



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur over de bewapening en uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren

Nader Rapport

3 juli 2023

Nr. 4730061

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport van wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur over de bewapening en uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 januari 2023, nr. 2023000154, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 2023, nr. W16.23.00014/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius.



Advies Raad van State

No. W16.23.00014/II

's-Gravenhage, 15 februari 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 januari 2023, no.2023000154, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur over de bewapening en uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met een delegatiegrondslag voor een algemene maatregel van bestuur over de bewapening en uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de regels over de bewapening en de uitrusting van buitengewoon opsporingsambtenaren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Politiewet 2012 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 22 komt te luiden:

Artikel 22

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de bewapening, de uitrusting en de kleding van de ambtenaren van politie.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de bewapening en de uitrusting van de in artikel 142, eerste lid, Wetboek van Strafvordering bedoelde buitengewone opsporingsambtenaren.

B

In artikel 81, vijfde lid, wordt na 'artikel 22' ingevoegd ', eerste lid'.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) hebben een belangrijke rol in de strafrechtelijke handhaving van de lokale veiligheid, leefbaarheid en de naleving van (specialistische) regels, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer. Aan hen kan op grond van de Politiewet 2012 de bevoegdheid worden verleend om bij de uitoefening van hun taak zo nodig geweld te gebruiken. Boa's kunnen in dat verband geweldmiddelen toegekend krijgen, zoals een wapenstok. Ook kunnen zij worden uitgerust met handboeien. De regels over de toekenning van geweldmiddelen en de uitrusting met handboeien zijn thans opgenomen in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Het ligt echter in de rede om de regels hierover niet meer op het niveau van beleidsregels te regelen, maar op het hogere regelgevingsniveau van een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). Daarmee worden deze regels voor boa's op hetzelfde niveau geregeld als die van de politie. Dit wetsvoorstel creëert daartoe een wettelijke grondslag voor het bij of krachtens amvb stellen van regels over de bewapening en de uitrusting van boa's. Dit voorstel voorziet slechts in een ander niveau van de (nu reeds bestaande) regels over de bewapening en de uitrusting van boa's en brengt geen verandering in de wijze waarop zij thans bevoegd zijn geweld toe te passen. De regels over de bewapening van boa's uit alle domeinen blijft bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ongewijzigd.

2. De inhoud van het voorstel

Huidig juridisch kader van het boa-stelsel

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

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

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

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

Het gebruik van geweldmiddelen of vrijheidsbeperkende middelen door boa's en de bevoegdheid tot veiligheidsfouillering, vervoersfouillering en insluitingsfouillering van boa's is geregeld in artikel 7 van de Politiewet 2012. In het negende lid van dit artikel is opgenomen dat de minister kan bepalen dat een boa geweld of vrijheidsbeperkende middelen kan gebruiken en bevoegd is tot veiligheidsfouillering, vervoersfouillering en insluitingsfouillering. Alsdan wordt met overeenkomstige toepassing van artikel 9 van de Politiewet 2012 een ambtsinstructie voor hen vastgesteld. Dit laatste is tot uiting gekomen in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: de ambtsinstructie).

Hierin zijn criteria opgenomen in welke gevallen een geweldmiddel mag worden ingezet. Of een ambtenaar ook daadwerkelijk een geweldmiddel inzet is afhankelijk van de omstandigheden en dient telkens te voldoen aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit, redelijkheid en gematigdheid. De regels over de toekenning van bewapening van boa's en de uitrusting van boa's met handboeien zijn opgenomen in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar (hierna: Beleidsregels boa). Op grond van deze beleidsregels kunnen boa's op dit moment worden uitgerust met handboeien en

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

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

Veranderde taakstelling en context

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

Hoger regelgevingsniveau voor regels over bewapening en uitrusting

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

Daarom wordt voorgesteld om artikel 22 Politiewet 2012 aan te vullen met een wettelijke grondslag waarmee ook de regels over deze onderwerpen voor boa's op het niveau van een amvb kunnen worden gesteld.

Dit voorstel strekt alleen tot het creëren van een wettelijke grondslag voor de amvb en dient uitsluitend voor het verhogen van het niveau van regelgeving. Dit voorstel wijzigt dus niet de bestaande regels in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 7 van de Politiewet 2012, het Besluit boa of de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. De regels over de bewapening van boa's uit alle domeinen blijven ongewijzigd.

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

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

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

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

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

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

Amvb

Op basis van deze grondslag wordt een amvb opgesteld waarin de bewapening en de uitrusting van boa's wordt geregeld. De bestaande regels over de bewapening en uitrusting (over onder meer de toekenning van geweldsmiddelen aan boa's en het aanvraagproces) uit de beleidsregels worden inhoudelijk ongewijzigd overgezet naar deze amvb. Gelijktijdig aan deze omzetting worden andere onderwerpen dan de bewapening en de uitrusting, zoals de opleiding en de screening van boa's, herzien in afzonderlijke trajecten.

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

Lagere regelgeving

Voor sommige onderwerpen die verband houden met de bewapening en uitrusting van boa's is, evenals dat voor de politie het geval is, lagere regelgeving meer passend. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanwijzen van het merk van een geweldsmiddel, de technische specificaties waaraan de nazorgmiddelen bij het gebruik van pepperspray moeten voldoen en regels over het dragen, het onderhouden en het in een inbraakvrije ruimte bewaren van de bewapening. Bij zulke onderwerpen is het wenselijk om flexibiliteit te behouden om de regels hierover te wijzigen, bijvoorbeeld wanneer de merknaam van een geweldsmiddel verandert. Voor zulke onderwerpen wordt in de amvb een grondslag gecreëerd om dit bij lagere regelgeving te regelen.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale wetgeving

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

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

4. Gevolgen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel creëert alleen een wettelijke grondslag in artikel 22 van de Politiewet 2012 waarmee de regels over de bewapening en de uitrusting van boa's voortaan op een hoger niveau van regelgeving kunnen worden gesteld. Dit voorstel wijzigt de regels uit artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 7 van de Politiewet 2012, het Besluit boa en de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar niet.

Dit voorstel heeft dan ook geen financiële gevolgen, uitvoeringsgevolgen of gevolgen van andere aard voor boa's, de werkgevers van boa's en de toezichthouder en direct toezichthouder van boa's als bedoeld in artikel 36 van het Besluit boa. Evenmin heeft dit voorstel gevolgen in het kader van toezicht en handhaving. Voorts leidt dit voorstel niet tot administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

5. Advies en consultatie

5.1 Het College van procureurs-generaal

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ter formele consultatie voorgelegd aan het College van procureurs-generaal. Het college heeft aangegeven geen aanleiding te zien voor het maken van op- of aanmerkingen op het conceptwetsvoorstel.

5.2 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft besloten dit wetsvoorstel niet te selecteren voor formeel advies, omdat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

5.3 Internetconsultatie

Een concept van dit wetsvoorstel en de toelichting daarop zijn van 21 september 2021 tot en met 16 november 2021 opengesteld voor consultatie via www.internetconsultatie.nl. Hieronder volgt een bespreking van de reacties uit de internetconsultatie.

Debat over de taak van boa's

In een internetconsultatiereactie wordt gewezen op de discussie over de taakopvatting van boa's, die is aangekondigd in de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 12 november 2021 aan de Tweede Kamer en de bij deze brief gevoegde memo *Eerste beschouwing ten behoeve van de visie over de boa functie en het boa bestel*.⁴ In deze consultatiereactie wordt gesteld dat de uitkomst van het politieke en maatschappelijke debat over de taakopvatting van boa's bepalend is voor de vraag of en op welk niveau de wettelijke grondslag voor de bewapening en uitrusting van boa's dient te worden neergelegd en hoe deze grondslag moet worden vormgegeven. Als de uitkomst daarvan is dat boa's accessoir moeten blijven aan de politie, dan zal de opname van de regels voor de bewapening en uitrusting van boa's in beleidsregels mogelijk de aangewezen route blijven. Als boa's als zelfstandig handhavingsinstituut moeten worden gezien, dan is een fundamentele wijziging nodig dan slechts de gelijkstelling van het regelgevingsniveau aan dat van de politie. Volgens deze consultatiereactie past bij een dergelijke uitbreiding van de verantwoordelijkheid van boa's wellicht een meer fundamentele plek in wet- en regelgeving. Bovendien moet dit wetsvoorstel dan ook aandacht schenken aan de waarborgen voor burgers en boa's, aldus deze consultatiereactie. Deze waarborgen dienen ingeregeld te zijn in het systeem van toezicht, verantwoording en gezag waarbij de (direct) toezichthouders (politie en het Openbaar Ministerie) in ieder domein voldoende betrokken zijn. In de consultatiereactie wordt aangevoerd dat dit wetsvoorstel vooruit loopt op de uitkomsten van het debat dat nog niet afdoende is gevoerd, omdat met dit wetsvoorstel de weg lijkt te worden ingeslagen van de boa als eigen handhavingsinstituut. De gelijkstelling van het regelgevingsniveau voor de bewapening en uitrusting van boa's aan dat van de politie zorgt er immers voor dat boa's gelijkwaardig(er) worden aan de politie, aldus deze consultatiereactie.

Deze reactie volg ik niet. Dit wetsvoorstel beoogt geen algemene gelijkstelling van boa's aan politieambtenaren en sorteert niet voor op de uitkomst van het debat over de boa-functie. Dit wetsvoorstel beoogt alleen het verschil in regelgevingsniveau op het terrein van de bewapening en uitrusting tussen deze twee groepen ambtenaren weg te nemen. Dit verschil is niet meer te verklaren, onder meer vanwege de vergelijkbare impact van de aanwending van geweldsmiddelen op de burger. Wanneer een boa een geweldsmiddel aanwendt, is de impact daarvan voor de burger niet anders dan wanneer datzelfde geweldsmiddel door een politieambtenaar wordt aangewend. De opname van de regels over de bewapening en uitrusting van boa's in beleidsregels is dus hoe dan ook, ongeacht de uitkomsten van het maatschappelijke en politieke debat over de taak van boa's, niet meer passend. Een wettelijke grondslag, zodat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over dit onderwerp, is meer passend.

De juridische gevolgen van geweldsaanwending door boa's

In twee internetconsultatiereacties wordt gevraagd naar de juridische gevolgen als een boa bewapening aanwendt en als er (mogelijk) sprake is van disproportioneel handelen door een boa.

In reactie hierop verwijs ik allereerst naar de ambtsinstructie. In artikel 37 van de ambtsinstructie is geregeld dat diverse bepalingen van de ambtsinstructie van overeenkomstige toepassing zijn op boa's die bevoegd zijn tot de uitoefening van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 7, eerste, derde en vierde lid, van de Politiewet 2012. Zo ook paragraaf 4 van hoofdstuk 2, over het melden van de aanwending van geweld. Op grond van de regels uit de ambtsinstructie die van toepassing zijn op boa's moet een boa die geweld heeft aangewend zo spoedig mogelijk schriftelijk de aard, waaronder het gebruikte geweldsmiddel, en de gevolgen daarvan en mondeling de feiten en omstandigheden, waaronder de redenen die tot het aanwenden van geweld hebben geleid, melden aan de hulpofficier van justitie die krachtens aanwijzing is belast met de registratie van aangewend geweld. In artikel 17, derde lid, van de ambtsinstructie is geregeld dat deze melding in bepaalde gevallen moet worden geregistreerd. Deze geweldsregistratie wordt terstond kennis gegeven aan de direct toezichthouder van de boa. Bij de meeste boa's is op grond van artikel 36, derde lid, van het Besluit boa de korpschef de direct toezichthouder. Vervolgens stelt de direct toezichthouder de officier van justitie in het

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 628, nr. 1048.

arrondissement waarbinnen het geweld is aangewend in kennis van de geweldsregistratie. De direct toezichthouder beoordeelt of de boa heeft gehandeld volgens artikel 7, eerste en zevende lid, van de Politiewet 2012 en de ambtsinstructie en geeft de boa schriftelijk en gemotiveerd kennis van zijn oordeel over de geweldsaanwending. Zie artikel 17, eerste, derde en vierde lid, onder b, artikel 18, eerste en tweede lid, onder a, en artikel 18a, tweede en vierde lid, jo. artikel 37, eerste en derde lid, onder d en f, van de ambtsinstructie. De uitkomsten van de onderzoeken naar het handelen van de boa kunnen aanleiding geven tot strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie. Het toezicht op de naleving van de op boa's toepasselijke wet- en regelgeving, waaronder de ambtsinstructie, is als volgt geregeld. Op grond van artikel 36, eerste lid, van het Besluit boa wijst de minister bij de verlening van een titel van opsporingsbevoegdheid of bij de beëindiging een toezichthouder en een direct toezichthouder aan. Ingevolge artikel 36, tweede lid, van het Besluit boa wordt als toezichthouder een hoofdofficier van justitie aangewezen. De toezichthouder ziet erop toe dat de boa zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent (artikel 38 van het Besluit boa). In artikel 36, derde lid, van het Besluit boa wordt bepaald wie als direct toezichthouder wordt aangewezen. Zoals gezegd is de korpschef de direct toezichthouder van de meeste boa's. De direct toezichthouder ziet erop toe dat de boa het gestelde in hoofdstuk 5 van het Besluit boa naleeft (artikel 39, eerste lid, van het Besluit boa). Hierin zijn regels opgenomen over de voor boa's geldende instructies. Deze regels gaan onder meer over het optreden waartoe boa's bevoegd zijn, het dragen van een legitimatiebewijs en de verplichte vermeldingen in het proces-verbaal van opsporingshandelingen. De direct toezichthouder oefent tevens het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden. Als een boa heeft gehandeld in strijd met het Besluit boa of de ambtsinstructie, dan kan de opsporingsbevoegdheid van die boa door de minister worden beëindigd op grond van artikel 35, tweede lid, onder d, van het Besluit boa. Ook kan de opsporingsbevoegdheid worden opgeschort voor de duur van het onderzoek naar de hiervoor genoemde handelingen. Daarnaast kan de werkgever van een boa die geweld heeft aangewend naar aanleiding van (de beoordeling van de rechtmatigheid van) de geweldsaanwending disciplinaire maatregelen treffen, passend binnen de voor de boa geldende rechtspositieregeling.

Het begrip 'schietwapen'

Een reactie gaat in op de volgende passage in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting: 'Zo moet bij de toetsing van de noodzaak van de bewapening van een boa met een vuurwapen ook worden voldaan aan het criterium dat er een redelijke verwachting bestaat dat de boa bij de uitoefening van de functie in (onvoorziene) omstandigheden komt te verkeren, dat hij of anderen met onmiddellijk schietwapengebruik of onmiddellijke dreiging met een schietwapen worden geconfronteerd.' In de reactie wordt aangegeven dat het begrip 'schietwapen' inmiddels is verouderd. Het begrip 'schietwapen' is in de jaren 70 van de vorige eeuw geïntroduceerd in de Wet wapens en munitie en had destijds een bredere betekenis dan 'vuurwapen'. Onder het begrip 'schietwapen' vielen destijds – naast vuurwapens – ook lucht-, gas- en veerdrukwapens. Sinds de herziening van de Wet wapens en munitie in 1997 wordt in die wet weer het begrip 'vuurwapen' gebezigd. Wanneer wordt vastgehouden aan het begrip 'schietwapen' bij de hiervoor genoemde toetsing, dan kan al snel worden geoordeeld dat een boa moet worden bewapend met een vuurwapen. Lucht-, gas- en veerdrukwapens zijn immers meer gangbaar dan vuurwapens en het bezit hiervan is veelal ook toegestaan. Daarom wordt in deze reactie gepleit voor het vervangen van het begrip 'schietwapen' door 'vuurwapen' in deze memorie van toelichting.

De aangehaalde passage is ontleend aan hetgeen hierover is bepaald in bijlage A van de Beleidsregels boa.

Naar aanleiding van deze consultatiereactie constateer ik dat in deze beleidsregels abusievelijk de verouderde term 'schietwapen' staat. Het is nimmer de bedoeling geweest om te regelen dat een boa een vuurwapen toegekend kan krijgen wanneer de redelijke verwachting bestaat dat deze boa of anderen worden geconfronteerd met het gebruik van of de dreiging met een schietwapen, zoals een luchtbuik of veerdrukwapen. Dat is onwenselijk en disproportioneel. Bedoeld is de toetsing aan de redelijke verwachting van een confrontatie met onmiddellijk vuurwapengebruik of een onmiddellijke dreiging met een vuurwapen en deze toetsing wordt ook in de praktijk gehanteerd. Naar aanleiding van deze consultatiereactie is in paragraaf 2 'schietwapen' telkens veranderd in 'vuurwapen' en zijn de Beleidsregels boa op dit punt met ingang van 1 juli 2022 gewijzigd.

De toekenning van geweldsmiddelen aan boa's

Uit de internetconsultatie blijkt dat sommigen voor de uitbreiding en de verbetering van de bewapening en uitrusting van boa's zijn, terwijl anderen juist tegen de toekenning van wapens aan boa's zijn. In reactie hierop merk ik op dat de toekenning van bewapening en uitrusting aan boa's niet nieuw is. De toekenning hiervan wordt geregeld in de Beleidsregels boa. Dit wetsvoorstel verandert niet de regels over de bewapening en uitrusting van boa's en dus ook niet dat boa's bepaalde wapens toegekend kunnen krijgen, maar regelt alleen een delegatiegrondslag zodat deze regels voortaan bij of krachtens amvb kunnen worden gesteld.

Pepperspray

In een internetconsultatiereactie wordt aangegeven dat in dit wetsvoorstel de toekenning van pepperspray aan boa's nog ontbreekt.

Dit wetsvoorstel regelt een wettelijke grondslag, zodat bij amvb regels kunnen worden gesteld over de bewapening en uitrusting van boa's. De huidige regels hierover zijn thans opgenomen in de Beleidsregels boa. In deze beleidsregels is al geregeld dat boa's onder voorwaarden pepperspray toegekend kunnen krijgen. In de toekomst zullen deze regels, zo is het voorstel, worden opgenomen in een amvb.

Verhouding boa-certificaat met politiediploma

In een internetconsultatiereactie wordt gevraagd hoe een politiediploma zich verhoudt tot een boa-certificaat.

Dit laat zich moeilijk vergelijken. Het vereiste diploma bij de politie verschilt immers per politieopleiding; zo gelden andere opleidingseisen voor politieambtenaren in de basiszorg dan voor politiekundigen of voor rechercheurs. Eenzelfde mate van differentiatie in opleidingsvereisten is te zien bij boa's, waar verschillende opleidingseisen gelden per domein en binnen die domeinen verschillende opleidingseisen gelden voor diverse specialismen, zoals voor de boa-taken op het water.⁵ Wel kan worden gesteld dat aan de basisopleiding van de politie hogere opleidings- en toelatingseisen worden gesteld dan aan de basisopleiding van een boa ('boa-getuigschrift'). De verschillen zitten dan met name op de eisen van een minimale vooropleiding, de medische keuring en de beproeving van de mentale en fysieke fitheid.

Opleiding

In een internetconsultatiereactie wordt aangegeven dat in de regelgeving extra verplichte opleidingen voor boa's, voordat zij over uitrusting mogen beschikken, ontbreken.

In reactie hierop wijs ik op het volgende. Boa's kunnen worden uitgerust met handboeien en worden bewapend met onder meer een wapenstok en pepperspray. In de Beleidsregels boa is bepaald dat handboeien (die behoren tot de uitrusting) en bewapening (zoals een wapenstok of pepperspray) alleen kan worden toegekend als de noodzaak daartoe is aangetoond. Het gebruik van deze middelen is uitsluitend toegestaan indien de boa heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen uit de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (hierna: RTGB). In de RTGB staan regels over de toetsing van boa's met betrekking tot geweldsbeheersing, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden en de schietvaardigheid. Daarnaast dient de boa zich te gedragen overeenkomstig de regels van de Politiewet 2012, de Wet wapens en munitie en de ambtsinstructie. In artikel 4, onder b, van de ambtsinstructie is bepaald dat het gebruik van een geweldd middel uitsluitend is toegestaan door een ambtenaar die in het gebruik van dat geweldd middel is geoefend.

Uit artikel 5 van de Regeling wapens en munitie volgt dat een boa alleen het voorschrift kan krijgen om gedurende de dienstuitoefening een wapen en munitie voor handen te hebben indien de noodzaak tot bewapening aannemelijk is gemaakt en de bekwaamheid van de boa in de omgang met het wapen en de munitie is aangetoond.

6. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In artikel 22 van de Politiewet 2012 wordt een delegatiegrondslag voorgesteld voor het bij of krachtens amvb stellen van regels over de bewapening, de uitrusting en de kleding van ambtenaren van politie. Dit onderdeel zorgt ervoor dat in artikel 22 van de Politiewet 2012 ook een delegatiegrondslag wordt opgenomen voor het bij of krachtens amvb stellen van regels over de bewapening en uitrusting van boa's. Daartoe wordt in artikel 22 van de Politiewet 2012 een eerste lid gecreëerd waarin de huidige

⁵ Voor domein I, II, III betreft dit een geldig boa-getuigschrift, gevolgd door de permanente her- en bijscholing, examen behaald bij Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH). Voor domein IV betreft het een geldig getuigschrift BOA OV of 5 opleidingsmodules. De BOA OV-opleiding wordt gezien als een 'boa-plus opleiding' in vergelijking met de basisopleiding (boa-getuigschrift) en is een op maat gesneden opleiding gericht op het openbaar vervoer. Voor domein V en VI is een geldig boa-getuigschrift nodig. Tenslotte gelden voor sommige categorieën boa's aanvullende opleidingseisen. Dit kan een verzwaarde basisopleiding zijn en/of een opleidingsprogramma na de beëindiging. Meer informatie over de opleidingseisen en de uitzonderingen daarop zijn te vinden in de Beleidsregels boa en op de website van de ExTH.



delegatiegrondslag over ambtenaren van politie wordt opgenomen en wordt een tweede lid gecreëerd waarin de nieuwe delegatiegrondslag over boa's wordt opgenomen.

Artikel I, onderdeel B

In verband met de in artikel I, onderdeel A geregelde omzetting van de huidige bepaling in artikel 22 van de Politiewet 2012 naar het eerste lid van artikel 22 van de Politiewet 2012 is deze technische wijziging van artikel 81, vijfde lid, van de Politiewet 2012 noodzakelijk, zodat in de laatstgenoemde bepaling nog steeds wordt verwezen naar de bij of krachtens amvb gestelde regels over de bewapening, de uitrusting en de kleding van ambtenaren van politie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,