taak van de politie om de orde – desnoods met geweld – te herstellen. Het belang van het herstellen van de orde weegt op dat moment zwaarder dan het opsporingsbelang. Boa's zijn niet bevoegd, uitgerust en opgeleid voor de uitvoering van deze aan de politie wettelijk opgedragen taak. Zij hebben slechts beperkte mogelijkheden en bevoegdheden om in escalerende situaties gewenst gedrag af te dwingen. De boa's hebben in deze gevallen slechts een signalerende rol en dienen de politie in te schakelen.

Risico-inschatting bij inzet boa

De beperking van gevaar is onlosmakelijk gekoppeld aan de inzet van de boa. Een nauwgezette – proactieve en preventieve – benadering van de opgedragen taken en werkzaamheden beperkt risico's en vergoot daarmee de veiligheid van de boa. Het is belangrijk dat voorafgaand aan de inzet van boa's een goede risico-inschatting wordt gemaakt, omdat het enorm lastig is uit een reeds geëscaleerde situatie terug te treden. Het risico op escalatie of gevaarzetting kan per plaats, tijd en beschikbare informatie sterk verschillen. Het is daarom uitdrukkelijk niet de bedoeling de inzet van boa's op voorhand op een bepaald tijdstip of bepaalde plaats te beperken. Rekening houdend met gevaarzetting is het is niet de tijd of plaats, maar zijn het juist de omstandigheden en de eventueel beschikbare informatie die bepalen of boa's nog kunnen worden ingezet. Die omstandigheden worden beschreven in de escalatieladder waarbij het risico op escalatie en de gevaarzetting geleidelijk toeneemt. Door inzicht te geven in escalatie verhogende factoren, kan bij de inzet van boa's een betere risico inschatting worden gemaakt.

Afstemming politie in handhavingsarrangement

De handhavingspraktijk is weerbarstig waarbij de risico's niet altijd voorzienbaar zijn. Eenvoudige situaties kunnen immers op elk moment van de dag en op elke plaats plotseling escaleren tot verschillende vormen van ordeverstoringen. Escalatie van een situatie verloopt doorgaans via een proces waarin verschillende fases en factoren zijn te onderscheiden. Door het vroegtijdig signaleren en herkennen van deze fases en factoren, en daarnaar te handelen, kan worden voorkomen dat boa's tijdens de uitvoering van hun handhavingstaken alsnog in risicovolle situaties belanden. Het is daarbij belangrijk dat er goede afstemming is tussen politie en boa's over het moment en de wijze waarop boa's arrugreden. Dergelijke afspraken over de inzet van boa's worden vastgelegd in het handhavingsarrangement.

Hieronder is een richtinggevend handelingsperspectief in de vorm van een escalatieladder opgenomen.

FASE	BESCHRIJVING EN VOORBEELDEN
<i>Fase Groen: Normaal maatschappelijk verkeer Boa's volledig inzetbaar op reguliere handhavingstaken die vallen onder de taak en bevoegdheid van de domein I boa.</i>	<p>Met 'normaal maatschappelijk verkeer' wordt de manier bedoeld waarop mensen in het dagelijks leven met elkaar omgaan. In deze situatie kunnen reguliere handhavingstaken die vallen onder de taak en bevoegdheid van de domein I boa worden uitgevoerd.</p> <p><i>Voorbeeld:</i> <i>Boa's spreken burgers aan als zij een overtreding begaan en geven indien nodig een bekeuring. Denk bijvoorbeeld aan het handhaven op veelvoorkomende overlastfeiten als hinderlijk gedrag van hangjongeren, verkeerd aanbieden van huisvuil, parkeerovertreden en het niet opruimen van hondenpoep. Daarnaast worden boa's ingezet voor toezicht en handhaving in uitgaansgebieden. Zij voeren controles uit in het kader van de Alcoholwet en lokale verordeningen en houden toezicht op de leefbaarheid en overlast, zoals wildplassen en het in het openbaar nuttigen van alcohol. Hierbij kan de burger mogelijk weerstand vertonen. Voor de boa is het van belang om de-escalierend te handelen, geuite frustratie professioneel op te kunnen vangen, daar een redelijke discussie over te kunnen voeren en waar nodig ook de grens te stellen.</i></p>



FASE	BESCHRIJVING EN VOORBEELDEN
<p><i>Fase Geel:</i> <i>Lichte maatschappelijke spanning</i> <i>Boa's schakelen juiste hulpdiensten in en nemen eerste maatregelen om erger te voorkomen.</i></p>	<p>Lichte spanning kan ontstaan na een incident of een opeenstapeling van kleinere incidenten die kunnen leiden tot discussies, onvrede of onveiligheidsgevoelens. De situatie heeft niet alleen impact op het individu, maar ook op de omgeving. In deze situatie zal de inzet van boa's zijn gericht op het voorkomen van escalatie. De boa neemt maatregelen om erger te voorkomen en zal tijdens gesprekken moeten ingaan op de argumenten van de burger om te laten merken dat de burger gehoord, begrepen en serieus genomen wordt in zijn reactie.</p> <p><i>Voorbeeld:</i> <i>Een ongeval, een brand of een opstootje tijdens een horecanacht zijn voorbeelden van incidenten waardoor het normale maatschappelijke verkeer kan worden verstoord. Aangezien boa's zich in de openbare ruimte begeven, kunnen zij hiermee onverwacht worden geconfronteerd. Hoewel de afhandeling van dergelijke incidenten niet direct binnen het takenpakket van de boa valt, mag van een boa worden verwacht dat hij in dergelijke situaties de juiste hulpdiensten inschakelt en de eerste maatregelen neemt om erger te voorkomen. Ook kunnen boa's worden geconfronteerd met een winkeldiefstal of fietsendiefstal op heterdaad. Boa's kunnen in die situatie niet de hoedanigheid van opsporingsambtenaar aannemen en geen gebruik maken van eventueel toegekende politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. Wel kunnen zij – indien de situatie dit qua veiligheid toelaat – een zogenaamde burgeraanhouding verrichten en de verdachte overdragen aan de politie.</i></p>
<p><i>Fase Oranje:</i> <i>Verhoogde spanning, maatschappelijke onrust.</i> <i>Gevaarstelling neemt toe. Boa's moeten geen handhavingstaken verrichten in een situatie van verhoogde spanning.</i></p>	<p>Bij verhoogde spanning is er daadwerkelijk sprake van verandering in het handelen van mensen. De emotie neemt toe waarbij gesprekken, discussies en gevoelens van onvrede overgaan naar frustratie of woede. Het risico op geweld neemt toe. In deze situatie kan het uitvoeren van reguliere handhavingstaken door boa's juist een escalierend effect hebben. Daarom wordt voorafgaand aan de inzet van boa's een zorgvuldige risico-inschatting gemaakt en boa's worden niet ingezet bij te verwachten verhoogde spanning en maatschappelijke onrust zonder dat er duidelijke afspraken met de politie zijn gemaakt over de taak en rol van de boa en het moment en de wijze waarop boa's terugtreden.</p> <p><i>Voorbeeld:</i> <i>Situaties met verhoogde spanning kunnen zich bijvoorbeeld voordoen door het tijdstip (bijv. 's nachts), de locatie (bijv. een uitgaansgebied) of een gelegenheid (bijv. een specifieke voetbalwedstrijd, gevoelige demonstratie). Dit kan per gemeente en locatie verschillen.</i></p> <p><i>Risico op escalatie binnen het uitgaansleven:</i> <i>Door een mishandeling, openlijke geweldpleging of opeenstapeling van dergelijke feiten kan de sfeer tijdens uitgaansavonden plotseling omslaan. Er heerst een grimmige sfeer op straat en de agressiviteit neemt toe. Een te dominante aanwezigheid van boa's en/of politie kan in deze situatie een bron van spanning zijn waardoor de situatie juist sneller kan escaleren. Het is daarom ongewenst dat boa's in deze situatie reguliere handhavingstaken verrichten. De politie gaat zich prepareren op het handhaven van de openbare orde. Politieagenten en/of hondengeleiders uit naastgelegen gebieden worden in deze situatie in nabijheid op de achtergrond beschikbaar gehouden zodat zij indien nodig direct kunnen opschalen. Dit is ook het moment dat boa's zich uit de openbare ruimte dienen terug te trekken. Ook wanneer het bekend is dat in een specifiek uitgaansgebied er rond sluitingstijd op straat regelmatig een agressieve en gewelddadige setting is, zal de inzet van boa's op die plaats en dat tijdstip gezien de verwachte verhoogde maatschappelijke spanning moeten worden uitgesloten. Daarom moeten er vooraf goede afspraken met de politie gemaakt worden over het moment dat verhoogde spanning ontstaat en de inzet van de politie zich gaat richten op het handhaven van de openbare orde. Het moet dan duidelijk zijn wanneer de boa's terugtreden en de politie aan zet is.</i></p>
<p><i>Fase Rood:</i> <i>Verstoring openbare orde</i> <i>Boa's worden niet ingezet als voorzienbaar is dat verstoringen van de openbare orde zich zullen gaan voordoen.</i></p>	<p>Boa's worden niet ingezet als voorzienbaar is dat verstoringen van de openbare orde zich zullen gaan voordoen. Er is sprake van verstoring van de openbare orde wanneer na (relatief kleine) incidenten een groter aantal mensen agressief of gewelddadig gedrag vertoont waarbij mogelijk sprake is van een verdeling in twee of meer partijen, een onderverdeling in 'wij' versus 'zij'. Er is sprake van solidarisering en onderlinge steunverlening waarbij de groep veiligheid en anonimiteit biedt, zodat de risico's van bijvoorbeeld gewelddadig gedrag aanzienlijk kunnen verminderen. Het risico op ernstig gewelddadigheden neemt toe waardoor het maatschappelijk verkeer, de veiligheid of rechten van anderen dreigen te worden aangetast. In deze situaties weegt het herstellen van de orde zwaarder dan het opsporingsbelang. Het bestrijden van verstoring van de openbare orde is wettelijk opgedragen aan de politie – op basis van artikel 3 Politiewet 2012, artikel 12 Politiewet 2012 en artikel 172, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet – en wordt onder het gezag van de burgemeester uitgevoerd. Op basis van deze taakstelling kan de politie verregaande bevoegdheden inclusief geweld aanwenden om wanordelijkheden te beteugelen.</p> <p><i>Voorbeelden:</i> <i>Grootschalige verstoringen van de openbare orde (rellen) waarbij de mobiele eenheid van de politie wordt ingezet om rellen in bedwang te houden of uiteen te drijven. Soms is een rel het gevolg van maatschappelijke onrust of onvrede zoals in het geval van de rellen in 2021 in het kader van de avondklok in verband met de coronapandemie. Ook demonstraties, voetbalwedstrijden of een oproep voor een feestje via social media kunnen een voedingsbodemp zijn voor rellen en ernstige verstoringen van de openbare orde.</i></p>



D

In voetnoot 12 wordt 'Bijlage M van de Regeling Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar' vervangen door 'Bijlage L van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar'.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 juli 2022.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 8 september 2022

De Minister van Justitie en Veiligheid,

namens deze,

A. van Dijk

Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving



TOELICHTING

Artikel I, onderdelen A en B

Handboeien uitgezonderd van de extra eisen in paragraaf 4.3 en 6.4

Per 1 juli 2022 zijn in paragraaf 4.3 (derde alinea) en paragraaf 6.4 (subparagraaf 'Bekwaamheidseisen in relatie tot geweldmiddelen (domein I)') extra eisen toegevoegd voor de toekenning van een geweldsmiddel voor boa's in domein I. Voor de verdere toelichting van die extra eisen wordt verwezen naar de wijziging van 1 juli 2022 (Staatscourant 2022, 17353). Met deze wijziging is niet beoogd deze eisen ook te laten gelden bij de aanvraag van handboeien. Bij de wijziging van 1 juli 2022 is over het hoofd gezien om de handboeien uit te zonderen van de hiervoor bedoelde extra eisen. Met deze wijziging wordt deze omissie hersteld en geregeld dat de extra eisen niet gelden voor handboeien.

Artikel I, onderdelen C en D

Toevoeging Bijlage L Handelingsperspectief gevaarzetting

Per 1 juli 2022 is in hoofdstuk 6 Domein I Openbare ruimte het leefbaarheids criterium vervangen door het inzet criterium. De inzet van boa's wordt voortaan bepaald aan de hand van de mate van gevaarzetting. Het handelingsperspectief gevaarzetting geeft een nadere invulling aan de term gevaarzetting. Met behulp van voorbeelden wordt inzichtelijk gemaakt in welke omstandigheden boa's een taak hebben en wanneer er een taak is voor de politie. Het handelingsperspectief is richtinggevend, omdat situaties in de praktijk verschillen door de specifieke context ter plaatse. Het handelingsperspectief is bedoeld voor alle partijen die onderdeel uitmaken van de lokale driehoek en voor boa's zelf en fungeert als afwegingskader voor de werkgever bij de inzet van boa's.

Aangezien het handelingsperspectief gevaarzetting een nadere toelichting geeft bij het inzet criterium en de toepassing hiervan, was het de bedoeling dat de inwerkingtreding van het inzet criterium en het opnemen van het handelingsperspectief gevaarzetting in de beleidsregels tegelijkertijd zouden gebeuren. In de per 1 juli 2022 gewijzigde Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar wordt reeds verwezen naar het handelingsperspectief gevaarzetting. Omdat bijlage L abusievelijk niet is toegevoegd bij de vorige wijziging (terwijl dat wel de bedoeling was), wordt derhalve Bijlage L Handelingsperspectief gevaarzetting met terugwerkende kracht aan de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar toegevoegd.

Artikel II

Dit wijzigingsbesluit omvat wijzigingen die destijds over het hoofd zijn gezien bij de wijziging per 1 juli 2022. Daarom zal dit besluit met terugwerkende kracht per 1 juli 2022 in werking treden.

In de praktijk heeft dit tot gevolg dat de extra eisen in paragraaf 4.3 en 6.4 die per 1 juli 2022 zijn ingevoerd niet gelden voor de aanvraag van handboeien.

's-Gravenhage, 8 september 2022

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
namens deze,
A. van Dijk
Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving*