DSP



Uniek generiek

Onderzoek naar het functioneren van boa-domein VI (generieke opsporing) in juridisch en praktisch opzicht

Auteurs: Manja Abraham, Bas de Wilde en Paul van Soomeren

Contactgegevens
April 2026

Manja Abraham
mabraham@dsp-groep.nl

Bas de Wilde

Paul van Soomeren

Met medewerking van
Tara Hof
Daniel Hofstra
Lotje Krouwel

Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep in samenwerking met De strafzaak in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid. © 2026, DSP-groep, rechten voorbehouden

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst **3**

Dankwoord **5**

Samenvatting **6**

1. Inleiding **20**

1.1 Boa's 20
1.2 Het boa-stelsel in ontwikkeling 21
1.3 Boa's-VI, een vreemde eend in de bijt 22
1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 24
1.5 Onderzoeksverantwoording 25
1.6 Terminologie 29
1.7 Leeswijzer 29

2. Juridisch kader **30**

2.1 Inleiding 30
2.2 Boa's-VI 31
2.3 Toekenning van opsporingsbevoegdheid 33
2.4 Bevoegdheden 38
2.5 Gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen 40
2.6 Toepassing bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen 45
2.7 Gestapelde bevoegdheden en middelen 46
2.8 Rechtmatig optreden zonder wettelijke bevoegdheid 49
2.9 Beoordeling juridische houdbaarheid boa-VI constructie 50

3. Organisaties met boa's-VI in dienst **59**

3.1 Inleiding 59
3.2 Cijfermatig overzicht organisaties met boa's-VI in dienst en hun bevoegdheden en middelen 59
3.3 Vier grote werkgevers van boa's-VI 62
3.4 Aandachtspunten 75

4. Boa's-VI aan het woord over taken en bevoegdheden **83**

4.1 Inleiding 83
4.2 Feitelijke uitoefening van taken 83
4.3 Feitelijke toepassing van de opsporingsbevoegdheid 86
4.4 Veilige taakuitvoering in de discussie rondom de geweldsbevoegdheid 92
4.5 Aandachtspunten 96

5. Betrouwbaarheid en bekwaamheid: screening en opleiding **99**

5.1 Inleiding 99
5.2 Screening (betrouwbaarheid) in de praktijk 99
5.3 Opleiding: bekwaamheid 100
5.4 Aandachtspunten 103

6. Toezicht en onderzoek naar norm-conform handelen 105

6.1 Inleiding 105
6.2 Juridische constructie toezicht 105
6.3 Toezicht in de praktijk 106
6.4 Geweldsaanwending 108
6.5 Onderzoek naar norm-conform handelen 109
6.6 Aandachtspunten 112

7. Conclusies en aanbevelingen 114

7.1 Waar werken boa's-VI? 114
7.2 Juridisch kader 115
7.3 Taken en bevoegdheden 116
7.4 Randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering: veilig, betrouwbaar en bekwaam 119
7.5 Toezicht 121
7.6 Juridische houdbaarheid en praktische knelpunten 122
7.7 Conclusie en aanbevelingen 124

Bijlage 1 Begeleidingscommissie 129

Bijlage 2 Tabellen uitkomsten enquête boa's-VI 130

Bijlage 3 Onderzoeken naar norm-conform handelen door Rijksrecherche, politie en OM 137

Afkortingenlijst

Adw	Algemene Douanewet
ATH	Assistent Toezicht en Handhaving
Ambtsinstructie	Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren
AMVB	Algemene maatregel van bestuur
AZV-toets	Toets Aanhoudings- en Zelfverdedigingsvaardigheden
Barp	Besluit algemene rechtspositie politie
BBO	Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar
Beleidsregels boa	Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar
BHV	Bedrijfs Hulp Verlening
Boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
Boa-VI	Boa in domein VI
C-KMar	Commandant van de Koninklijke Marechaussee
Cat	Categoriale aanwijzing
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal orgaan opvang asielzoekers
CVOM	Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DSI	Dienst Speciale Interventies
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning (onderdeel van DJI)
EHBO	Eerste Hulp Bij Ongelukken
ESI	Executief Specifieke Inzet
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FP	Functioneel Parket Openbaar Ministerie
Gw	Grondwet
HARC	Hit And Run-Cargoteam
HTL	Handhaving en toezichtlocatie
IBT	Integrale BeroepsvaardigheidsTraining
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KCC	Klant Contact Centrum
KMar	Koninklijke Marechaussee
LFNP	Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
LP	Landelijk Parket Openbaar Ministerie
MvT	Memorie van Toelichting
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OSODT	Cluster Onbekende Sub- en Objecten Douane Toezicht
PBW	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire Inrichting
PV	Proces verbaal
Pw 2012	Politiewet 2012
RDW	Rijksdienst voor het wegverkeer
RTGB	Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten
RWM	Regeling wapens en munitie
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering

VIK	(Afdeling) Veiligheid, Integriteit en Klachten van de politie
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Wahv	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WARP	Wetenschappelijke adviesraad van de politie
WED	Wet op de economische delicten
WWM	Wet wapens en munitie

Dankwoord

Dit rapport doet verslag van onderzoek naar een zeer uiteenlopende en omvangrijke groep buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's): ruim 10.000 functionarissen werkzaam in het domein generieke opsporing (domein VI). Het gaat om verschillende 'soorten' functionarissen die een buitengewone opsporingsbevoegdheid in domein VI hebben met uiteenlopende takenpakketten. Zo zijn er boa's-VI die zich bezighouden met vingersporen en de beveiliging van koninklijke objecten, die recherchetaken op zich nemen of drugs opsporen, scanbeelden analyseren, arrestanten en vreemdelingen vervoer doen, processen-verbaal uitschrijven of online aangiftes verwerken. De boa-VI bevoegdheid is immers bedoeld als restcategorie, voor uiteenlopende inzet. Vanwege deze uiteenlopende en in verschillende mate aan opsporing gerelateerde taken is de titel van dit onderzoek: uniek generiek.

We danken alle contactpersonen van de politie, Douane, DV&O en KMar voor het meedenken, regelen, uitzetten van de enquêtes, sturen van reminders en benadrukken van de relevantie van dit onderzoek. We hopen en denken dat jullie organisaties baat hebben bij de uitkomsten van dit onderzoek. Ook komt voor de medewerking aan het onderzoek dank toe aan het OM en Justis, evenals CJIB en Rijkswaterstaat. Dank allen voor het tegenlezen en het herhaaldelijk beantwoorden van onze vragen.

Veel dank ten slotte gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) voor het kritische en opbouwende commentaar ten tijde van het veldwerk en bij de rapportage. Zonder jullie hulp had het onderzoek niet de huidige kwaliteit gehad.

Manja Abraham
Bas de Wilde
Paul van Soomeren
En de rest van het onderzoeksteam

Samenvatting

Onderzoek naar boa's-VI

Deze samenvatting beschrijft het onderzoek naar een zeer diverse en omvangrijke groep buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die werkzaam zijn binnen het domein generieke opsporing (domein VI). Zij worden in dit rapport aangeduid als boa's-VI. Binnen dit domein werken verschillende typen functionarissen met uiteenlopende taken en bevoegdheden. Het gaat om ruim 10.000 functionarissen die onder andere werken bij politie, Douane, Dienst Justitiële Inrichtingen/Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) en Koninklijke Marechaussee (KMar). Gezamenlijk leveren zij een belangrijke bijdrage aan de opsporing van strafbare feiten in Nederland. Domein VI fungeert daarbij als een restcategorie: bedoeld voor uiteenlopende vormen van inzet die in het boa-stelsel niet onder de domeinen I tot en met V vallen.

De term *boa* verwijst daarbij niet naar een functie, maar naar de opsporingsbevoegdheid die aan een functionaris is toegekend. Een functionaris die boa-VI is, verricht in de basis zijn reguliere – niet-opsporingsgerichte – taken. Pas wanneer er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat, treedt hij[1] op als opsporingsambtenaar. Aan boa's-VI kunnen bepaalde bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen worden toegekend. Functionarissen die boa(-VI) zijn, beschikken daarnaast ten behoeve van de uitoefening van hun reguliere taken soms ook over andere bevoegdheden en/of gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen.

Het onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid door DSP-groep en De strafzaak, is gericht op beantwoording van de volgende centrale vraag:

> *"Hoe functioneert het boa-bestel in het domein generieke opsporing (domein VI) in juridisch en praktisch opzicht? Wat zijn mogelijke wijzigings- en/of verbeterpunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein? En in hoeverre is de constructie voor het toekennen van de geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen aan boa's generieke opsporing (domein VI) juridisch houdbaar?"*

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is een combinatie van methoden ingezet. Het juridisch kader is onderzocht aan de hand van documentonderzoek en interviews met betrokken stakeholders. Het onderzoek naar de praktijkuitvoering richtte zich eerst op een landelijk beeld op basis van aantallen. Vervolgens is toegespitst op de vier organisaties die de meeste boa's-VI in dienst hebben: politie, Douane, DV&O en KMar, waarbij meer dan 800 boa's-VI zijn geënquêteerd en vele (groeps)interviews zijn gehouden. In aanvulling daarop hebben enkele gesprekken plaatsgevonden met betrokken stakeholders uit andere organisaties om de uitkomsten in een breder licht te zien.

[1] Alle verwijzingen naar 'hij/hem' dienen gender-inclusief te worden geïnterpreteerd. Deze keuze is gemaakt om de leesbaarheid te bevorderen.

Het boa-VI stelsel

Hierna wordt ingegaan op de organisaties waar boa's-VI werkzaam zijn, het juridisch kader, de ervaringen met de toepassing van bevoegdheden, de betrouwbaarheid en bekwaamheid van boa's-VI en het toezicht.

Organisaties waar boa's-VI werkzaam zijn

Politie, Douane, DV&O en KMar

In totaal waren er op 9 maart 2025 10.683 actieve boa's-VI, meer dan de helft van alle boa's in Nederland. Er zijn vier werkgevers die verreweg het grootste deel van de boa's-VI in dienst hebben: politie (6.202 = 58% van het totale aantal boa's-VI), Douane (onderdeel van de Belastingdienst: 2.574 = 24%), DV&O (1.228 = 11%) en KMar (323 = 3%). De overige boa-werkgevers hebben minder dan 100 boa's-VI in dienst.

Efficiënte, doelmatige en flexibele inzet van personeel

Alle onderzochte organisaties hebben te maken met een krapte op de arbeidsmarkt, hoge werkdruk en capaciteitsproblemen. Ze hebben daarbij hun eigen behoeften en redenen om functionarissen met boa-VI bevoegdheid in te zetten, maar de behoefte waarin boa's voorzien lijkt toch vooral gelegen in een efficiënte, doelmatige en flexibele inzet van personeel, dat de benodigde bevoegdheden heeft, zowel binnen als tussen organisaties. Het inzetten van boa's is vaak efficiënter en sneller dan het opleiden van functionarissen tot algemeen opsporingsambtenaar, aangezien de opleiding tot algemeen opsporingsambtenaar veel langer duurt dan het traject tot boa.

Zo geldt voor de politie en de KMar, waar ook algemene opsporingsambtenaren werken, dat zij hun capaciteit efficiënter kunnen inzetten door medewerkers met boa-bevoegdheid met bepaalde taken te belasten waar dat kan. Als gevolg daarvan hoeven voor deze taken geen algemeen opsporingsambtenaren te worden ingezet, die zich daardoor kunnen richten op andere prioriteiten. De Douane, die niet over algemene opsporingsambtenaren beschikt, kiest ervoor om boa's in te zetten om te kunnen optreden wanneer bij controles strafbare feiten worden geconstateerd. Boa's kunnen dan zelfstandig goederen in beslag nemen en processen-verbaal opmaken, iets wat de douanier zonder boa-bevoegdheid niet mag. Zo hoeft minder vaak een beroep te worden gedaan op samenwerkingspartners (zoals politie, die dan ter plaatse zou moeten komen).
DV&O, waar ook geen algemene opsporingsambtenaren werken, heeft als enige van de vier organisaties *al* zijn executieve functionarissen boa-bevoegdheid gegeven, opdat zij breed inzetbaar zijn in verschillende teams. Dit maakt de dienst flexibel inzetbaar en maakt opschalen bij dreiging mogelijk. DV&O voert een breed pakket aan taken uit waarbij politiebevoegdheden en bewapening volgens DV&O zelf nodig zijn voor de eigen veiligheid. Daarnaast ondersteunt DV&O andere diensten en de boa-status met politiebevoegdheden en geweldsmiddelen maakt het meedraaien in gecombineerde operaties en overdrachten dan eenvoudiger uitvoerbaar.

Juridisch kader

Wetten en beleidsregels

De formeel-wettelijke basis van het boa-stelsel ligt in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering. In het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar, de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar en de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar is het juridisch kader verder uitgewerkt. De specifieke bevoegdheden van de boa zijn geregeld in het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 2012. De bewapening van boa's is voornamelijk

geregeld in de Regeling wapens en munitie en het binnenkort in te voeren Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar.

Personen die boa-bevoegdheid hebben, werken in een bepaalde functie voor een bepaalde organisatie. Voor dat werk beschikken zij over bevoegdheden en soms ook geweldsmiddelen, waarvoor een andere wettelijke basis bestaat, zoals de Algemene Douanewet of de Penitentiaire beginselenwet.

Drie voorwaarden

Een functionaris kan alleen optreden als boa wanneer aan drie voorwaarden is voldaan:

1. Er bestaat een titel van opsporingsbevoegdheid;
2. De functionaris voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid;
3. De functionaris is als boa beëdigd.

De opsporingsbevoegdheid wordt voor boa's-VI bijna altijd ontleend aan een categoriale aanwijzing en slechts incidenteel aan een individuele akte van opsporingsbevoegdheid. Een categoriale aanwijzing is een besluit dat namens de minister van Justitie en Veiligheid wordt genomen door Justis, waarin is bepaald dat personen die in bepaalde functies werkzaam zijn, kunnen worden beëdigd als boa. Wanneer een categoriale aanwijzing bestaat, hoeft bij de aanvraag van een akte van beëdiging niet specifiek te worden onderbouwd waarom de toekenning van opsporingsbevoegdheid aan deze functionaris noodzakelijk is, omdat die noodzakelijkheid kan worden gebaseerd op de categoriale aanwijzing. Anders dan in andere domeinen, is de opsporingsbevoegdheid van de boa-VI niet beperkt tot de opsporing van specifiek aangeduide strafbare feiten, maar gerelateerd aan de wettelijk opgedragen reguliere taken. De boa-VI mag alle soorten strafbare feiten opsporen, mits deze verband houden met het verrichten van taken die bij de functie behoren.
De eis van betrouwbaarheid houdt in dat de boa van onbesproken gedrag moet zijn. Dat wordt onderzocht aan de hand van onder meer een VOG. De eis van bekwaamheid houdt in dat de boa met goed gevolg het basisexamen boa heeft afgelegd en, indien van toepassing, aanvullende toetsen. De boa krijgt opsporingsbevoegdheid voor vijf jaar. De opsporingsbevoegdheid kan worden verlengd, maar alleen als dan wederom wordt voldaan aan de eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid.

Bevoegdheden en geweldsmiddelen

Bij de uitoefening van de opsporingstaak heeft de boa-VI in beginsel de beschikking over alle opsporingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering die aan opsporingsambtenaren zijn toegekend, mits de toepassing daarvan past bij de taken die bij de functie horen. Een belangrijke bevoegdheid is het opmaken van proces-verbaal van een geconstateerd strafbaar feit. Wanneer een functionaris als boa optreedt, mag hij soms bepaalde politiebevoegdheden toepassen, te weten het gebruik van geweld en het uitvoeren van een veiligheids- en/of insluitings- en vervoersfouillering. Als politiebevoegdheden worden toegekend, gebeurt dat bij categoriale aanwijzing.
Sommige boa's-VI worden uitgerust met geweldsmiddelen – te weten de korte wapenstok, de uitschuifbare wapenstok, pepperspray, een surveillancehond en/of een vuurwapen – en/of het vrijheidsbeperkende middel handboeien. Hoewel daar geen juridische grondslag voor bestaat (zie kopje juridische houdbaarheid) worden deze middelen in de praktijk toegekend bij categoriale aanwijzing. Voor het uitrusten van boa's-VI met geweldsmiddelen die worden aangemerkt als wapen of munitie in de zin de Wet wapens en munitie, is een bewapeningsvoorschrift vereist, waarin de minister van Justitie en Veiligheid toestemming geeft voor het dragen van de desbetreffende wapens en/of munitie. Om politiebevoegdheden, geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen te mogen (blijven) toepassen, moet periodiek worden voldaan aan de toepasselijke bekwaamheidseisen die zijn neergelegd in de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten.

Wanneer een boa beschikt over bevoegdheden en middelen op grond van zowel zijn reguliere taak als zijn opsporingstaak, is er sprake van stapeling van bevoegdheden en middelen. Hoewel het voor de feitelijk verrichte activiteiten soms weinig verschil maakt wat de juridische grondslag is, moet soms aan andere voorwaarden worden voldaan en kan een andere geweldsinstructie van toepassing zijn. Een overzicht van alle gestapelde bevoegdheden van boa's-VI is echter niet eenvoudig te geven. Welke gestapelde bevoegdheden en middelen een bepaalde boa heeft, verschilt onder andere per werkgever en per functie. Er is dan ook sprake van een grote variatie.

Boa's-VI en hun bevoegdheden in de praktijk

Zeer diverse taken

Boa's werkzaam in domein VI zijn zoals eerder gezegd voornamelijk werkzaam bij politie, Douane, DV&O en KMar. Zij identificeren zichzelf niet primair als boa, maar noemen zich bijvoorbeeld intake-medewerker, recherche assistent, analist, militair, douanemedewerker, bewaker, enzovoorts. Ten behoeve van de uitoefening van de reguliere taken die bij de functie horen, zijn vaak bevoegdheden en middelen toegekend. Wanneer bijvoorbeeld bij het houden van toezicht op de naleving van de Wet wapens en munitie (KMar) of het controleren van containers (Douane) het vermoeden van een strafbaar feit ontstaat, mogen de medewerkers handelen op grond van hun boa-bevoegdheid.

De specifieke taken die door boa's-VI in de praktijk worden uitgevoerd zijn zeer uiteenlopend. Een grove indeling vloeit voort uit de hieronder gegeven opsomming. In de praktijk loopt de waaier aan taken verder uiteen. Zo zijn er meer algemene managementfuncties en juist heel specifieke functies zoals bijvoorbeeld de radarverkeerscontroleurs.

Voornaamste hoofdtaken boa's-VI, niet uitputtend

Politie Circa 6.200 boa's-VI	Douane Circa 2.600 boa's-VI	DV&O Circa 1.200 boa's-VI	KMar Circa 300 boa's-VI
			
• Intake & service en Regionaal Service Centrum. Medewerkers aan de balie die aangiften opnemen en verwerken. • Meldkamer. Functionarissen die meldingen verwerken en doorzetten. Vergelijkbaar met Intake en Service. • Bewaken en beveiligen van personen en objecten. • Persoonsbeveiligers van de DKDB. • Recherche ondersteuning in basisteams, **v**oorheen recherche assistenten. • Arrestantenvervoer. Vervoeren arrestanten bijvoorbeeld naar een rechtszaak en moeten dan ook in de rechtszaal de orde handhaven. • DSI landelijke eenheid (arrestatieteams, observatieteams), boa's zijn functionarissen afkomstig van defensie. • Politievliegers. • Etc.	• Accijnscontrole gericht op toezicht in het binnenland. • Cluster onbekende Sub- en Objecten voert mobiele surveillance en controles uit in het binnenland en bij luchthavens. • Schiphol Passagiers. Controles van reizigers en bagage zonder aanleiding. • Schiphol Cargo. Controles van goederen/opslag (containers, vracht, pakketten); grote drugsvondsten naar HARC, kleine zaken zelf afdoen. • Havens & kust. Toezicht op goederenstromen in zeehavens/kust; accijnscontroles binnenland; focus op voertuigen en lading. • Samenwerking HARC-team (Douane, FIOD, OM, Zeehavenpolitie) voor drugs. • Team Bijzondere Bijstand voor het afschermen van hoog-risico drugsvondsten.	• Vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen • Zorg voor ingeslotenen • Dienst der gerechten/ rechtbanktaken. • Ordehandhaving op Handhaving en toezichtlocatie (COA Hoogeveen) • Vervoer van vreemdelingen en vervoer voor inbewaringstelling van vreemdelingen • Diensten buiten de muren van de PI betreffende justitiabelen. • Inzet op basis van samenwerking (bijvoorbeeld met de KMar: Frontex).	• KMar Bewaken en Beveiligen. Bewaking en beveiliging van objecten en personen op o.a. Schiphol. • KMar-arrestantenbewakers/-verzorgers. Bewaken en verzorgen van arrestanten, toezicht in cellencomplexen. • KMar Recherche en Intelligence Onderzoek en intelligence-analyse, verzamelen en analyseren gegevens, horen getuigen en ondersteunen algemene opsporing. • KMar OPSCENT Centrale commandoruimte van KMar. Verwerken meldingen, houden cameratoezicht, ondersteunen Real Time Intelligence Center en handelen digitale aangiften af (incl. ondertekenen). • KMCGS. Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen, toezicht naleving regels vervoer en opslag gevaarlijke stoffen binnen Defensie. Controles uit bij militaire transporten en opslagplaatsen.

Bron: interviews op organisatieniveau met politie, Douane, DV&O en KMar

Meerderheid boa's-VI past opsporingsbevoegdheid toe, maar lang niet iedereen

Alle boa's-VI beschikken (per definitie) over opsporingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt toegepast door de meerderheid van de door ons geënquêteerde boa's-VI. Echter, niet bij iedere taak en zeker niet op ieder moment is opsporingsbevoegdheid nodig. Er zijn boa's-VI die vrijwel voortdurend bezig zijn met de opsporingstaak, zoals de politie-boa die belast is met het opnemen van aangiftes. Er zijn ook boa's-VI die hun opsporingsbevoegdheid alleen incidenteel nodig hebben, wanneer ze bij de uitoefening van hun reguliere functies op strafbare feiten stuiten, zoals de douaneambtenaar die controles uitvoert.

Ook is er een groep boa's-VI, circa een op de tien geënquêteerden, die aangeeft de opsporingsbevoegdheid niet of bijna niet in te zetten. Dat roept de vraag op of het noodzakelijk is dat deze functionarissen opsporingsbevoegdheid hebben. Het is binnen het bestek van dit onderzoek niet mogelijk hierover een algemene uitspraak te doen.

Een aanzienlijk deel van de boa's-VI is bevoegd om bij hun optreden als boa politiebevoegdheden (geweldgebruik en fouillering) toe te passen en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen in te zetten. Een centrale registratie van het aantal boa's dat daadwerkelijk beschikt over deze middelen ontbreekt. Grofweg kan worden gezegd dat boa's-VI met bureaufuncties (zoals bijvoorbeeld de medewerker intake en recherche-assistent) niet beschikken over geweldsmiddelen.

Helft boa's-VI beschikt over geweldsmiddelen

Op basis van het onderzoek schatten we dat ruim de helft van de bevraagde boa's-VI beschikt over geweldsmiddelen. Het gaat om onder andere de korte wapenstok, pepperspray en een vuurwapen. Daarnaast beschikt deze groep ook over handboeien (een vrijheidsbeperkend middel). Een kleinere groep mag ook surveillancehonden inzetten.
Een kleiner deel van de boa's beschikt in het kader van de reguliere taakuitoefening ook over andere, zwaardere geweldsmiddelen (stapeling van geweldsmiddelen), zoals een langgeweer of een lange wapenstok[2].

Veilige taakuitvoering door boa's-VI

Boa's-VI kunnen bij de uitoefening van hun taak te maken krijgen met agressie en geweld. Voor meer dan een derde van de bevraagde boa's-VI is dit dagelijks of regelmatig het geval. Het gaat bijvoorbeeld om tegenwerkende passagiers/ gedetineerden/ arrestanten/ vreemdelingen of verzet bij aanhouding of fouillering. Met name boa's-VI werkzaam bij DV&O geven aan hiermee in aanraking te komen. Verschillende boa's-VI geven aan een verharding van de samenleving te ervaren. Dat leidt er overigens niet toe dat de boa's-VI taken willen afstoten omdat ze deze te gevaarlijk achten.
Daarnaast is er ook een grote groep boa's die *niet* te maken heeft met agressie en geweld (vaak degenen die werkzaam zijn achter een bureau, of in een beveiligde omgeving zoals bijvoorbeeld Schiphol).

In voorkomende gevallen wordt buiten bevoegdheden gehandeld

Er zijn concrete aanwijzingen dat boa's hun opsporingsbevoegdheid soms inzetten terwijl dat juridisch gezien in die situatie niet zou mogen. Dit is in lijn met de ervaren onduidelijkheid bij een deel van de boa's-VI (1 op de 10) over wat wel en niet mag bij het inzetten van hun opsporingsbevoegdheid. We merken hierbij op dat we geen individuele zaken hebben kunnen beoordelen.

In hoeverre hierbij sprake is geweest van geweldsaanwending weten wij niet. Ook hier geeft echter een deel van de bevraagde boa's-VI aan onduidelijkheid te ervaren over de inzet van geweldsmiddelen. Wel is bekend dat het aantal keren dat de Rijksrecherche een onderzoek naar geweldsaanwending door een boa-VI heeft ingesteld, verwaarloosbaar is. Een jurisprudentieonderzoek dat we in het kader van dit onderzoek hebben uitgevoerd, heeft geen

[2] Genoemd door een KMar-beveiliger op Schiphol en een DV&O-medewerker die transporten naar de Extra Beveiligde Inrichting uitvoert.

gevallen opgeleverd waarbij een boa-VI strafrechtelijk is vervolgd vanwege mogelijk onterechte geweldsaanwending bij het optreden als boa. [3]

Betrouwbaarheid en bekwaamheid: screening en opleiding

Om de betrouwbaarheid van boa's te borgen, wordt onder andere een screening uitgevoerd. Voor het behalen van een boa-certificaat is een screening nodig, passend bij de functie die de persoon bij de werkgever gaat uitvoeren. Daarnaast geldt een screening vanuit de organisatie. Politie-boa's doorlopen bijvoorbeeld de (bredere) screening van de politie, KMar-boa's ook de (bredere) screening van Defensie, enzovoorts. De zwaarte van de screening is afhankelijk van de functie die de functionaris gaat uitoefenen.

De bekwaamheid van de boa volgt uit (de verplichte opleiding en) het examen Boa Basisbekwaamheid. Zonder het behaalde boa-examen kan geen beëdiging plaatsvinden. Voor verlenging van van de opsporingsbevoegdheid (na vijf jaar) is vereist dat de bekwaamheid opnieuw wordt aangetoond. Sommige organisaties met boa's-VI in dienst, voorzien naast het basisexamen in aanvullende trainingen. Hoewel Douane, DJI en KMar interne opleidingsinstituten hebben, worden daar (nog) geen boa's opgeleid; wel worden specifieke modules gegeven. De basisopleiding wordt bij externe aanbieders via raamcontracten ingekocht, wat door wisselende leveranciers leidt tot een weinig consistente scholing. De politie is daarom in december 2025 met een eigen boa-opleiding gestart.

Uit het onderzoek blijkt dat de boa-opleiding en het vijfjaarlijkse boa-examen niet goed aansluiten bij de werkpraktijk. Vooral boa's van DV&O en de KMar, maar ook van politie en Douane, geven aan dat de opleiding onvoldoende aansluit op de werkzaamheden. Met name het praktische deel is sterk gericht op de gemeentelijke boa, werkzaam in domein I. Bijna alle respondenten uiten ernstige twijfel of één uniforme opleiding – vooral als die gericht is op domein I – haalbaar is, gezien de uiteenlopende taken.
Het vijfjaarlijkse examen wordt als belastend en weinig realistisch ervaren. Het wordt gezien als een vrij zinloze opleiding die een risico geeft op baanverlies, omdat het niet voldoen aan de examen eisen consequenties heeft (boa-af), en daarmee ook voor de organisatie tot problemen kan leiden voor de personeelsplanning. Bovendien kost het veel capaciteit als grote groepen medewerkers iedere vijf jaar uitgebreid geëxamineerd moeten worden. De politie heeft daarom ontheffing gekregen en gekozen voor jaarlijkse toetsing van parate kennis. Andere organisaties bepleiten eveneens continue beoordeling.
Naast de opleiding voor het boa-examen volgen boa's-VI, afhankelijk van hun taken, diverse aanvullende trainingen, zoals Boa-plus, integrale training beroepsvaardigheden (ITB), regeling toetsing geweldsbeheersing (RTGB), geweldsmiddeltoetsen, schiet- en portofoongebruik, militaire regelgeving, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden, training over penitentiaire beginselenwet, fysieke toetsen, EHBO en tactisch optreden. Deze worden door de respondenten nadrukkelijk als wél relevant beschouwd.

Toezicht

De boa-VI heeft een 'direct toezichthouder' die dicht op de dagelijkse praktijk staat en een 'toezichthouder' die meer op afstand staat. De direct toezichthouder kan de hoogste autoriteit van de werkgever van de boa zijn of de hoogste autoriteit van een andere organisatie, zoals de korpschef van

[3] Let wel: er is slechts in beperkte mate informatie betrokken van de (direct) toezichthouders. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat er 'niets' aan de hand is, want onderzoek door de Rijksrecherche/de rechter vindt alleen in specifieke gevallen plaats.

de politie. De toezichthouder is altijd een hoofdofficier van justitie. De direct toezichthouder en de toezichthouder worden aangewezen in de categoriale aanwijzing. Zij adviseren ook over aanvragen voor categoriale aanwijzingen. In de praktijk worden de toezichthoudende taken gemandateerd.

De direct toezichthouder speelt in de praktijk een centrale rol bij zowel de advisering over de toekenning van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen als bij de controle op het gebruikmaken van de opsporingsbevoegdheid. Wanneer boa's of leidinggevenden proberen taken 'op te rekken', bijvoorbeeld door capaciteitsproblemen, kunnen zij daarop worden aangesproken door de direct toezichthouders. Dit leidt in voorkomende gevallen, met name bij DV&O, tot discussies over de grenzen van inzet en bevoegdheden.

De huidige toezicht constructie kent enkele knelpunten. Ten eerste is er spanning tussen rechtmatigheid en de dagelijkse beoordelingspraktijk, omdat bijvoorbeeld bij politie, Douane en KMar de direct toezichthouders vaak de hoogste leidinggevende zijn. Daarmee houden zij toezicht op hun eigen medewerkers en ontstaat rol- en mandaatverwarring. Ten tweede verschillen de toezichthouders onderling, waardoor bijvoorbeeld bij de politie boa's-VI per eenheid anders kunnen worden beoordeeld. Ten derde ligt bij de Douane het toezicht formeel nog bij de DG Belastingdienst, wat moet worden overgezet naar DG Douane (de DG Douane bestond voorheen niet).
Tot slot staan boa's van DV&O onder toezicht van de politie. Volgens DV&O kan hun toezichthouder door beperkte kennis de DV&O-praktijk lastig oordelen, wat volgens hen leidt tot onduidelijkheid, mogelijke misbeoordelingen van geweldsmeldingen en discussies over rechtmatigheid versus operationele noodzaak.

Juridische houdbaarheid en praktische knelpunten boa-VI stelsel

Navolgend wordt ingegaan op de juridische en praktische houdbaarheid van het boa's-VI stelsel.

Juridische houdbaarheid

In het onderzoek is nagegaan of er een formeel-wettelijke grondslag is wanneer die vereist is, en of wettelijke normen begrijpelijk en volledig zijn:

De toekenning van opsporingsbevoegdheid door middel van categoriale aanwijzingen is in beginsel juridisch houdbaar, omdat deze wijze van toekenning een basis heeft in een wet in formele zin. Ten aanzien van inrichtingsbeveiligers van DV&O die worden ingezet voor het handhaven van de rust en veiligheid op bijzondere locaties van het COA is de toekenning van opsporingsbevoegdheid juridisch vermoedelijk niet geheel in orde, omdat de beveiligers daarbij taken uitvoeren die niet in de taakomschrijving van hun functie staan.

De wijze waarop in categoriale aanwijzingen politiebevoegdheden en gewelds-en vrijheidsbeperkende middelen worden toegekend is onwenselijk, omdat deze bevoegdheden en middelen worden toegekend aan alle functionarissen waarop de categoriale aanwijzing betrekking heeft. Daardoor krijgen ook functionarissen die er in het kader van hun taakuitoefening niet over hoeven te beschikken, deze bevoegdheden en geweldsmiddelen toegekend. Dat is niet in overeenstemming met het criterium van noodzakelijkheid.

De toekenning van geweldsmiddelen door middel van categoriale aanwijzingen is om meerdere redenen juridisch niet houdbaar:

1. Er bestaat geen wettelijke grondslag voor de toekenning van geweldsmiddelen bij categoriale aanwijzing.
2. Bewapeningsvoorschriften ten aanzien van geweldsmiddelen die als wapen in de zin van de Wet wapens en munitie moeten worden aangemerkt, lijken veelal te ontbreken. Dat is anders ten aanzien van specialistische vuurwapens. Bewapeningsvoorschriften hebben niet betrekking op munitie, terwijl dat op grond van de Regeling wapens en munitie wel vereist is.
3. Voor zover bewapeningsvoorschriften wél bestaan, worden deze bijna nooit gepubliceerd, waardoor niet eenvoudig kan worden vastgesteld of een bepaalde functionaris gerechtigd is tot toepassing van een specifiek geweldsmiddel.
4. Het is voorgekomen dat middelen aan boa's-VI zijn toegekend die niet aan boa's-VI mogen worden toegekend.
5. Er worden bij wet geen eisen gesteld aan de medische en mentale geschiktheid van de boa om (politiebevoegdheden te mogen krijgen en) met een bepaald wapen te mogen worden uitgerust.

Ook de praktische inzet van boa's-VI voor andere taken dan die bij de functie horen, is juridisch niet houdbaar.

- Een eerste knelpunt is dat toepassing van de boa-bevoegdheid noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de bij de functie behorende taken, terwijl in de praktijk blijkt dat sommige boa's taken uitvoeren die daar niet onder vallen (bijv. orde handhaven op een handhaving en toezichtlocatie van het COA).
- Een tweede knelpunt, dat zich voordoet wanneer een boa-VI wordt ingezet ter ondersteuning van een andere organisatie dan zijn werkgever, is dat ten onrechte wordt aangenomen dat de boa-bevoegdheid bij convenant kan worden geregeld.

De wettelijke regeling van geweldsmeldingen door boa's-VI (art. 17 lid 4 Ambtsinstructie) is juridisch niet houdbaar, omdat deze niet op alle boa's-VI van toepassing is. In de praktijk is hiervoor weliswaar een oplossing gevonden (meldingen bij de direct toezichthouder, die tevens hulpofficier van justitie is), maar het is wenselijk dat de leemte in de wet- en regelgeving wordt opgevuld.

Praktische houdbaarheid & verbeterpunten

Het onderzoek leidt tot de volgende punten waarop wijziging of verbetering noodzakelijk of wenselijk is voor de doorontwikkeling van het domein VI:

- De duidelijkheid en de vertaling van de juridische inkadering naar de praktijk laat te wensen over. Dat leidt ertoe dat organisaties in voorkomende gevallen taken door boa's-VI laten uitvoeren terwijl de juridische grondslag niet voldoet, leidinggevenden soms daarmee te creatief omgaan en het in sommige gevallen voor boa's niet duidelijk is of ze hun bevoegdheid mogen inzetten.
- Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor de operationele uitvoering maar zijn onvoldoende op de hoogte van de bijbehorende juridische bevoegdheden. Voor een op de tien boa's-VI is het soms onduidelijk of in een concrete situatie een bevoegdheid mag worden toegepast. Er wordt een grijs gebied ervaren. Ook binnen organisaties blijkt soms geen eenduidige lijn te worden getrokken over wat de boa-VI mag en niet mag.
- Boa's-VI nemen soms taken over die niet tot hun takenpakket behoren, om capaciteitstekorten op te vangen, en maken daarbij gebruik van hun opsporingsbevoegdheid, hoewel die alleen voor de uitvoering van de bij de functie behorende taken is toegekend.

- Boa-bevoegdheden worden in sommige gevallen aangevraagd en ingezet om over geweldsmiddelen te kunnen beschikken bij de uitoefening van de reguliere taak. De aan de boa-VI toegekende geweldsmiddelen mogen alleen ter opsporing worden ingezet. In hoeverre er sprake is van opsporing is bij sommige taken de vraag (bijvoorbeeld bij bewaken en beveiligen).
- De sterk uiteenlopende taken, werkzaamheden, bevoegdheden en middelen van boa's-VI maken het voor toezichthouders en direct toezichthouders lastig hun taak goed te kunnen uitvoeren.
- Soms nemen boa's taken op zich die strikt genomen buiten hun formele bevoegdheden vallen. Onder andere wanneer ze daarbij een meer dan beperkte inbreuk maken op grondrechten van burgers en verdachten handelen ze daarbij onrechtmatig. Dit geldt daarmee ook voor het inzetten van de geweldsbevoegdheid.
- Bij optreden in de openbare ruimte begrijpt het publiek niet altijd wat een boa-VI is en wat die wel of niet mag of kan. Gevolg: het publiek ziet iemand in een uniform maar die mag en/of kan kennelijk niet acteren als een 'echte' handhaver.
- Geweldsmeldingen dienen te worden beoordeeld door een onafhankelijke toezichthouder in plaats van door de hoogste meerdere, wat nu gebeurt. De toezichthouder dient wel goed inzicht te hebben in de uitdagingen waarmee de boa's in hun dagelijkse werkpraktijk te maken hebben of kunnen krijgen. Het is een open vraag of deze twee – onafhankelijk toezicht en toezicht vanuit veel praktijkkennis – combineerbaar zijn.
- De algemene boa-opleiding sluit slecht aan bij de generieke boa-VI die een grote variëteit aan taken vervult en op zeer uiteenlopende manieren in de praktijk opsporingsbevoegdheden inzet.
- Een vlotter verloop van de opleidingsaanvraagprocedures, het herexamineren en het her-beëdigen wordt nadrukkelijk gewenst.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

Hierboven is beschreven hoe het boa-stelsel in het domein generieke opsporing (domein VI) in juridisch en praktisch opzicht functioneert. Het juridisch kader wordt gevormd door wet- en regelgeving met als basis het Wetboek van Strafvordering. De opsporingsbevoegdheid van de boa-VI is gerelateerd aan de bij zijn functie behorende reguliere taken. De boa-VI mag alle soorten strafbare feiten opsporen die aan het licht komen tijdens de uitoefening van een taak die bij de functie hoort. Daarnaast is er vaak sprake van andere wet- en regelgeving die van toepassing is op de organisatie waarvoor de boa werkt en diens reguliere taak uitoefent.

In de praktijk passen ruim 10.000 boa's-VI hun opsporingsbevoegdheid toe bij de uitvoering van zeer diverse taken. Deze boa's zijn voornamelijk werkzaam bij politie, douane, DV&O en KMar, waar zij hun reguliere werkzaamheden uitvoeren. De behoefte waarin boa's voorzien lijkt vooral gelegen in een efficiënte, doelmatige en flexibele inzet van personeel, dat de benodigde bevoegdheden heeft, zowel binnen als tussen organisaties. Een aanzienlijk maar ons onbekend aantal boa's-VI heeft politiebevoegdheden en naar schatting de helft beschikt over geweldsmiddelen. Een deel van de boa's krijgt (mogelijk) te maken met agressie en geweld.

Het onderzoek laat zien dat zich diverse juridische en praktische knelpunten voordoen. Het juridisch kader op zichzelf is op onderdelen voor verbetering vatbaar. De toekenning van geweldsmiddelen is juridisch niet houdbaar. Daarnaast is de wijze waarop in categoriale aanwijzingen politiebevoegdheden (waaronder de geweldsbevoegdheid) toegekend worden onwenselijk. Dit omdat deze zonder nadere differentiatie worden toegekend aan alle functionarissen waarop de aanwijzing betrekking heeft, hetgeen niet in overeenstemming is met het criterium van noodzakelijkheid.

De vertaling van het juridisch kader naar de praktijk laat te wensen over, waardoor het in sommige gevallen niet duidelijk is of en welke bevoegdheden boa's hebben. Soms nemen boa's taken op zich die niet onder het bij de functie behorende takenpakket vallen en passen daarbij bevoegdheden toe waar zij voor die taken niet over beschikken. Het toezicht op de inzet van boa's-VI en de uitoefening van bevoegdheden door boa's is in voorkomende gevallen niet consistent en wordt niet altijd gedaan door een onafhankelijke partij (maar door de hoogste leidinggevende in de organisatie). Ook sluiten de opleiding en herhaalde examinering slecht aan bij de praktijk van boa's-VI.

Aanbevelingen

Het onderzoek resulteert in de volgende aanbevelingen, thematisch onderverdeeld:

Noodzakelijkheid

- Onderzoek als werkgever voor welke functies van de huidige boa's-VI daadwerkelijk opsporingsbevoegdheid vereist is en politiebevoegdheden en -middelen noodzakelijk zijn. Voor sommige functies is opsporingsbevoegdheid wellicht niet noodzakelijk of kunnen bepaalde politiebevoegdheden en geweldsmiddelen mogelijk worden gemist.
- Ga na voor welke functies een boa-constructie een noodzakelijke en duurzame oplossing biedt. Een relevante vraag hierbij is welk probleem wordt opgelost met de inzet van boa's-VI en of dat probleem niet op een andere manier kan worden opgelost. In sommige gevallen is het meer voor de hand liggend te investeren in algemene opsporingsambtenaren, mogelijk ten behoeve van alleen specialistische taken (zoals de ESI bij de politie).
- Onderzoek of het wenselijk is om de capaciteit van boa-VI organisaties te herzien, zodat die organisatie geen of minder ondersteuning nodig hebben van boa's van 'buiten', ofwel boa's werkzaam bij andere organisaties.
- Besef dat het boa-VI domein een restcategorie behoort te zijn en dat het vreemd is dat een restcategorie meer dan de helft (10.683 personen) vormt van het totale boa bestand (20.000 personen).

Juridische knelpunten

- Faciliteer een gesprek tussen DV&O, de direct toezichthouder, toezichthouder en het ministerie van Justitie en Veiligheid om in te gaan op de uitkomsten van dit onderzoek ten aanzien van de juridisch onhoudbare situatie van de inzet van boa's-VI in specifieke gevallen en de eventuele uitzonderingen die op aanwijzing van de minister of toezichthouder toelaatbaar worden geacht.
- Onderzoek op welke wijze de boa-bevoegdheid kan worden geregeld in gevallen waarin personeel met boa-bevoegdheid ter beschikking wordt gesteld aan een andere organisatie.
- Een van de reden om boa-bevoegdheid aan te vragen is om beschikking te krijgen over geweldsmiddelen. Onderzoek of aanpassing van de eigen regelgeving een (meer lange termijn) oplossing is voor het kunnen inzetten van geweldsmiddelen voor uitvoeringsorganisaties zoals de Douane en DV&O, aangezien zij deze bevoegdheden voor de uitvoering van hun taken nodig achten.

Voorlichting en kenbaarheid

- Onderzoek hoe het stelsel eenvoudiger kan worden uitgelegd richting betrokkenen in domein VI en mensen buiten het domein VI. Ga daarbij in op de koppeling van taken, bevoegdheden en middelen, waaronder gestapelde bevoegdheden, en de daaruit voortvloeiende diversiteit.
- Zorg voor een raadpleegbaar informatiesysteem dat inzicht biedt in het aantal boa's dat beschikt over politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen.
- Publiceer bewapeningsvoorschriften, zodat kenbaar wordt voor welke wapens de minister van Justitie en Veiligheid toestemming heeft gegeven.

Toezicht

- Faciliteer gesprekken/intervisie tussen direct toezichthouders en leidinggevenden en boa's om in te gaan op de wenselijkheid van bevoegdheden en middelen bij de taakuitoefening.
- Denk na over hoe het beste invulling kan worden gegeven aan direct toezicht, waarbij zowel een onafhankelijk oordeel als praktijkkennis worden nagestreefd.

Opleiding

- Denk na over een (meer) efficiënte invulling van opleiding en trainingsuren, ook gegeven de vooralsnog beperkte aansluiting van de boa-opleiding en herexaminering en de behoefte meer praktijkgericht te oefenen. Hier kan ook worden ingegaan op de reikwijdte van bevoegdheden.

Meer aanbevelingen en andere aandachtspunten zijn weergegeven in de hoofdtekst van het rapport.

Enige gedachten over de toekomst van Domein VI

Het onderzoek bevat verschillende uitkomsten die relevant zijn ten aanzien van de toekomst van domein VI. Onderstaande gedachten (waaronder een aantal hierboven genoemde aanbevelingen die ook in dit kader relevant zijn) kunnen bijdragen aan de verdere doorontwikkeling van het stelsel:

- **Overweeg om niet alle huidige boa's-VI boa te laten zijn en een deel van de boa's-VI te vervangen door meer algemene opsporingsambtenaren.**
  Verschillende (groepen) boa's en hun werkgevers (w.o. DV&O en politie) lopen aan tegen de grenzen van de mogelijkheden van het huidige boa-systeem. Het is de wens om bepaalde (groepen) boa's ruim te kunnen inzetten en de beperking tot taakomschrijvingen knelt dan. Dit vraagt om een oplossing die niet past binnen het huidige stelsel. Immers, de essentie van boa-systematiek is dat sprake is van beperkte opsporingsbevoegdheid. De beperking is aangebracht door ofwel aan te sluiten bij de taken die bij een functie horen (domein VI) ofwel specifieke delicten aan te duiden die mogen worden opgespoord (domein I-V). Toekenning van een niet-gelimiteerde bevoegdheid past daar niet bij en kan resulteren in onduidelijk over de vraag in welke gevallen opsporingsbevoegdheid mag worden toegepast. Wanneer het wenselijk is dat bijvoorbeeld DV&O-medewerkers of politiemedewerkers voor meer soorten taken bevoegd worden gemaakt, ligt het meer voor de hand om te werken met algemeen opsporingsambtenaren met een beperkt takenpakket. Dit naar het voorbeeld van de ESI van de politie, en dan – anders dan de ESI – mét bewapening waar nodig. Dat vergt een uitvoeriger opleiding dan de boa-opleiding. Tegelijk hoeft dan niet de hele politieopleiding te worden doorlopen. Merk op dat opsporingsbevoegdheid altijd zal moeten worden geregeld op basis van het Wetboek van Strafvordering. Het is niet mogelijk dit binnen eigen wetgeving te realiseren.

- **Overweeg bewapening binnen de eigen wetgeving te regelen waarmee de boa-bevoegdheid voor een deel van de boa's-VI niet meer nodig is.**
  Uitvoeringsorganisaties zoals de Douane en DV&O merken tijdens hun taakuitvoering dat er een gat zit in hun eigen geweldbevoegdheden en ze vullen dat gat middels de boa domein VI constructie op. Hoewel dat als korte termijn oplossing kan werken, speelt de fundamentele vraag of dat ook een wenselijke constructie is voor de lange termijn. Ook dit vraagt om een oplossing die niet past binnen het huidige stelsel. Een oplossing kan worden gevonden in de aanpassing van de eigen regelgeving van politie, Douane, DJI en KMar.

- **De behoefte aan boa's blijft.**

De behoefte aan een deel van de huidige boa's-VI zal blijven bestaan, ook als bovenstaande overwegingen leiden tot minder boa's-VI. Veel functionarissen kunnen bij de uitoefening van hun werkzaamheden namelijk stuiten op strafbare feiten. Het is wenselijk dat zij zelf kunnen optreden en er niet andere opsporingsambtenaren er bij hoeven te halen, terwijl het mogelijk niet nodig en niet betaalbaar en praktisch haalbaar is dat zij algemeen opsporingsambtenaar zijn.

- **Er is geen noodzaak tot aanpassing van het stelsel. Ook niet voor het onderbrengen in aparte domeinen per werkgever.**
  Een relevante vraag is of de huidige boa's-VI ook in de toekomst binnen het huidige domein VI zouden moeten vallen of dat de inrichting in domeinen ten aanzien van hen zou moeten worden herzien. Of dat een andersoortige inrichting meer geëigend is. Kenmerkend voor de boa's-VI is immers dat hun opsporingsbevoegdheid niet samenhangt met de opsporing van specifiek aangeduide strafbare feiten zoals in domeinen I tot en met V, maar is gekoppeld aan de taken die bij hun reguliere functie horen. Dat is een zodanig relevant verschil, dat het minimaal één afzonderlijk domein rechtvaardigt.

  Hoewel het juridische kader zoals we in dit onderzoek hebben laten zien op onderdelen flink rammelt en er verbetering en aanpassingen nodig zijn, biedt een herziening van het domein an sich daarvoor geen oplossing. Er is weliswaar sprake van een grote diversiteit en versnippering van taken en werkgevers en van verschillende toezichthouders, maar uit juridisch oogpunt is die diversiteit geen reden om het domein te herzien. Indeling in meerdere domeinen, bijvoorbeeld door de boa's van een of meer van de grotere werkgevers in aparte domeinen onder te brengen, kan juridisch wenselijk zijn als er inhoudelijke argumenten zijn om op sommige van de boa's-VI andere regels van toepassing te laten zijn dan op andere boa's-VI. Die argumenten zijn in het onderzoek niet naar voren gekomen.

- **Diversiteit en daarmee de ervaren versnippering en complexiteit vormen een serieus knelpunt dat vraagt om actie, welke toekomstige ontwikkeling ook.**
  Er zijn diverse knelpunten rondom de uitvoeringspraktijk van boa's-VI, zoals in dit onderzoek uitvoerig is beschreven. Belangrijke elementen zijn de grote diversiteit, onduidelijkheid over de toepassing van bevoegdheden, versnipperde en complexe regelgeving en het (mede daardoor) lastig toezichthouden. Dit vraagt minimaal – zoals aangegeven in de aanbevelingen – om een voortdurend gesprek tussen beleid en uitvoering binnen en tussen organisaties met blijvende aandacht voor taken, bevoegdheden, opleiding en toezicht.

Slotbeschouwing

De aanduiding van het boa-domein VI, generieke opsporing, geeft al aan dat boa's werkzaam in dit domein uiteenlopende taken kunnen uitvoeren. Dit blijkt een brede waaier te zijn van uiteenlopende taken die door een twintigtal overheidsorganisaties worden uitgevoerd. Boa's worden door organisaties, boa's zelf en toezichthouders nodig bevonden om de organisaties hun taak efficiënter en veiliger te kunnen laten uitvoeren. Boa-bevoegdheid heeft in veel gevallen toegevoegde waarde, namelijk wanneer het aannemelijk is dat een functionaris in het kader van de taakuitoefening op strafbare feiten stuit. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om een proces-verbaal op te maken en voorwerpen in beslag te nemen, zonder dat daarvoor een algemeen opsporingsambtenaar hoeft te worden opgeroepen, maar soms ook om geweldsmiddelen te kunnen toepassen.

Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de complexe en versnipperde structuur van het boa-VI stelsel. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat de duidelijkheid en de vertaling van de

juridische inkadering naar de praktijk te wensen over laat en de constructie van domein VI op sommige punten zowel juridisch als praktisch onhoudbaar is. Omdat het toepassen van opsporings- en geweldsbevoegdheden een vergaande ingreep kan zijn in de grondrechten van burgers, is een zorgvuldige constructie voor het wettelijk kader vereist en een transparante registratie, zodat kan worden vastgesteld welke bevoegdheden en middelen aan een individuele boa zijn toegekend.

Het huidige boa-VI stelsel is gegroeid vanaf 2010, wat, met convenanten en aanwijzingen, aanvullende bevoegdheden en aangepaste taakomschrijvingen, heeft geleid tot een juridisch construct waarbij vele “pleisters zijn geplakt”. Boa’s-VI leveren weliswaar een relevante bijdrage aan het veiligheidsdomein, maar tegelijkertijd spelen er fundamentele discussies en knelpunten die dienen te worden geadresseerd. De focus van de politie komt steeds meer te liggen op kerntaken en het daarmee ontstane gat aan handhaving dat nu – mede met boa’s-VI – wordt ingevuld wordt naar verwachting alleen maar groter.
Op dit moment werkt het ministerie van Justitie en Veiligheid aan een diepgaande beschouwing van het boa- stelsel. Laten we de waarde van boa’s-VI niet onderschatten en niet kiezen voor een nieuwe pleister, maar een meer fundamentele, duurzame oplossing bij beantwoording van de vraag die nu open ligt: ‘en hoe gaan we nu verder?’

1. Inleiding

1.1 Boa's

1.1.1 Buitengewone opsporingsambtenaren

Een boa is een opsporingsambtenaar die bevoegd is tot opsporing van specifiek aangeduide strafbare feiten, die hij (of zij of hen[4]) in het kader van de uitoefening van zijn functie constateert. Opsporing is het onderzoek naar een strafbaar feit, met het doel om op te helderen wat er is gebeurd, waarna op basis van de vergaarde informatie door de officier van justitie kan worden besloten of strafrechtelijk wordt vervolgd (vgl. art. 132a Sv). Het kan bijvoorbeeld gaan om het aanhouden en verhoren van een verdachte.

Boa's hebben doorgaans een reguliere functie met een ruime taakomschrijving, die bijvoorbeeld het uitvoeren van controles kan inhouden. Als ze overgaan tot de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden, treden ze op in de hoedanigheid van boa. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit onderzoek soms kortweg gesproken van 'boa', tenzij het nodig is om onderscheid te maken tussen de uitvoering van opsporingstaak en de uitvoering van reguliere taken.

1.1.2 Rol van de boa's in de veiligheidszorg

In de afgelopen decennia is de rol van boa's in de veiligheidszorg - waar opsporing integraal onderdeel van is - steeds belangrijker geworden. Deze ontwikkeling is mede voortgekomen uit zorgen over (vermeende) gestegen criminaliteit en overlast,[5] de steeds toenemende maatschappelijke behoefte aan veiligheid en preventie en veranderende vragen over opsporing en handhaving uit politiek en de maatschappij. Ook de veranderende opgave van de politie die zich richt op andere problemen in de samenleving enerzijds en de schaarste bij de politie als gevolg van personeelsuitstroom en het moeizaam vervullen van vacatures anderzijds, leidde tot een veranderde rol van boa's in het veiligheidsdomein. Dit betekende een verschuiving van taken, een wijziging in de samenwerking met de politie en andere diensten en de toekenning van geweldsmiddelen ter bescherming, en daarmee een andere, veiliger taakuitvoering voor boa's.[6]

De ruim 20.000 boa's die Nederland telt anno 2025, zijn werkzaam in zes verschillende domeinen met uiteenlopende werkterreinen en taakaccenten. Bekend zijn de boa's die gemeenten inzetten voor de leefbaarheid en veiligheid op lokaal niveau, waar ze handhaven op overlast van hangjongeren, afval op straat en toezien op de horeca. Ook in andere gebieden vervullen boa's een belangrijke rol. Zo zijn boa's aanwezig in het openbaar vervoer voor de opsporing van strafbare feiten en in de natuurgebieden voor de aanpak van overlast of het tegengaan van stroperij. Ook sociaal

[4] Alle verwijzingen naar 'hij/hem' dienen gender-inclusief te worden geïnterpreteerd. Deze keuze is gemaakt om de leesbaarheid te bevorderen.

[5] Gestegen criminaliteit en overlast wordt in diverse onderzoeken en beleidsstukken benoemd als mede-aanleiding voor de groeiende rol van boa's in het veiligheidsdomein. Toch blijkt uit de criminaliteitscijfers dat er vanaf de jaren 90 sprake is van een significante daling van traditionele criminaliteit. Tegelijkertijd dienen nieuwe vormen van criminaliteit zich aan (denk aan digitale/virtuele vormen van criminaliteit vaak aangeduid als cyber-crime. https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/09/scherpe-daling-traditionele-vormen-van-criminaliteit

[6] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 12 november). *Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Kamerstuk II, 2021/22, 29628, nr. 1048); Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 23 juni). *Bijlage bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Uitwerking meerjarige beleidsagenda boa's* (Kamerstuk 29628, nr. 1099). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29628-1099.html; Abraham, M., & Van Soomeren, P. (2020). *Buitengewoon veilig: Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. DSP-groep; Van Lakerveld, J., de Zoete, J., Matthys, J., & Akerboom, M. (2019). *Ik zal handhaven*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

rechercheurs, jachtopzieners, leerplichtambtenaren en milieu-inspecteurs zijn boa's. Dit zijn allemaal boa's werkzaam in een van de vijf specifieke domeinen die zijn afgebakend op basis van het specialisme van de boa. Het gaat om (I) openbare ruimte, (II) milieu, welzijn en infrastructuur, (III) onderwijs, (IV) openbaar vervoer, (V) werk, inkomen en zorg.[7] Domein VI is in tegenstelling tot de vijf andere domeinen geen afgebakend, maar een algemeen domein.

1.2 Het boa-stelsel in ontwikkeling

1.2.1 Het boa-stelsel in ontwikkeling

Het boa-stelsel heeft door de jaren heen aanzienlijke veranderingen doorgemaakt. De oorsprong van de term *buitengewoon opsporingsambtenaar* gaat terug tot de invoering van de Politiewet 1993. Artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering creëerde de mogelijkheid om aan bepaalde personen die geen *algemene opsporingstaak* hebben, opsporingsbevoegdheid toe te kennen. De opsporingstaak is beperkt, in de zin dat alleen specifiek omschreven strafbare feiten mogen worden opgespoord, die later binnen domeinen zijn ondergebracht. Dit markeerde het officiële begin van het boa-stelsel, waardoor medewerkers van de gemeentelijke diensten, het openbaar vervoer en andere specialistische werkterreinen bevoegd werden om bepaalde strafbare feiten op te sporen. Vóór de invoering van de Politiewet 1993 bestond onder meer de figuur van de 'onbezoldigde ambtenaar van de gemeentepolitie'. Deze kon algemene of beperkte opsporingsbevoegdheid hebben.[8] Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 is de onbezoldigde ambtenaar verdwenen en is de boa als nieuwe soort opsporingsambtenaar ingevoerd.

Vanaf 2010 werd het boa-stelsel herzien om de versnippering van taken en bevoegdheden te verminderen. Gelijktijdig met de invoering van de Nationale politie en Politiewet 2012 resulteerde dit in een uniform systeem met de al eerder genoemde domeinen: (I) openbare ruimte, (II) milieu, welzijn en infrastructuur, (III) onderwijs, (IV) openbaar vervoer, (V) werk, inkomen en zorg. Daaraan werd domein VI toegevoegd, als restcategorie voor de boa's die niet goed passen in de domeinen of het functiehuis van de organisaties. Met dit boa-stelsel is de rol van boa's, die zich richten op opsporing van 'kleinere feiten', zichtbaarder en belangrijker geworden. Zij hebben in de loop der tijd een steeds breder takenpakket gekregen en zijn steeds belangrijker voor de leefbaarheid in Nederland.[9]

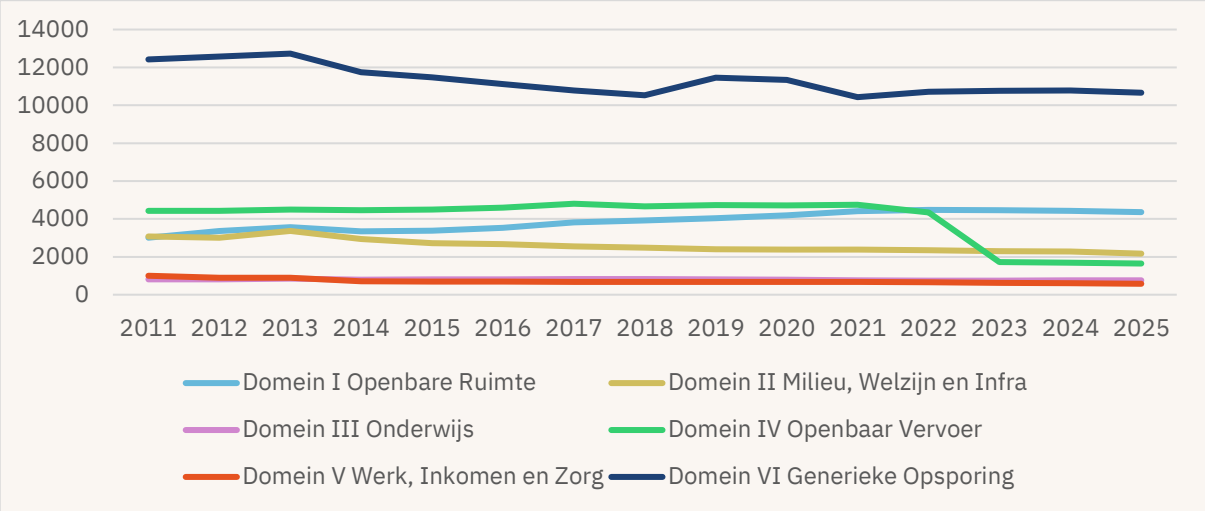
In het afgelopen decennium is er in de boa-sector een toenemende behoefte aan bescherming en bewapening, mede door (een ervaren) verharding van de samenleving (bijv. jongeren met wapens, media-aandacht voor messen). Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de pilot waarbij boa's domein I onder voorwaarden een wapenstok mogen dragen en de invoering daarvan.[10] Ook wordt geïnvesteerd in

[7] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 12 november). *Eerste beschouwing ten behoeve van de visie over de boa functie en het boa bestel* (Kamerstuk 29628, nr. 1048). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z20296&did=2021D43360.
[8] *Kamerstukken II* 1991/92, 22 562, 3, p. 22: ''Artikel 4, tweede lid, en artikel 10, eerste lid, van de huidige Politiewet spreken van onbezoldigde ambtenaren van korpsen van gemeentepolitie en rijkspolitie. Hiermede wordt gedoeld op een heterogene groep van personen, die voor de goede uitoefening van een andere functie dan die van politieambtenaar (bijvoorbeeld omdat zij belast zijn met het toezicht op de naleving van bijzondere wetten) algemene of beperkte opsporingsbevoegdheid behoeven.'
[9] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 12 november). *Eerste beschouwing ten behoeve van de visie over de boa functie en het boa bestel* (Kamerstuk 29628, nr. 1048). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z20296&did=2021D43360
[10] Lakerveld, J. van, Lindeboom, G.-J., & Matthys, J. (2022). *Evaluatie van de inzet en het gebruik van de korte wapenstok door buitengewone opsporingsambtenaren (boa's)* (WODC Rapport 3197). PLATO / OCKHAM IPS / ISGA / WODC. https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3182.

opleiding en professionalisering. Deze trend zien we in ieder geval bij boa's werkzaam in domeinen I, II en IV.[11]

Ondanks (of dankzij) bovenstaande ontwikkelingen is het aantal boa's vanaf de herijking in 2010 redelijk stabiel. In totaal zijn in de afgelopen vijftien jaar steeds ruim 20.000 personen werkzaam als boa. De afname van het aantal boa's-VI wordt verklaard doordat de NS besloot hoofdconducteurs geen boa meer te laten zijn (2022, groene lijn). We zien ook dat van alle domeinen het domein VI het grootste is en over de jaren wel iets afneemt, maar globaal gelijk blijft.

Figuur 1.1 Ontwikkeling aantal boa's per domein



Bron: Justis

1.3 Boa's-VI, een vreemde eend in de bijt

Voor de boa's in domein VI geldt – in tegenstelling tot de boa's in de andere domeinen – niet een beperking tot een bepaald terrein of specialisme, of specifieke strafbare feiten. Zij zijn bevoegd opsporingsactiviteiten te verrichten naar strafbare feiten die binnen hun uiteenlopende functies vallen. Het domein VI is daarmee, zo staat vermeld in de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar, 'een vreemde eend in de bijt'. 'Dit is niet een domein ontstaan vanuit de inhoud, maar een soort van restcategorie bestaande uit boa's die veelal algemene opsporingsbevoegdheid hadden'. Met een omvang van 10.000 personen (van de 20.000 boa's) is het wel een nogal omvangrijke 'eend'.

De minister van Justitie en Veiligheid bepaalt door middel van de Regeling domeinlijsten, welke boa's onder welk domein worden gebracht. De boa's-VI zijn werkzaam voor een landelijke overheidsinstantie en vooral in dienst van de politie, Douane, DJI en KMar. In dit domein verrichten boa's taken op zeer uituiteenlopende terreinen, variërend van het opnemen van aangiftes tot het bewaken van Schiphol, van het schrijven van processen-verbaal tot het controleren van vrachtcontainers, en het vervoer van arrestanten en vreemdelingen en nog veel meer. Onderdelen van de taken worden uitgevoerd op basis van eigen wettelijke bevoegdheden. Wanneer bijvoorbeeld bij het houden van toezicht op de wet wapens en munitie (KMar) of controleren van containers

[11] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 23 juni). *Bijlage bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Uitwerking meerjarige beleidsagenda boa's* (Kamerstuk 29628, nr. 1099). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/23/tk-bijlage-1-uitwerking-meerjarige-beleidsagenda-boa-s; Abraham, M., & Van Soomeren, P. (2020). *Buitengewoon veilig: Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. DSP-groep.

(Douane) het vermoeden van een strafbaar feit ontstaat, mogen de medewerkers hun boa-bevoegdheden toepassen.

Ter illustratie enkele voorbeelden van boa's domein VI:

Politie: **ca. 6.200 boa's-VI**	**Douane:** **ca. 2.600 boa's-VI**	**DV&O:** **ca. 1.200 boa's-VI**	**KMar:** **ca. 300 boa's-VI**
			
Een politiefunctionaris die aan de balie werkt; en o.b.v. buitengewone opsporingsbevoegdheid aangiftes opneemt en ondertekent.	Een douanebeambte die containers in de haven controleert; en o.b.v. buitengewone opsporingsbevoegdheid wanneer hij stuit op een uithaler opsporingsbevoegdheden kan inzetten	Een medewerker van DV&O die als beveiliger in een penitentiaire instelling werkt; en o.b.v. buitengewone opsporingsbevoegdheid proces-verbaal kan opmaken wanneer hij een strafbaar feit constateert.	Een KMar-functionaris die mede-verantwoordelijk is voor de bewaking van de luchthaven; en o.b.v. buitengewone opsporingsbevoegdheid bij verdachte personen fouillering kan inzetten.

Het is de werkgever die de opsporingsbevoegdheid van de functionaris aanvraagt bij Justis. De bevoegdheid dient zich te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de betreffende functie en het daaraan gekoppelde takenpakket, zo staat in de beleidsregels. Deze functie en bijbehorende taakomschrijving moeten vooraf worden afgestemd met de toezichthouder. Meestal vraagt de werkgever een categoriaal besluit aan waarmee meer functionarissen in één keer als boa-VI kunnen worden beëdigd. In de aanvraag wordt onder meer vastgelegd op grond waarvan en met welke noodzaak functionarissen als boa kunnen worden aangesteld en beëdigd, en – indien van toepassing – welke politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen worden aangevraagd. Mits ze voldoen aan de betreffende eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid, kunnen functionarissen vervolgens worden beëdigd tot boa.

Een willekeurig voorbeeld: de KMar introduceert de mogelijkheid tot het doen van een online aangifte om hun werkprocessen te versnellen. Om een proces-verbaal van aangifte te kunnen opmaken en ondertekenen is opsporingsbevoegdheid nodig. De KMar onderbouwt de noodzaak van toekenning van opsporingsbevoegdheid (ondertekenen van aangiften) en geeft aan voor maximaal hoeveel werknemers de bevoegdheid wordt aangevraagd. De (direct) toezichthouder toetst de noodzaak en adviseert over de inhoud van de categoriale aanwijzing. De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) geeft de aanwijzing af.

1.3.1 Doorontwikkeling boa-stelsel en verkenning boa's domein VI

Het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt, ingegeven door de steeds belangrijker rol van de boa in de veiligheidszorg, aan een diepgaande beschouwing van het boa-bestel. Domein VI valt in beginsel buiten deze beschouwing.[12] In 2021 is een eerste verkenning uitgevoerd naar het functioneren van de vijf specifieke domeinen en naar aanleiding daarvan is de Meerjarige

[12] De beschouwing is oktober 2025 afgerond en heeft geleid tot een ontwikkelrichting voor het boa-bestel. De uitkomsten zijn onder andere weergegeven in de brief Ministerie van Justitie en Veiligheid (2025, 2 oktober) De buitengewoon opsporingsambtenaar – een professionele partner met een eigenstandige taak in de publieke ruimte. (Kamerstuk 36395, nr. 22)

Beleidsagenda boa's opgesteld.[13] In deze beleidsagenda boa heeft de minister toegezegd om (in later stadium, separaat) de verkenning naar (het omvangrijke en complexe) domein VI uit te voeren. Daarnaast heeft de minister in 2023 toegezegd nader te verkennen of het toekennen van de geweldsbevoegdheid – niet via de boa-status maar door toekenning van een wettelijke taak – aan meer overheidsfunctionarissen wenselijk is. [14] Deze toezegging leidde tot onder andere behoefte aan onderzoek over het functioneren van het zesde boa-domein: generieke opsporing.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum (WODC), op aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid, heeft DSP-groep in samenwerking met onderzoeksbureau De strafzaak onderzoek gedaan naar deze grootste groep boa's. In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen.

1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel het juridische en praktische functioneren van het generieke domein (domein VI) van het boa-bestel te onderzoeken. De hoofdvragen van het onderzoek luiden:

"Hoe functioneert het boa-bestel in het domein generieke opsporing (domein VI) in juridisch en praktisch opzicht? Wat zijn mogelijke wijzigings- en/of verbeterpunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein? En in hoeverre is de constructie voor het toekennen van de geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen aan boa's generieke opsporing (domein VI) juridisch houdbaar?"

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen.[15]

Juridisch kader

1. Welke juridische regels en uitgangspunten zijn van toepassing met betrekking tot de toekenning van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen?
2. Hoe is het toezicht op de taakuitoefening geregeld?

Praktijk

3. Welke organisaties beschikken over boa's werkzaam binnen domein VI?
4. Hoeveel boa's domein VI werken er (naar schatting) voor deze organisaties?
5. In welke behoefte van deze organisaties voorzien deze boa's?
6. Welke taakomschrijvingen worden door organisaties gehanteerd?
7. Welke werkgeversconstructies komen voor? (in dienst, inhuur, overig)
8. Welke taken worden door de boa's binnen dit domein feitelijk uitgevoerd?
9. In welke mate maken boa's-VI gebruik van hun opsporingsbevoegdheid? Welke politiebevoegdheden en geweldsmiddelen worden daarbij feitelijk toegepast?
10. In hoeverre handelen boa's-VI in overeenstemming met de toepasselijke normen, in het bijzonder wanneer zij geweld aanwenden?
11. Hoe is een veilige taakuitvoering geborgd?

[13] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 23 juni). *Bijlage bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: Uitwerking meerjarige beleidsagenda boa's* (Kamerstuk 29628, nr. 1099). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/23/tk-bijlage-1-uitwerking-meerjarige-beleidsagenda-boa-s.
[14] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2023, 7 december). *White paper versterking van de politiefunctie* (Kamerstuk 29628, nr. 1194). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z19821&did=2023D48361
[15] In overleg met de begeleidingscommissie zijn de oorspronkelijke vragen enigszins geherformuleerd tijdens het onderzoek.

12. Hoe worden de betrouwbaarheid en bekwaamheid van boa's-VI feitelijk geborgd?
13. Hoe wordt toezicht in de praktijk uitgevoerd?

Conclusies en aanbevelingen

14. In hoeverre is de constructie van het toekennen van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen aan boa's generieke opsporing (domein VI) juridisch houdbaar?
15. Wat zijn mogelijke wijzigings- en/of verbeterpunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein?
16. Tot welke concrete aanbevelingen leiden de onderzoeksbevindingen?

1.5 Onderzoeksverantwoording

1.5.1 Onderzoeksmethoden

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te komen, is een combinatie van onderzoeksmethoden ingezet. Het juridisch kader is onderzocht aan de hand van documentonderzoek en interviews met betrokken stakeholders. Het onderzoek naar de praktijkuitvoering richt zich eerst op een landelijk beeld op basis van aantallen. Vervolgens is het onderzoek toegespitst op de vier organisaties die de meeste boa's-VI in dienst hebben: politie, Douane, DV&O en KMar; samen goed voor 10.327 van de 10.683 boa's-VI[16]. In aanvulling daarop hebben enkele gesprekken plaatsgevonden met betrokken stakeholders uit andere organisaties om de uitkomsten in een breder licht te zien.

Er is gekozen voor een zo breed mogelijk onderzoek waarbij veel functionarissen zijn bevraagd. Op deze wijze kan een beeld worden geschetst van de (brede waaier aan) functies en taken van boa's-VI in de uitvoeringspraktijk. Door vervolgens met een selectie van boa's werkzaam bij politie, Douane, DV&O en KMar in gesprek te gaan, is dit beeld verder ingekleurd.

De methoden en onderzoeksvragen die daarmee worden geadresseerd zijn weergegeven in het volgende figuur 1.2 en worden navolgend toegelicht.

[16] Bron: Screeningsautoriteit Justis, peildatum 9 maart 2025.

Figuur 1.2 Onderzoeksmethoden



Documentonderzoek. De relevante wettelijke regelingen zijn bestudeerd om het formeel kader van boa's-VI in kaart te brengen. Het gaat hierbij niet alleen om boa-gerelateerde wetgeving zoals het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO), de Ambtsinstructie voor de politie, Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren en het Wetboek van Strafvordering, maar ook andere van toepassing zijnde wetten als de Algemene Douanewet, Wet wapens en munitie (WWM) en de Penitentiaire beginselenwet (PBW).
Daarnaast zijn diverse beleidsdocumenten en studies gescand, ook stukken die betrekking hebben op specifieke (onderdelen van) de organisaties. Hoewel binnen de scope van het onderzoek dergelijke studies niet uitputtend konden worden bestudeerd, gaf dit een goed beeld van de context en het werkveld waarin boa's-VI actief zijn.

Onderzoek van geweldsincidenten. Bij de Rijksrecherche is navraag gedaan naar onderzoeken die door de Rijksrecherche zijn ingesteld naar aanleiding van meldingen van geweld door een boa-VI. De Rijksrecherche onderzoekt een geweldsincident onder andere wanneer vuurwapengebruik heeft geleid tot enig letsel of de dood en wanneer de toepassing van geweld heeft geleid tot zwaar lichamelijk letsel of de dood. Er is ook een jurisprudentieonderzoek uitgevoerd om geweldsincidenten met boa's-VI op te sporen.

Interviews met landelijke stakeholders. Er zijn inhoudelijke gesprekken geweest met o.a. vertegenwoordigers van het ministerie van JenV (3p), Justis (3p), OM (1p landelijk parket en 1p

Rijksrecherche). Ook is met verschillende direct toezichthouders gesproken (4p) en met een respondent van het VIK (afdeling Veiligheid Integriteit en Klachten bij de politie 1p). In totaal zijn op deze wijze 13 respondenten bevraagd. Verslagen van de interviews zijn teruggelegd ter accordering voor een check op feitelijke onjuistheden. Verschillende respondenten zijn meermaals gesproken en hebben vaak ook schriftelijke vervolgvragen voorgelegd gekregen of hebben per e-mail of telefoon vervolgvragen beantwoord. Interviews vonden vooral live plaats, in sommige gevallen via MS-Teams.

(Groeps)interviews bij Politie, DV&O, KMar en Douane. Er zijn per organisatie minimaal drie (groeps)gesprekken gevoerd met portefeuillehouders en anderen die een overkoepelend overzicht hebben over (een deel van) de inzet en organisatie van boa's in betreffende organisatie. Per organisatie zijn daarnaast minimaal twee groepsgesprekken georganiseerd met boa's. De precieze samenstelling is bepaald in overleg met de organisaties. Daarbij is ernaar gestreefd om boa's met verschillende taken en bevoegdheden te spreken. In totaal zijn op deze wijze 53 medewerkers bevraagd (zie tabel voor verdeling). Sommige respondenten zijn meerdere keren gesproken. Verslagen zijn teruggelegd ter accordering voor een check op feitelijke onjuistheden. De interviews vonden live en via MS-Teams plaats.

Tabel 1.1 verdeling respondenten

	Politie	Douane	DV&O	KMar
Aantal respondenten	**15** (3 gesprekken op overkoepelend niveau, 2 groepsgesprekken met o.a. boa's)	**15** (1 gesprek op overkoepelend niveau, 2 groepsgesprekken met o.a. boa's)	**10** (1 gesprek op overkoepelend niveau, 2 groepsgesprekken met o.a. boa's)	**13** (1 gesprek op overkoepelend niveau, 2 groepsgesprekken met o.a. boa's)

Enquête onder boa's. We hebben een enquête uitgezet bij boa's-VI werkzaam bij de politie, Douane, DV&O en KMar. Hiervoor is een beroep gedaan op de contactpersonen bij de organisaties, vaak degene zelf of via degene bij wie we het eerste interview afnamen. Aan hen is gevraagd de enquête uit te zetten bij (een steekproef van) de boa's, waarbij ook variatie is opgezocht. Op basis van een poweranalyse[17] is berekend hoe groot de bruto steekproef zou moeten zijn om voldoende betrouwbare uitspraken te krijgen. Dit aantal is vermenigvuldigd met een factor 3,3 (uitgaande van een responspercentage van 30%) en als instructie meegegeven aan de organisaties. Hoeveel uitnodigingen er zijn verspreid is niet exact te achterhalen, ook omdat de wijze waarop de enquête precies is verspreid, verschilt per organisatie(onderdeel), net als de organisatie van boa's binnen de organisaties. Binnen alle organisaties zijn meerdere reminders verstuurd.
De door de onderzoekers opgestelde uitnodigingen zijn vanuit de organisaties doorgestuurd met een open link naar de online enquête waarop boa's vragen konden beantwoorden. Uiteindelijk hebben op deze manier 840 boa's de enquête volledig ingevuld.[18] Uitgaande van de instructie over de bruto steekproef, levert dit een responspercentage per organisatie op variërend van 12 tot 36 %.
Omdat er geen controle is geweest op de precieze wijze van uitzetten, en bepaalde onderdelen door de organisaties expliciet zijn aangeschreven om voldoende variatie in de respons te bereiken, is het realistisch te verwachten dat dat de data een mogelijke bias hebben. Er is daarom voorzichtigheid geboden bij het generaliseren van de uitkomsten. We presenteren om die reden dan ook aantallen in plaats van percentages.

[17] Een poweranalyse is een berekening om de minimale steekproefomvang voor het onderzoek te bepalen, gegeven de populatiegrootte en het gewenste betrouwbaarheidsinterval.
[18] 840 is het aantal na dataopschoning. Aanvankelijk begonnen circa 1000 boa's aan het invullen van de vragenlijst, maar zij hebben dat niet allen afgemaakt.

Tabel 1.2 Responseverdeling enquête

	Politie	Douane	DV&O	KMar
Aantal boa's-VI Peildatum 9 maart 2025	6.202	2.574	1.128	323
Aantal respondenten	361	297	112	50
Beoogde bruto steekproef (5% betrouwbaarheidsinterval)	1000	1000	900	323
Responspercentage t.o.v. steekproef	36%	30%	12%	15%

Interviews met werkgevers met een beperkt aantal boa's in dienst. Met vertegenwoordigers van twee willekeurig geselecteerde organisaties die ten opzichte van bovengenoemde organisaties aanzienlijk minder boa's in dienst hebben, is een gesprek gehouden over de taken, bevoegdheden, ervaringen en knelpunten met 'hun' boa's. Daartoe zijn het CJIB en Rijkswaterstaat geselecteerd.

Aanvullende gesprekken. Tot slot zijn enkele aanvullende gesprekken gevoerd met uiteenlopende respondenten ter reflectie, om kennisleemtes (enigszins) op te vullen, of omdat ze op de lijn kwamen naar aanleiding van de enquête. Zo is gesproken met een van de opstellers van het WARP-advies[19] en enkele boa's. Ook zijn verschillende respondenten die we eerder spraken nogmaals benaderd om vervolgvragen te stellen.

Verificatie. Tekstpassages met uitkomsten op hoofdlijnen zijn teruggelegd bij de vier organisaties die in het onderzoek worden uitgelicht: politie, Douane, DV&O en KMar. Zij hebben alle schriftelijk gereageerd op de voorgelegde tekstpassages en daarmee betreffende uitkomsten geverifieerd. De opmerkingen zijn verwerkt en hebben geleid tot aanscherpingen in de conceptteksten. Ook de betrokken beleidsmedewerkers van het ministerie van JenV en dienst Justis hebben delen van het rapport voorgelegd gekregen en becommentarieerd op feitelijke (on)juistheden. Dit leidde tot aanscherpingen van de conceptteksten ten aanzien van onder andere het juridisch kader en verdere conclusies over knelpunten.

Begeleiding onderzoek. Het onderzoek werd begeleid door een commissie ingesteld door het WODC (zie bijlage 1). De leden adviseerden over de uitvoering van het onderzoek, stelden kritische vragen gedurende het veldwerk en becommentarieerden de verschillende versies van het rapport.

1.5.2 Verloop veldwerk

Het veldwerk vond plaats van januari 2025 tot en met november 2025.

Uiteindelijk waren respondenten erg betrokken, maar aanvankelijk verliep de uitvoering van het onderzoek op onderdelen moeizaam, mede door de complexe organisatie van het stelsel. Omdat het voorafgaand niet duidelijk was hoe boa's-VI zijn georganiseerd en de boa's-VI geen apart aan te wijzen groep vormen binnen de organisaties, was het zoeken 'onder wiens verantwoordelijkheid ze vallen', binnen welke organisatieonderdelen ze werkzaam zijn en hoe we ze konden benaderen. Ook de contactpersonen bij de organisaties worstelden hiermee. Er was vaak op tactisch en uitvoerend niveau niet een duidelijk aanspreekpunt binnen de organisaties voor boa's Vl. Daarbij vallen twee grote doelgroepen (Douane, KMar) niet onder het ministerie van JenV (maar onder het Ministerie van

[19] Wetenschappelijke adviesraad van de politie (WARP) publiceerde in 2024 onderzoek naar de geweldsmonopolie en de geweldsbevoegdheden bij boa's domein I: Wetenschappelijke Adviesraad Politie. (2023, 7 december). *Geweldsmonopolie onder vuur: naar een houdbaar perspectief op geweldsmiddelen* (Bijlage II bij White Paper Versterking van de politiefunctie). Ministerie van Justitie en Veiligheid. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/07/tk-bijlage-3-wat-hebben-we-te-beschermen

Financiën en het Ministerie van Defensie). Hierdoor was het even zoeken naar de juiste personen en contacten om formeel toestemming te verkrijgen voor deelname aan het onderzoek en om vervolgens de juiste personen te vinden die binnen deze organisaties het veldwerk konden helpen uitvoeren.

Voorts waren respondenten in aanvang soms terughoudend bij het maken van interviewafspraken, het organiseren van groepsgesprekken en het uitzetten van de enquête. Herhaaldelijk moest worden benadrukt dat organisaties niet op de uitkomsten worden 'afgerekend' en dat er geen sprake is van een audit of doorlichting van betreffend organisatieonderdeel. Ons verkennend onderzoek werd in aanvang soms met enige voorzichtigheid bekeken, ook omdat verschillende onderdelen van organisaties al te maken hebben (gehad) met inspectieonderzoek of vragen[20]. Toch was er uiteindelijk bij alle partijen sprake van een toenemend enthousiasme en medewerkingsbereidheid en ook veel belangstelling voor het onderzoek en de uitkomsten.

1.6 Terminologie

De in dit hoofdstuk gebruikte term 'opsporingsbevoegdheid' heeft twee betekenissen. Deze wordt zowel gebruikt om aan te geven dat een persoon de status van opsporingsambtenaar heeft, als om aan te geven dat een opsporingsambtenaar een bepaalde handeling mag verrichten ter opsporing, zoals het aanhouden van een verdachte. Om verwarring te voorkomen hanteren wij in dit rapport zoveel mogelijk de term 'opsporingsbevoegdheid' (enkelvoud) als het gaat om de status van opsporingsambtenaar en de term 'opsporingsbevoegdheden' (meervoud) als het gaat om het recht om bepaalde handelingen te verrichten.
Iemand die boa is, voert de opsporingstaak meestal niet continu en soms slechts incidenteel uit. Voor het overige vloeien de werkzaamheden voort uit de taken die bij de functie horen waarvoor hij is aangesteld (zoals beveiligen). De taken die bij de functie horen duiden wij aan als 'reguliere taken'.

1.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is kort ingegaan op het boa-stelsel en de plek van boa's-VI daarin. Ook is het doel en de opzet van het onderzoek besproken. Met deze kennis gaan we in hoofdstuk 2 in op het juridisch kader van boa-VI – en waarin deze verschilt van het kader van andere boa's. De focus in dit juridisch technische hoofdstuk ligt op de toekenning en het gebruik van bevoegdheden. Vervolgens gaan we in hoofdstukken 3 en 4 in op de praktijkuitvoering. In hoofdstuk 3 schetsen we een beeld van de organisaties waar boa's domein VI voor werken. Ook geven we de aantallen en ontwikkelingen weer. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de taken en bevoegdheden van de boa's in de praktijk, vanuit het perspectief van de boa's zelf. Hoofdstuk 5 doet verslag van het onderzoek naar screening en opleiding, waarna hoofdstuk 6 ingaat op toezicht en norm-conform handelen. Ieder hoofdstuk eindigt met aandachtspunten. De conclusies worden getrokken in hoofdstuk 7, waarin ook alle onderzoeksvragen worden beantwoord. In de bijlagen zijn onder andere de uitkomsten opgenomen van de enquête onder boa's domein VI.

In deze rapportage gaan we uit van de stand van zaken van medio 2025.

[20] Bijvoorbeeld in het kader van de vernieuwing van het stelsel bewaken en beveiligen waarin ook boa's werkzaam bij de politie een plek hebben, of DV&O-inzet bij de Handhaving- en Toezichtlocatie Hoogeveen en het -voorheen- ontbreken van een wettelijke basis voor geweldstoepassing en fouilleringen door boa's (beide besproken in de Tweede Kamer). Zie bijvoorbeeld Inspectie Justitie en Veiligheid. (2023, 27 maart). *Vervolgonderzoek naar onder andere de wettelijke basis geweldgebruik boa's HTL* (Kamerstuk 19637, nr. 2478; kenmerk 4569940). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/05/tk-bijlage-brief-htl-hoogeveen; Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 20 december). *Voortgang versterking en vernieuwing stelsel bewaken en beveiligen 2024* (Kamerstuk 29628, nr. 1194). Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/20/tk-voortgang-versterking-en-vernieuwing-stelsel-bewaken-en-beveiligen-2024.

2. Juridisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het juridische kader met betrekking tot boa's-VI beschreven. Er wordt ingegaan op de regels over de toekenning en aanwending van opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen aan boa's-VI. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de zogenoemde stapeling van bevoegdheden en middelen, waarvan sprake kan zijn wanneer de boa-VI ook bevoegdheden en middelen heeft op grond van zijn reguliere taken. Navolgend wordt ingegaan op de vraag of in bijzondere gevallen zonder wettelijke grondslag mag worden opgetreden. Tot slot wordt ingegaan op de juridische houdbaarheid van deze constructie. De uitkomsten zijn voornamelijk gebaseerd op deskresearch.

De informatie draagt bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- *Welke juridische regels en uitgangspunten zijn van toepassing met betrekking tot de toekenning van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen?*
- *In hoeverre is de constructie van het toekennen van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen aan boa's generieke opsporing (domein VI) juridisch houdbaar?*

Veel van deze regels zijn van toepassing op boa's in het algemeen, sommige hebben specifiek betrekking op boa's-VI. Het hoofdstuk is zo opgebouwd dat per thema steeds eerst de aspecten worden besproken die betrekking hebben op boa's in het algemeen en daarna de aspecten die specifiek over boa's-VI gaan. In 2.9 wordt beschreven welke aandachtspunten bestaan ten aanzien van de juridische constructie voor de toekenning van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen. Voor dat het juridisch kader wordt beschreven, wordt kort ingegaan op de betekenis van het legaliteitsbeginsel.

Legaliteitsbeginsel: het vereiste van een wettelijke grondslag

Het hierna beschreven juridische kader houdt in sterke mate verband met het zogenoemde legaliteitsbeginsel. Dat houdt grofweg in dat handelingen door overheidsfunctionarissen die impact kunnen hebben op burgers, alleen mogen worden uitgevoerd wanneer deze functionarissen daartoe bevoegd zijn gemaakt door middel van een bepaling bij of krachtens wet in formele zin. Het legaliteitsbeginsel is ten aanzien van strafvorderlijk optreden neergelegd in artikel 1 Wetboek van Strafvordering (Sv). Het is ook van toepassing op het optreden door boa's.

Dat een formeel-wettelijke basis moet bestaan voor strafvorderlijk optreden houdt onder meer verband met grondwettelijke bepalingen. Er moet een formeel-wettelijke grondslag bestaan wanneer met een bepaalde handeling een meer dan beperkte inbreuk wordt gemaakt op een grondrecht, vaak het recht op privacy (art. 10 Gw) of het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam (art. 11 Gw). In de Grondwet is namelijk bepaald dat zo'n inbreuk alleen toegelaten is wanneer dat bij of krachtens de wet (in formele zin) is bepaald. Zo levert een fouillering een inbreuk op het recht op privacy op. Daarvoor is dus een wettelijke bevoegdheid vereist. Die is gegeven in onder andere het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 2012, wat beide wetten in formele zin zijn. Ook voor de toepassing van geweld en de inzet van vrijheidsbeperkende en geweldsmiddelen, is een grondslag in een wet in formele zin vereist. Het legaliteitsbeginsel reikt niet zo ver dat voor *iedere* handeling die een opsporingsambtenaar verricht en inbreuk maakt op een grondrecht, een specifieke wettelijke grondslag aanwezig moet zijn. Zo wordt algemeen aangenomen dat een opsporingsambtenaar ter

opsporing in beginsel alle handelingen mag verrichten die noodzakelijk zijn in het kader van de taakuitoefening wanneer daarmee een slechts beperkte inbreuk wordt gemaakt op een grondrecht. De grondslag voor het handelen wordt dan gezien in de taakstellende normen artikel 141 en 142 Sv.

Er kunnen ook andere dan grondwettelijke redenen bestaan waarom opsporingsbevoegdheden worden toegekend. Zo is een bevoegdheid in beginsel vereist wanneer een handeling wordt verricht waarmee zonder die bevoegdheid een strafbaar feit zou worden begaan. In het kader van dit onderzoek is ook een relevante reden dat het opsporingsonderzoek betrouwbare resultaten moet opleveren. Daarom mag een aangifte bijvoorbeeld niet door iedere willekeurige burger worden opgenomen, maar is dat een bevoegdheid van een opsporingsambtenaar (art. 163 Sv).

2.2 Boa's-VI

2.2.1 Wat is een boa?

Onderscheid tussen algemene en buitengewone opsporingsambtenaren

Er kunnen twee categorieën opsporingsambtenaren worden onderscheiden: algemene opsporingsambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren (boa's). Het verschil is gelegen in de omvang van de opsporingstaak en van de bevoegdheden.

Algemene opsporingsambtenaren – een term die gangbaar is, maar niet in de wet voorkomt – zijn belast met de opsporing van alle soorten strafbare feiten, ongeacht in welke wet deze feiten strafbaar zijn gesteld. Volgens artikel 141 Sv zijn alle officieren van justitie en specifiek aangeduide ambtenaren van de politie, de Koninklijke marechaussee (KMar) en de bijzondere opsporingsdiensten algemeen opsporingsambtenaar. Zij mogen ter opsporing in beginsel alle bevoegdheden aanwenden die in het Wetboek van Strafvordering en bijzondere strafwetten zijn toegekend aan opsporingsambtenaren.

Buitengewone opsporingsambtenaren (art. 142 Sv) hebben een beperkte opsporingstaak. De beperking is bepaald aan de hand van ofwel specifieke in de boa-akte aangeduide strafbare feiten ofwel strafbare feiten die bij de uitoefening van taken die bij een specifieke functie horen, worden geconstateerd, waarbij het noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de functie om deze feiten op te sporen.[21]

Domeinen

Op grond van artikel 142 lid 2 Sv kan bij het bepalen van de omvang van de opsporingstaak in de akte of aanwijzing worden verwezen naar een van de domeinen die zijn onderscheiden in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: de Regeling): I. Openbare ruimte; II. Milieu, welzijn en infrastructuur; III. Onderwijs; IV. Openbaar vervoer; V. Werk, inkomen en zorg; VI. Generieke opsporing. Domeinen I tot en met V zijn thematisch afgebakend. In de Regeling wordt aangegeven welke wettelijke bepalingen onder de reikwijdte van de opsporingstaak van de boa's van domeinen I tot en met V kunnen vallen. Volgens onderdeel 5 van de Beleidsregels boa kan een boa in beginsel in slechts één domein werkzaam zijn.[22]

[21] Volgens onderdeel 2 van de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar is een boa '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, zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten.' Hoewel dat niet onjuist is, is deze omschrijving niet onderscheidend ten opzichte van algemene opsporingsambtenaren.

[22] Dat kan alleen anders zijn wanneer een boa in een tweede domein werkzaam is als vrijwilliger voor een private organisatie die een functie uitoefent 'met specifieke en beperkte taken waarmee een zwaarwegend maatschappelijk belang is gemoeid.'

2.2.2 Boa's-VI

Anders dan de andere domeinen, is domein VI niet afgebakend door middel van wettelijke bepalingen die bij een bepaald thema horen. In de Regeling wordt als afbakening van domein VI gegeven:
De boa generieke opsporing is bevoegd om te handhaven op de volgende artikelen en wetten[23] voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening van de functie en de daaraan gekoppelde taakomschrijving, tenzij de wet zich daartegen verzet.[24]

1. *Alle strafbare feiten voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening van de betreffende functie en het daaraan gekoppelde takenpakket;*
2. *Verordeningen en/of keuren voor zover betrokkene daarvoor door het bevoegde bestuursorgaan is aangewezen;*
3. *Andere strafbare feiten, indien hij daarmee in een concreet opsporingsonderzoek of voor een concreet project door een officier van justitie wordt belast voor de duur van dat onderzoek of project.[25]*

In de praktijk wordt vooral opsporingsbevoegdheid toegekend voor de onder 1. genoemde strafbare feiten.[26]

Uit de combinatie van de Regeling en artikel 142 lid 2 Sv volgt dat de boa-VI in beginsel alle soorten strafbare feiten mag opsporen, mits dat noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de taken die bij de functie van de desbetreffende persoon horen.[27] De bevoegdheid van de boa-VI is dus gekoppeld aan zijn functie en het daaraan verbonden takenpakket.

Er zou kunnen worden gedacht dat er weinig verschil bestaat tussen de algemene opsporingsambtenaar en de boa-VI. Ook de algemene opsporingsambtenaar mag bij de uitoefening van de taken die bij zijn functie horen immers alle opsporingsbevoegdheden uitoefenen. In de praktijk is het verschil gelegen in de specifieke functies en bijbehorende taken. De boa-VI heeft vaak een functie waarbij niet de opsporing de hoofdtaak is, maar iets anders, zoals arrestantenvervoer (DJI) of controle op de naleving van de wet (Douane).[28] Wanneer daarbij het vermoeden van een strafbaar feit ontstaat, mag de boa opsporingsbevoegdheden toepassen, mits deze opsporing verband houdt met de uitoefening van een taak die de desbetreffende boa heeft. Die taak moet ook vallen onder een bij wet aan de boa-werkgever in kwestie toegekende taak. Een werkgever mag dus geen taak toebedelen aan een boa als die geen verband houdt met een bij wet aan de desbetreffende boa-werkgever toegekende taak.

Ten opzichte van boa's in andere domeinen kan bij boa's-VI minder eenvoudig worden vastgesteld of zij in een bepaalde situatie bevoegd waren om op te treden. Bij andere domeinen is de bevoegdheid afgebakend aan de hand van specifieke strafbare feiten die mogen worden opgespoord. Boa's-VI

[23] De redactie van deze bepaling laat te wensen over. 'Strafbare feiten' zijn immers geen artikel of wet.
[24] Met deze beperking 'tenzij de wet zich hiertegen verzet' is mogelijk de situatie bedoeld dat bij wet is bepaald dat een bepaalde bevoegdheid alleen toekomt aan een bepaalde categorie algemene opsporingsambtenaar, zoals een (hulp)officier van justitie.
[25] Hiervan kan gebruik worden gemaakt om boa's te kunnen inzetten vanwege hun specifieke kennis als die niet gerelateerd is aan hun functie.
[26] Bij de onder 2 en 3 is namelijk sprake van een individuele aanwijzing bij akte van opsporingsbevoegdheden en volgens Justis komt het alleen bij uitzondering voor dat boa's-VI individueel worden aangewezen.
[27] De vraag welke bevoegdheden toekomen aan de particuliere functionaris die door een werkgever wordt ingehuurd om boa-taken te verrichten, laten wij rusten, omdat volgens de Beleidsregels boa van inhuur ten aanzien van Domein VI geen sprake kan zijn. Wel zullen wij aandacht besteden aan het inzetten van boa's door een andere werkgever dan de werkgever waar de boa in dienst is.
[28] Er zijn boa's van wie de hoofdtaak wel opsporing is, bijvoorbeeld omdat zij zijn aangesteld om aangiftes op te nemen. Overigens is ook de algemene opsporingsambtenaar in zijn taakuitoefening vaak niet primair met opsporing bezig, maar met bijvoorbeeld handhaving van de openbare orde.

mogen alle strafbare feiten opsporen, mits die opsporing noodzakelijk is in het kader van de uitoefening van de bij de functie behorende specifieke taken. Dat is geen hard criterium, maar vergt een beoordeling van specifieke situaties, waarbij de reguliere taken van de specifieke functionaris bekend moeten zijn. De functionaris zelf en zijn leidinggevende kennen die taken misschien wel, maar voor anderen, zoals rechters, advocaten en verdachten is het niet eenvoudig om de taken te achterhalen.

2.3 Toekenning van opsporingsbevoegdheid

Om als boa te mogen optreden, moet deze opsporingsbevoegdheid hebben. Daartoe moet een functionaris volgens artikel 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO) aan drie voorwaarden voldoen:

1. beschikken over een titel van opsporingsbevoegdheid (2.3.1);
2. beschikken over de bekwaamheid en betrouwbaarheid voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden (2.3.2);
3. beëdigd zijn door of namens de minister van Justitie en Veiligheid, wat moet blijken uit een akte van beëdiging (2.3.3).

Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, heeft de functionaris gedurende vijf jaar opsporingsbevoegdheid. Oftewel: hij mag als boa optreden.

2.3.1 Titel van opsporingsbevoegdheid

Begripsbepaling

De titel van opsporingsbevoegdheid is ‘de rechtsgrond die de bevoegdheid tot opsporen bepaalt van de buitengewoon opsporingsambtenaar’ (art. 2 BBO). De titel van opsporingsbevoegdheid bepaalt ook de omvang van de opsporingsbevoegdheid, doordat wordt bepaald welke strafbare feiten de buitengewoon opsporingsambtenaar bevoegd is op te sporen.[29] De titel kan worden toegekend door middel van een individuele akte van opsporingsbevoegdheid, een categoriale aanwijzing of een aanvullende akte van opsporingsbevoegdheid.

Voorwaarden

De titel van opsporingsbevoegdheid wordt volgens artikel 4 lid 1 BBO alleen verleend ‘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 voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is.’[30]

Wettelijke grondslag

In artikel 142 Sv worden drie categorieën personen onderscheiden die de status van boa kunnen hebben, waarbij het onderscheid is gelegen in de titel waaraan de desbetreffende boa zijn opsporingsbevoegdheid ontleent:

a. personen aan wie door de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend (‘individuele aanwijzing’);

[29] *Stb.* 1994/825, p. 23 (nota van toelichting bij het BBO).
[30] Met ‘de politie’ zal worden bedoeld: algemene opsporingsambtenaren van de politie. Bij de politie zijn immers ook boa’s werkzaam.

b. personen die behoren tot een categorie van functionarissen of een (politie)eenheid[31] die door de minister van JenV is aangewezen ('categoriale aanwijzing');
c. personen die bij of krachtens een bijzondere strafwet zijn aangewezen als opsporingsambtenaar.[32]

Volgens artikel 142 lid 2 Sv is de opsporingsbevoegdheid van de personen onder a en b, beperkt tot de in de akte van opsporingsbevoegdheid of categoriale aanwijzing aangeduide strafbare feiten.

Individuele aanwijzing
In geval van een individuele aanwijzing wordt in een akte van opsporingsbevoegdheid ten aanzien van een specifieke persoon bepaald dat deze opsporingsbevoegd is. Bij de beoordeling van een aanvraag wordt beoordeeld of het noodzakelijk is dat deze specifieke persoon over opsporingsbevoegdheid beschikt.
Het komt volgens een respondent van de dienst Justis alleen zeer uitzonderlijk voor dat specifiek een boa-VI zijn titel van opsporingsbevoegdheid ontleent aan een individuele aanwijzing. Vermoedelijk gaat het daarbij om gevallen waarbij een werkgever voor minder dan vijf boa's opsporingsbevoegdheid wenst, omdat in die gevallen een categoriale aanwijzing niet kan worden aangevraagd.[33]

Categoriale aanwijzing
In geval van een categoriale aanwijzing worden bij een beschikking van de minister van JenV specifieke soorten functionarissen van een bepaalde werkgever aangewezen als personen die als boa kunnen worden beëdigd (art. 142 lid 1 sub b Sv). Uit de categoriale aanwijzing blijkt dat de toekenning van opsporingsbevoegdheid aan een bepaalde soort functionaris noodzakelijk wordt geacht. Daarom hoeft de werkgever deze noodzakelijkheid niet te onderbouwen ten aanzien van een specifieke medewerker met de desbetreffende functie. Wanneer dat in de categoriale aanwijzing is bepaald, wordt aangenomen dat het voor alle in die aanwijzing aangeduide functionarissen noodzakelijk is om over opsporingsbevoegdheid te beschikken.

Het initiatief tot het verkrijgen van een categoriale aanwijzing moet worden genomen door de werkgever. Deze dient (formeel) een aanvraag in bij de minister van JenV voor een bepaalde categorie functionarissen of eenheid (art. 12 BBO). In de aanvraag moeten de volgende gegevens worden vermeld:
- een omschrijving van de categorie of eenheid binnen de organisatie en van de functies, waarvan de opsporingsbevoegdheid deel moet uitmaken;
- een opgave van het hoogste aantal personen dat in die functies moet kunnen worden aangewezen;
- de strafbare feiten waarvoor opsporingsbevoegdheid wordt aangevraagd[34];
- het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid moet gelden.[35]

[31] In de MvT (*Kamerstukken II* 1991/92, 22 562, 3) bij het wetsvoorstel dat leidde tot invoering van de mogelijkheid om categoriale aanwijzingen tot stand te brengen wordt niet uitgelegd wat met de term 'eenheid' wordt bedoeld. Die term komt in de MvT veelvuldig voor en heeft dan steeds de betekenis van politie-eenheid. Mogelijk heeft de term een ruimere betekenis en kan deze bijvoorbeeld ook betrekking hebben op eenheden van bijzondere opsporingsdiensten.
[32] Een voorbeeld zijn de ambtenaren die op grond van artikel 159 WVW 1994 zijn belast met de opsporing van de strafbare feiten op grond van die wet. In het Besluit aanwijzing ambtenaren belast met opsporing ex artikel 159 Wegenverkeerswet 1994 is bepaald welke ambtenaren dit precies betreft.
[33] Bijlage J sub A bij het BBO.
[34] Ten aanzien van boa's-VI is dit niet relevant, omdat hun opsporingsbevoegdheid niet is beperkt tot bepaalde strafbare feiten.
[35] Buiten dat grondgebied mag de boa geen opsporingsbevoegdheden toepassen.

De uitvoering van het verlenen van de categoriale aanwijzing is gemandateerd aan de dienst Justis.[36] De categoriale aanwijzing vindt plaats door middel van een beschikking die in de Staatscourant wordt geplaatst. Over de inhoud van de beschikking is in artikel 13 BBO alleen vermeld dat het maximale aantal personen dat op grond van de beschikking als boa kan worden aangewezen, erin moet worden vermeld.[37] Praktisch worden in de beschikkingen alle aspecten genoemd die in de aanvraag moeten zijn opgenomen. Daarnaast wordt aangegeven wie de toezichthouder en de direct toezichthouder zijn (art. 36 BBO). Ten aanzien van de strafbare feiten waarvoor in de beschikking een titel van opsporingsbevoegdheid wordt verleend, wordt verwezen naar de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. De beschikking is vanaf de datum van inwerkingtreding vijf jaar geldig, maar kan steeds worden verlengd (art. 4 lid 3 BBO).

Binnen domein VI wordt op grote schaal gebruik gemaakt van categoriale aanwijzingen. Er bestaat een grote diversiteit aan werkgevers van boa's-VI. Per werkgever bestaat een aparte categoriale aanwijzing. Er zijn momenteel dan ook tientallen categoriale aanwijzingen binnen domein VI van kracht.

Een voorbeeld van een categoriale aanwijzing voor boa's-VI is het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022.[38] In artikel 2 wordt aangegeven op welke soorten functionarissen het besluit betrekking heeft. In artikel 3 wordt aangegeven dat de boa's waarop deze aanwijzing betrekking heeft, tot domein VI behoren. Ook wordt hierin de opsporingsbevoegdheid afgebakend door te bepalen dat deze geldt het grondgebied van Nederland en alleen 'voor zover noodzakelijk voor een goede vervulling van de aan de functie gerelateerde taken'. Op grond van dit Besluit (lid 4) kunnen maximaal 7.000 personen als boa worden beëdigd. In artikel 5 worden de toezichthouder en de direct toezichthouder aangewezen.

Aanvullende opsporingsbevoegdheid

Op grond van artikel 142 lid 3 Sv kan aan een boa een aanvullende opsporingsbevoegdheid worden toegekend, waarbij de boa bevoegd wordt gemaakt om andere strafbare feiten op te sporen dan die in de titel van opsporingsbevoegdheid zijn opgenomen die op de desbetreffende boa van toepassing is. Volgens artikel 14 BBO moet de werkgever daartoe een aanvraag indienen. De aanvraag kan betrekking hebben op een groep van functionarissen waarop een categoriale aanwijzing van toepassing is. Volgens artikel 3 BBO kan een aanvullende opsporingsbevoegdheid worden toegekend 'indien die opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie van de desbetreffende persoon of de dienst waarbij hij werkzaam is'. Hieruit lijkt te volgen dat geen aanvullende opsporingsbevoegdheid mag worden toegekend voor de uitoefening van taken die *buiten* de functieomschrijving vallen en dus ook niet voor taken ten behoeve van een andere werkgever. Wel is denkbaar dat de taakomschrijving wordt uitgebreid en voor een nieuwe taak aanvullende

[36] De mandaatconstructie is geregeld in artikel 2 lid 3 sub b, 2° Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid jo. artikel 3 lid 1 sub b Mandaatbesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid jo. artikel 1 sub f Mandaatbesluit hoofden taakorganisaties Ministerie van Justitie en Veiligheid jo. Mandaatbesluit Dienst JUSTIS 2020. Ook het afgeven van individuele aktes van opsporingsbevoegdheid is overigens aan Justis gemandateerd.

[37] Wij hebben geen bron gevonden waaruit blijkt waarom het relevant is dat dit in de aanwijzing wordt vermeld. Volgens een respondent van J&V is het relevant omdat de minister te allen tijde een actueel overzicht moet hebben van het actieve aantal boa's en om de samenwerkingspartners een inschatting te kunnen laten maken hoe zij de samenwerking en ondersteuning kunnen vormgeven. Een andere respondent van J&V gaf aan dat het werken met een maximumaantal ook relevant is met het oog op de wenselijk geachte flexibele inzet van politiepersoneel. Bij de politie springen collega's van andere teams soms bij als dat nodig is. Politie-boa's kunnen niet breed worden ingezet vanwege hun beperkte opsporingsbevoegdheid (bijv. niet voor de handhaving van de openbare orde), maar wel voor deel-politietaken. Als dat op grote schaal gebeurt, kan dat volgens de respondent ten koste gaan van de flexibiliteit van de organisatie.

[38] Uit de titel van het Besluit kan worden afgeleid dat dit besluit betrekking heeft op personen die werkzaam zijn bij de Douane. In het Besluit zelf wordt dit niet vermeld.

opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is.[39] Dat is echter alleen toelaatbaar wanneer de nieuwe toegekende taak valt onder een van de bij wet aan de werkgever toegekende taken.

Wanneer het takenpakket van specifiek een boa-VI wordt uitgebreid, kan ten behoeve van de nieuwe taken aanvullende opsporingsbevoegdheid worden toegekend. Ook in dat geval kan de noodzakelijkheid van de opsporingsbevoegdheid worden ontleend aan een categoriale aanwijzing. Het Besluit aanvulling opsporingsbevoegdheid buitengewoon opsporingsambtenaren Dienst Vervoer & Ondersteuning (*Stcrt*. 2024/18486) is zo'n categoriale aanwijzing en momenteel ook de enige. Dit besluit is een aanvulling op het hiervoor aangehaalde Besluit boa DV&O 2024. Dat besluit verleent de titel van opsporingsbevoegdheid aan 12 verschillende functionarissen. Het aanvullende besluit beperkt zich tot één type functionaris, te weten de (inrichtings)beveiliger. Deze functionaris wordt, in het kader de opsporing op grond van artikel 108 lid 4 Vreemdelingenwet, aanvullend bevoegd gemaakt tot opsporing van vier commune strafbare feiten (waaronder bedreiging en vernieling) voor zover die binnen het Centraal Orgaan opvang asielzoekers in Hoogeveen worden begaan.

Rol van de (direct) toezichthouder

Over de noodzaak voor toekenning van (extra) opsporingsbevoegdheid moet volgens onderdeel 3.2 van de Beleidsregels boa door de boa-werkgever advies worden gevraagd aan de direct toezichthouder en toezichthouder (zie daarover hoofdstuk 6).

2.3.2 Betrouwbaarheid en bekwaamheid

In de artikelen 16 en 17 BBO zijn de eisen met betrekking tot de bekwaamheid en betrouwbaarheid van de boa, waaronder de boa-VI, geregeld.

Betrouwbaarheid

Van 'betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden' is sprake wanneer de persoon van onbesproken gedrag is. Het is aan de minister van JenV– in de praktijk: de dienst Justis – om te bepalen of dat het geval is. Deze doet dit volgens onderdeel 3.3 van de Beleidsregels boa primair aan de hand van de te overleggen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Wanneer de minister dit heeft bepaald, kan een VOG-politiegegevens (VOG-P) vereist zijn. In dat geval wordt niet alleen de justitiële documentatie onderzocht, maar worden ook eventuele gegevens uit politieregistratiesystemen over de betreffende persoon geraadpleegd. Wanneer een akte van opsporingsbevoegdheid is afgegeven, wordt gedurende de vijf jaar waarin deze geldig is, in beginsel geen tussentijdse check uitgevoerd naar eventuele door de boa begane strafbare feiten of ander niet-integer gedrag. Dat kan anders zijn wanneer er signalen zijn ontvangen dat de boa niet meer van onbesproken gedrag is.

Bekwaamheid

Met bekwaamheid wordt bedoeld dat de boa de vereiste examens heeft behaald. Iedere boa moet het examen Boa Basisbekwaamheid afleggen. Met de bekwaamheid wordt bedoeld dat de desbetreffende persoon beschikt over de vastgestelde basiskennis en vaardigheden. Het is de verantwoordelijkheid van de boa-werkgever om de opleiding van de boa te faciliteren.[40]

[39] In dat geval is geen sprake van een aanvullende opsporingsbevoegdheid, maar van aanpassing van de standaard opsporingsbevoegdheid.

[40] Wanneer de bekwaamheid op een andere manier blijkt, bijvoorbeeld omdat een examen van een gelijkwaardige opleiding met goed gevolg is afgelegd, kan ontheffing worden verleend van het afleggen van het examen (Beleidsregels bijlage H). De geldigheidsduur van de ontheffing is maximaal vijf jaar, gerekend vanaf de datum waarop de vergelijkbare opleiding is afgerond. Na die tijd moet in beginsel het boa-examen worden afgelegd, maar ook dan is het mogelijk een alternatieve opleiding te volgen.

Er zijn verschillende opleidingsinstituten die de opleiding voor dit examen kunnen verzorgen. Bij een doorsnee opleidingsinstelling bestaat de boa-opleiding uit in totaal tien lesdagen. Het examen wordt afgenomen door de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH).[41] Het examen Boa Basisbekwaamheid bestaat uit twee onderdelen: rechtskennis en praktijkkennis. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bejegenen van een verdachte en het opmaken van een proces-verbaal. De basisbekwaamheid wordt aangenomen voor een periode van vijf jaar (onderdeel 3.4 Besluit beleidsregels boa). Om ook daarna als boa te kunnen optreden, moet de bekwaamheid opnieuw worden aangetoond doordat opnieuw examen wordt gedaan.

Wanneer aan de boa politiebevoegdheden, vrijheidsbeperkende middelen en/of geweldsmiddelen zijn toegekend, moet daarnaast worden voldaan aan de eisen van de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (RTGB). Op grond van artikel 2 lid 1 RTGB moet de opsporingsambtenaar, en dus ook de boa-VI, met goed gevolg de toets geweldsbeheersing en de toets aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden hebben afgelegd. Deze toetsen zijn door de Politieacademie samengesteld.[42] Na het behalen van deze toetsen wordt de boa voor de duur van één jaar geoefend beschouwd in het gebruik van de politiebevoegdheden en indien toegekend, de geweldsmiddelen pepperspray en korte wapenstok. Ten aanzien het gebruik van een vuurwapen wordt aanvullend geëist dat de toets schietvaardigheid is behaald. Die is een halfjaar geldig. De toepasselijke toetsen moeten dus geregeld opnieuw worden afgelegd. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om te bewerkstelligen dat de boa's worden getraind en de toetsen afleggen (art. 3 RTGB). Wanneer de boa niet aan deze eisen voldoet, moet deze zijn geweldsmiddelen inleveren, waardoor hij niet meer volledig inzetbaar is. In dat geval kan de boa wel worden ingezet voor opsporingstaken waarvoor geweldsmiddelen niet hoeven te worden gebruikt, zoals het opnemen van aangiften.

Er kunnen aanvullende bekwaamheidseisen gesteld in de vorm van een verzwaard examen of een opleidingsprogramma.

De hiervoor besproken regels zijn van toepassing op alle boa's en dus ook op boa's-VI.[43]

2.3.3 Beëdiging

Een boa moet worden beëdigd om bevoegd te zijn om opsporingshandelingen te verrichten. Formeel gebeurt dit door de minister van JenV (art. 18 lid 1 BBO), maar in de praktijk wordt dit namens de minister gedaan door de direct toezichthouder of het hoofd van een dienst waarvoor de boa werkzaam is, na mandatering van de beëdigingsbevoegdheid (art. 21 BBO). De aanvraag tot beëdiging wordt gedaan door de werkgever van de boa, die daarbij een bewijs van de titel van opsporingsbevoegdheid en een bewijs van bekwaamheid van de te beëdigen boa moet overleggen (art. 18 lid 2 BBO).
Er worden twee eden afgelegd: een zuiveringseed (eed, verklaring of belofte van zuivering) en een ambtseed (of ambtsbelofte) (art. 20 BBO). De zuiveringseed houdt in dat de boa verklaart zich te zullen onthouden van ambtsmisdrijven. Bij de ambtseed verklaart de boa dat hij zijn taken nauwgezet en als goed boa zal uitvoeren, binnen de grenzen van de wet zal handelen en waar nodig vertrouwelijkheid in acht zal nemen. De tekst van beide eden is opgenomen in de bijlage bij het BBO. Van de beëdiging wordt een akte van beëdiging opgemaakt, waarin onder andere wordt vermeld voor de opsporing van welke strafbare feiten de boa wordt beëdigd en op welke grondgebied (art. 19 lid 2

[41] https://exth.nl/kandidaten/exameninformatie/boa-basisbekwaamheid/.
[42] https://www.politieacademie.nl/over-ons/nieuws/rtgb-toetsen-bij-de-politieacademie.
[43] Ten aanzien van boa's in domein VI wordt in onderdeel 11.3 van de Beleidsregels boa bepaald dat deze het examen Boa Basisbekwaamheid moeten afleggen waaraan alle boa's moeten voldoen.

BBO). Wanneer de boa bevoegd is om politiebevoegdheden of geweldsmiddelen toe te passen, wordt dit in de akte vermeld (art. 19 lid 3 BBO). De akte van beëdiging kan worden aangepast wanneer daar aanleiding toe bestaat, bijvoorbeeld omdat de titel van opsporingsbevoegdheid of de standplaats is gewijzigd (art. 23 lid 2 BBO). Daartoe is geen nieuwe beëdiging vereist (art. 22 BBO).

Op het punt van de beëdiging bestaan geen afwijkende regels ten aanzien van boa's-VI.

2.4 Bevoegdheden

2.4.1 Opsporingsbevoegdheden

In het Wetboek van Strafvordering worden bevoegdheden toegekend aan opsporingsambtenaren. Wanneer een bevoegdheid in algemene zin aan opsporingsambtenaren is toegekend, zoals de bevoegdheid tot staandehouding van een verdachte (art. 52 Sv), komt deze aan iedere opsporingsambtenaar toe en dus ook aan de boa. Een relevante inkadering is dat deze bevoegdheden alleen mogen worden toegepast wanneer dit noodzakelijk is voor taakuitoefening van de boa en wanneer sprake is van opsporing van strafbare feiten waarvoor de boa opsporingsbevoegd is. Ten aanzien van boa's-VI bestaan geen afwijkende regels.

2.4.2 Politiebevoegdheden

Bij de uitoefening van zijn taak kan het voor een politieambtenaar noodzakelijk zijn om bepaalde handelingen te verrichten, zoals als het toepassen van geweld of het uitvoeren van een veiligheidsfouillering. Veel politieambtenaren mogen dat doen op grond van artikel 7 Pw 2012. De hier besproken bevoegdheden worden daarom politiebevoegdheden genoemd. De term 'politiebevoegdheden' kan verwarring opleveren, omdat niet alle bevoegdheden die de politie heeft, ook politiebevoegdheden in de zin van artikel 7 Pw 2012 zijn. Volgens artikel 7 lid 9 Pw 2012 kunnen sommige politiebevoegdheden niet alleen worden toegekend aan politieambtenaren die zijn aangesteld voor de (algemene) politietaak, maar ook aan een individuele boa of aan een categorie of eenheid boa's.

Het gaat om de volgende bevoegdheden:

- *Gebruik van geweld (art. 7 lid 1 Pw 2012)*
  Voor de toepassing van de Ambtsinstructie wordt onder geweld verstaan: 'elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken' (art. 1 lid 4 sub b Ambtsinstructie). Volgens de bijlage A bij de Beleidsregels boa wordt het slechts vastpakken van een verdachte niet aangemerkt als het aanwenden van geweld, maar het duwen van een verdachte in een bepaalde richting of het met kracht tegenhouden van een verdachte wel.
- *Gebruik van een vrijheidsbeperkend middel (art. 7 lid 1 Pw 2012)*
  Het middel moet afzonderlijk zijn toegekend (zie 3.5.1). Het kan gaan om handboeien of – bij politie-boa's – om andere vrijheidsbeperkende middelen, zoals tie-wraps.
- *Veiligheidsfouillering bij onmiddellijk dreigend gevaar (art. 7 lid 3 Pw 2012)*
  Personen mogen aan hun kleding worden onderzocht en de door hen meegedragen voorwerpen mogen worden onderzocht wanneer de ambtenaar een wettelijke bevoegdheid uitoefent of handelt op grond van de uitoefening van zijn taak en daarbij uit feiten of omstandigheden blijkt van een onmiddellijk dreigend gevaar voor het leven of de veiligheid van die personen of die van de ambtenaar zelf of van derden. De veiligheidsfouillering op grond van deze bepaling mag alleen worden uitgevoerd wanneer dit noodzakelijk is ter afwending van het gevaar.
- *Vervoers- en insluitingsfouillering (art. 7 lid 4 Pw 2012)*
  Wanneer een persoon moet worden vervoerd naar een andere plaats of wanneer deze op een

plaats moet worden ingesloten, mag deze aan de kleding en meegedragen voorwerpen worden onderzocht om vast te stellen of de persoon voorwerpen bij zich heeft die gevaarlijk kunnen zijn voor de persoon zelf of voor anderen.

Voorwaarden voor toekenning van politiebevoegdheden

De politiebevoegdheden worden alleen aan boa's toegekend wanneer dit noodzakelijk is voor de taakuitoefening (onderdeel 3.2 Beleidsregels boa). Bij de beoordeling of de hiervoor genoemde bevoegdheden en middelen aan een boa worden toegekend, worden volgens de Beleidsregels boa de volgende criteria toegepast:

- de boa moet zelf verdachten kunnen aanhouden en overbrengen naar een plaats van verhoor;
- er is geen beroep op de politie mogelijk;
- de bevoegdheid tot het gebruik van geweld staat in verhouding tot de toe te kennen dan wel toegekende opsporingsbevoegdheid;
- de geweldsbevoegdheid, de veiligheidsfouillering, de vervoersfouillering en de insluitingsfouillering mogen pas worden uitgeoefend indien de boa heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen als gesteld in de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (RTGB).

De bevoegdheden om geweld, een veiligheids-, vervoers- of insluitingsfouillering toe te passen worden gerelateerd aan de toegekende opsporingsbevoegdheid (bijlage A Beleidsregels boa). De bevoegdheden mogen dus alleen worden toegepast ter opsporing van feiten waarvoor de boa opsporingsbevoegd is.

Hoewel het laatstgenoemde criterium uitdrukkelijk wordt genoemd als criterium voor de *toekenning* van politiebevoegdheden, heeft het volgens de formulering ervan betrekking op *uitoefening* van de politiebevoegdheden. In de praktijk worden soms politiebevoegdheden toegekend aan een boa die nog niet RTGB-gecertificeerd is. Dat is niet bezwaarlijk, omdat de boa de bevoegdheid pas mag uitoefenen vanaf het moment waarop de boa heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen ten aanzien van die politiebevoegdheden.

Boa's-VI

Volgens onderdeel 11.4 van de Beleidsregels boa kunnen boa's-VI 'optioneel beschikken over de politiebevoegdheden bedoeld in artikel 7, eerste, derde en vierde lid, van de Politiewet 2012'. Aan hen kunnen derhalve alle hiervoor genoemde politiebevoegdheden worden toegekend.

Wanneer een boa onder een categoriale aanwijzing valt, wat bijna altijd het geval is, worden de politiebevoegdheden toegekend door middel van een categoriale aanwijzing. In de categoriale aanwijzingen wordt aangegeven welke specifieke politiebevoegdheden de boa's waarop de aanwijzing betrekking heeft mogen toepassen. In de praktijk wordt daarbij een formulering gebruikt die primair betrekking heeft op de toekenning van gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen. Een voorbeeld is artikel 6 lid 1 van het Besluit boa DV&O 2024 (*Stcrt*. 2024/10470):

'De buitengewoon opsporingsambtenaar kan de in artikel 7, eerste, derde en vierde lid (vervoersfouillering/insluitingsfouillering), van de Politiewet 2012 omschreven bevoegdheden uitoefenen met gebruikmaking van het vrijheidsbeperkend middel handboeien en de geweldsmiddelen korte wapenstok, pepperspray, uitschuifbare wapenstok en vuurwapen.

Aan de CJIB-boa zijn deze bijvoorbeeld niet toegekend.[44]

Wanneer een boa over politiebevoegdheden beschikt, mogen deze uitsluitend worden toegepast wanneer de desbetreffende functionaris als boa optreedt. Bij de uitoefening van de reguliere taken mogen deze dus niet worden ingezet. Het is wel mogelijk dat ten behoeve van de reguliere functie soortgelijke bevoegdheden zijn toegekend (zie daarover 2.7).

2.4.3 Vorderen van inzage in identiteitsbewijs

Wanneer het redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn taak, mag iedere boa, en dus ook de boa-VI, de inzage vorderen van een identiteitsbewijs (art. 8 lid 2 Pw 2012). Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn in het kader van de verbalisering van een verdachte. Hoewel deze bevoegdheid vergelijkbaar is met de hiervoor genoemde politiebevoegdheden, wordt deze in de regelgeving en beleidsregels niet onder de term 'politiebevoegdheden' begrepen. Dit kan worden verklaard doordat is gekozen voor een andere wijze van bevoegdheidstoedeling, namelijk attributie bij wet in formele zin. De bevoegdheid van vordering van inzage in het identiteitsbewijs hoeft dus niet te worden aangevraagd door de werkgever.

Wanneer in dit rapport wordt gesproken van politiebevoegdheden, worden daaronder uitsluitend de in 2.4.2 genoemde bevoegdheden begrepen.

2.5 Gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen

2.5.1 Toekenning van gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen

Toekenning van middelen aan boa's-VI bij uitzondering?

De staat heeft het geweldsmonopolie. Dit houdt in dat individuen en organisaties alleen legitiem geweld mogen gebruiken voor zover dat nadrukkelijk en met inachtneming van de rechtsstatelijke kaders en voorwaarden door de staat is toegestaan.[45] Volgens onderdeel 3.2 van de Beleidsregels boa worden in beginsel uitsluitend de krijgsmacht en de politie met geweldsmiddelen uitgerust[46] en worden anderen, zoals boa's, daarom alleen in uitzonderlijke gevallen met geweldsmiddelen uitgerust. Tegenwoordig wordt echter meer ruimte gegeven aan werkgevers om geweldsmiddelen aan te vragen wanneer zij dat noodzakelijk achten voor de uitvoering van de taak.[47]

Middelen

Boa's kunnen worden uitgerust met gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen. Volgens onderdeel 11.4 Beleidsregels boa kunnen specifiek boa's-VI 'optioneel beschikken over vrijheidsbeperkende middelen, wapenstok, pepperspray, surveillancehond en/of vuurwapen.' Gezien bijlage A bij de Beleidsregels boa moet onder 'wapenstok' worden verstaan de korte wapenstok en niet de uitschuifbare wapenstok (die als afzonderlijk geweldsmiddel wordt genoemd). In de ontwerp-AMvB kan op dit punt een belangrijk verschil worden vastgesteld met de Beleidsregels boa. Daarin wordt namelijk een opsomming gegeven van vijf geweldsmiddelen (waaronder de uitschuifbare wapenstok), met vervolgens een open restcategorie:

a. een korte wapenstok;
b. pepperspray;

[44] Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Centraal Justitieel Incassobureau 2023.
[45] https://share.google/KnxRaPM2mgpNcUetF.
[46] Medewerkers van penitentiaire inrichtingen worden overigens ook van oudsher uitgerust met geweldsmiddelen.
[47] *Kamerstukken II* 2025/26 36395, 22, p. 8-10. Zie ook Meerjarige beleidsagenda boa's, 23 juni 2022, p. 2 en 8, https://www.eerstekamer.nl/overig/20220623/meerjarige_beleidsagenda_boa_s/document.

c. een uitschuifbare wapenstok;
d. een surveillancehond;
e. een vuurwapen;
f. andere wapens en munitie dan genoemd onder a tot en met e.

Politie-boa's kunnen daarnaast worden uitgerust met tie-wraps (art. 6 lid 7 van het Besluit bewapening en uitrusting politie).

Juridische grondslag
De toekenning van gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen is momenteel geregeld in de Beleidsregels boa. Het type juridische grondslag is daarmee anders dan bij politieambtenaren. Op hen is namelijk het Besluit bewapening en uitrusting politie van toepassing, wat een AMvB is, met een grondslag in een wet in formele zin, te weten de artikelen 21, 22 en 59 van de Politiewet 2012.[48]

Ook de uitrusting van boa's zal in de nabije toekomst door middel van een AMvB worden geregeld. In mei 2025 is namelijk een wet tot stand gekomen op grond waarvan de Politiewet 2012 is gewijzigd. In het nieuwe artikel 22 lid 2 Pw 2012 wordt bepaald dat de bewapening en uitrusting van boa's bij AMvB wordt geregeld.[49] De desbetreffende AMvB is het Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar.[50] De wijziging in juridische grondslag is in de MvT bij het wetsvoorstel als volgt uitgelegd:

'Dit verschil in regelgevingsniveau is gelet op de toegekende geweldsmiddelen, 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.
(...)
'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.'[51]

Hoewel de link met het legaliteitsbeginsel niet expliciet is gelegd in de MvT, lijkt de gedachte mede te zijn geweest dat het noodzakelijk is om een wettelijke grondslag voor de toekenning van geweldsmiddelen te creëren, omdat de toepassing van de geweldsbevoegdheid – een politiebevoegdheid waarvoor op zichzelf wel een basis bestaat in een wet in formele zin – met behulp van geweldsmiddelen inbreuk maakt op bepaalde grond- en mensenrechten. Volgens een respondent van JenV is ervoor gekozen om niet één AMvB tot stand te brengen die geldt voor de bewapening van *alle* opsporingsambtenaren, omdat daardoor beter maatwerk kan worden geleverd met betrekking tot de geweldsmiddelen. Zo zou ervoor kunnen worden gekozen om aan een boa een wapen met minder letselpotentieel toe te kennen dan een vergelijkbaar wapen dat aan de politie is

[48] Op grond van artikel 6 van het Besluit bewapening en uitrusting politie is de minister van J&V bevoegdheid om toestemming te geven aan de korpschef tot bewapening van politie-boa's voor een specifieke taakuitvoering. Ten aanzien van sommige boa's bestaat dus al wel een formeel-wettelijke grondslag.
[49] Wet van 14 mei 2025 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 (*Stb*. 2025/141).
[50] De ontwerp-AMvB is hier te raadplegen: https://share.google/fBGOdo2Ij3MDQhru2. De datum van de inwerkingtreding van de wet en de AMvB was ten tijde van het afronden van dit rapport nog niet bekend.
[51] *Kamerstukken II* 2022/23, 36 395, 3, p. 3-4.

toegekend. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het merk en type wapenstok dat wordt toegekend.[52]

Procedure
Wanneer de werkgever van een boa het noodzakelijk vindt dat deze wordt uitgerust met bepaalde middelen, kan hij een aanvraag doen bij de dienst Justis. De middelen worden aan een boa-VI vrijwel altijd toegekend bij categoriale aanwijzing. Zo wordt in artikel 6 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022 aangegeven met welke gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen de in die bepaling genoemde politiebevoegdheden mogen worden uitgeoefend: handboeien, een korte wapenstok, pepperspray en een vuurwapen. In dit besluit wordt een groot deel van de soorten middelen genoemd die aan de boa-VI kunnen worden toegekend. In de meeste andere besluiten worden minder middelen genoemd.[53] Evenals ten aanzien van de toekenning van politiebevoegdheden, wordt in de categoriale aanwijzingen niet gedifferentieerd naar typen functies. Dat betekent dat alle functionarissen waarop de aanwijzing betrekking heeft, in beginsel kunnen beschikken over de genoemde uitrusting.

In artikel 6 Regeling wapens en munitie (RWM) zijn de toe te kennen wapens gespecificeerd. Wanneer bijvoorbeeld een 'vuurwapen' wordt toegekend, mag dat alleen een vuurwapen zijn in de zin van artikel 2 lid 1 onder a of b van het Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie 2013.[54]

Beoordelingscriteria
De toekenning van gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen moet noodzakelijk zijn voor de taakoefening. De aanvraag van de werkgever tot toekenning van middelen wordt in dat kader door Justis beoordeeld aan de hand van de volgende criteria (onderdeel 3.2 Beleidsregels boa):

- Voor welke soort wetsovertreding(en) is de opsporingsbevoegdheid verleend?
- Wat is de aard van de te verwachten agressie? (bijv. fysiek of verbaal)
- Over welke geweldsmiddelen kan de boa op basis van zijn taakstelling beschikken? Indien het bezwaarlijk of onmogelijk is om op een andere wijze te voorzien in de veiligheid van de boa, kan de boa een geweldsmiddel worden toegekend.

Bij de beoordeling van de noodzakelijkheid is het volgens onderdeel 3.2 van de Beleidsregels boa relevant of in redelijkheid valt te verwachten dat de boa bij de uitoefening van zijn functie met (bedreiging met) geweld wordt geconfronteerd.

Per geweldsmiddel worden in bijlage A bij de Beleidsregels boa nadere toekenningseisen gesteld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de 'redelijke verwachting [...] dat de boa bij de uitoefening van zijn functie in (onvoorziene) omstandigheden komt te verkeren, waarin hij of anderen met onmiddellijk gebruik van een wapen wordt geconfronteerd', de onmogelijkheid om een beroep te doen op de politie en de vraag op een andere, minder ingrijpende wijze in de beveiliging van de betrokkene kan worden voorzien (subsidiariteit).

[52] Vroeger was er een automatische koppeling tussen de merken en typen bewapening van boa's en politieambtenaren. Die is bij de invoer van de uitschuifbare wapenstok die een aanzienlijk groter letselpotentieel heeft dan de gummiknuppel, uit de beleidsregels boa gehaald. Door een AmvB voor politie bewapening en een aparte AmvB voor boa bewapening kan qua merk en type bewapening beter worden gedifferentieerd en liften boa's niet langer automatisch mee bij een verzwaring van bewapening voor de politie die in een hoger geweldspectrum opereert dan boa's. Zodra de AmvB voor de boa bewapening en uitrusting in werking treedt, wordt de gummiknuppel uit het Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie gehaald. De gummiknuppel komt dan in het Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting boa te staan.
[53] Zo worden in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies DSI 2023 alleen handboeien toegekend en geen geweldsmiddelen.
[54] De verwijzing hoort te worden vervangen door Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie 2018.

Bij de beoordeling kan worden betrokken hoe vaak in het verleden incidenten hebben plaatsgevonden waarbij de toepassing van een geweldsmiddel wenselijk was geweest.[55] Hoe zwaarder het geweldsmiddel, hoe meer onderbouwing van de noodzaak aan de hand van historische gegevens wordt verlangd. Alternatieve manieren om met de situatie om te gaan, zoals het inroepen van assistentie door de politie en het inzetten van sociale vaardigheden, worden ook meegewogen. Wanneer geweldsmiddelen worden toegekend, mogen deze worden toegepast ter zake van alle strafbare feiten waarvoor de boa bevoegd is, mits de boa voldoet aan de bekwaamheidseisen ten aanzien van de toegekende middelen.

Beoordelingscriteria naar toekomstig recht

Volgens artikel 10 lid 2 van het (ten tijde van het veldwerk medio 2025 nog niet definitief vastgestelde) Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar moeten bij de beoordeling van de noodzakelijkheid om geweldsmiddel toe te kennen in ieder de volgende aspecten worden betrokken:

- het soort wetsovertredingen waarvoor de opsporingsbevoegdheid aan de ambtenaar is verleend;
- de aard van de te verwachten agressie tegen de ambtenaar;
- de bewapening waarover de ambtenaar op basis van zijn taakstelling kan beschikken.

Daarnaast worden per geweldsmiddel criteria genoemd waaraan moet worden getoetst. Daarbij komt de subsidiariteitseis duidelijk naar voren: is het bezwaarlijk of onmogelijk om op een andere, minder ingrijpende wijze in de beveiliging van de betrokkene te voorzien?

Uitrusting met middelen

Het enkele feit dat in de categoriale aanwijzing aan een bepaalde soort functionaris bepaalde gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen worden toegekend en het voor geweldsmiddelen vereiste bewapeningsvoorschrift is afgegeven, brengt echter niet mee dat een *individuele* boa alle in die categoriale aanwijzing genoemde middelen mag toepassen. Ten eerste moet voor de toepassing van bepaalde middelen immers een specifieke opleiding zijn gevolgd en examen zijn gedaan. Ten tweede wordt een boa alleen uitgerust met een bepaald geweldsmiddel als de functie daarom vraagt. Het dragen van een wapen waarmee potentieel letsel kan worden toegebracht, zal alleen toegestaan worden wanneer aannemelijk is dat de boa in een gevaarsituatie terecht kan komen waarin aanwending van het wapen noodzakelijk is. Volgens een respondent van J&V is het aan de werkgever om dit te beoordelen.

2.5.2 Bewapeningsvoorschrift

Voor het dragen van een geweldsmiddel in de zin van de Wet wapens en munitie (WWM) is op grond van artikel 4 jo. 5 lid 1 Regeling wapens en munitie (RWM) een afzonderlijk besluit vereist van de minister van JenV. Dit wordt een bewapeningsvoorschrift genoemd. Van de geweldsmiddelen die aan boa's-VI kunnen worden toegekend, zijn de volgende middelen wapens dan wel munitie in de zin van de WWM:

- alle soorten vuurwapens (verschillende categorieën wapen);
- alle soorten wapenstokken (wapen categorie IV);
- pepperspray ('munitie die een giftige, verstikkende, weerloosmakende, traanverwekkende of soortgelijke stof verspreidt') (munitie categorie II).

Dit betekent dat voor het uitrusten van een boa-VI met deze geweldsmiddelen een bewapeningsvoorschrift vereist is. De gedachte hierachter is vermoedelijk dat het voorhanden

[55] Meerjarige beleidsagenda boa's, 23 juni 2022, p. 9.

hebben van een wapen in de zin van de WWM in beginsel strafbaar is en het bewapeningsvoorschrift het voorhanden hebben rechtvaardigt.
Het enige bewapeningsvoorschrift dat gepubliceerd is ten aanzien van boa's-VI, is het Besluit voorschrift specialistische bewapening Team Bijzondere Bijstand Douane (*Stcrt*. 2023/ 34486).[56] In dit Besluit wordt aan boa's-VI op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022 (een categoriale aanwijzing) de bevoegdheid gegeven om een semiautomatisch schoudervuurwapen in het kaliber 9 x 19 mm te dragen. In het Besluit wordt het vuurwapen gespecificeerd en wordt aangegeven welke munitie ervoor mag worden gebruikt. Ook worden beperkende voorwaarden geformuleerd ten aanzien van het voorhanden hebben en gebruik van dit vuurwapen.

Bewapeningsvoorschriften ten aanzien van wapenstokken, pepperspray en (algemene) vuurwapens hebben wij ten aanzien van boa's-VI niet gevonden.[57] Een respondent van JenV kent deze wel ten aanzien van de politie, maar niet ten aanzien van andere uitvoeringsorganisaties. Het lijkt erop dat de minister van JenV van opvatting is dat alleen bewapeningsvoorschriften hoeven te worden gegeven met betrekking tot specifieke, aan individuele boa's toegekende vuurwapens. In de toelichting bij het bewapeningsvoorschrift (*Stct*. 2023/34486) merkte hij namelijk op:

'Voordat dit voorschrift werd gegeven, was de buitengewoon opsporingsambtenaar die deel uitmaakt van het Team Bijzondere Bijstand Douane op grond van artikel 6, eerste lid van het Besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 11 oktober 2022 nr. BOACAT2022/065, strekkende tot aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren bij Belastingdienst/Douane, al bevoegd om een aantal geweldsmiddelen (korte wapenstok, pepperspray en een vuurwapen (pistool) te dragen.'

Het besluit waaraan wordt gerefereerd is het (inmiddels vervallen) Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022, een categoriale aanwijzing. Volgens de toelichting op het bewapeningsvoorschrift waren de boa's *bevoegd* op grond van de categoriale aanwijzing om de geweldsmiddelen aan te wenden. In de toelichting wordt geen ander bewapeningsbesluit genoemd dat betrekking heeft op de genoemde geweldsmiddelen. Het lijkt er daarom op dat de minister aannam dat de bevoegdheden zonder bewapeningsvoorschrift konden worden afgeleid uit de categoriale aanwijzing. Daarin was in artikel 6 lid 1 bepaald: 'De buitengewoon opsporingsambtenaar kan de in artikel 7, eerste, derde en vierde lid (vervoersfouillering), van de Politiewet 2012 omschreven bevoegdheden uitoefenen met gebruikmaking van handboeien en/of korte wapenstok en/of pepperspray en/of vuurwapen.'[58] In 2.5.3 zullen wij uitleggen dat deze opvatting wat ons betreft juridisch niet houdbaar is.

In de bewapeningsvoorschriften die ons ter beschikking zijn gesteld, wordt aangegeven dat personen die werkzaam zijn in bepaalde functies, *kunnen* worden uitgerust met het desbetreffende wapen. Er is dan dus geen sprake van individuele toekenning van een wapen. Het wapen mag pas daadwerkelijk worden gedragen wanneer is voldaan aan de bekwaamheidseisen met betrekking tot het wapen.[59] Het is aan de werkgever om te beslissen over de feitelijke uitreiking van een wapen aan een

[56] Dit is het enige gepubliceerde bewapeningsbesluit. Dit type besluit wordt niet standaard gepubliceerd.
[57] Ten aanzien van (bepaalde) politieambtenaren is het Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie 2018 van toepassing.
[58] Ter vergelijking: het nog geldende categoriale Besluit boa DV&O 2024 bevat een soortgelijk geformuleerde bepaling.
[59] Hiertoe dient de boa met goed gevolg de van toepassing zijnde toetsen, zoals vastgelegd in de Regeling toetsing geweldsbeheersing buitengewoon opsporingsambtenaar, te hebben afgelegd. De toestemming voor het uitrusten met het geweldmiddel pepperspray wordt verleend onder de aanvullende voorwaarde dat wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit het 'Nazorgprotocol', vastgesteld bij circulaire van 10 juni 2002 met kenmerk EA2002/67993.

individuele boa die valt binnen de groep van boa's waaraan het wapen door de minister is toegekend en die voldoet aan de bekwaamheidseisen.

2.6 Toepassing bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen

2.6.1 Algemeen

Toegekende bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen mogen alleen worden toegepast wanneer dat in het kader van de taakuitoefening noodzakelijk is. De wijze waarop geweld en fouillering (politiebevoegdheden) door boa's mogen worden toegepast – bijvoorbeeld de vorm van het geweld en het doel waarmee het mag worden toegepast – is nader geregeld in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: Ambtsinstructie). De artikelen 37-39 hebben betrekking op de buitengewoon opsporingsambtenaar. In artikel 37 zijn sommige bepalingen van de Ambtsinstructie die ten aanzien van de politie en de Koninklijke marechaussee zijn geformuleerd, van toepassing verklaard op buitengewoon opsporingsambtenaren. Het gaat hierbij om de toepassing van de politiebevoegdheden die aan boa's kunnen worden toegekend, zoals de veiligheids-, vervoers- en insluitingsfouillering (art. 20 Ambtsinstructie). Algemene opsporingsambtenaren beschikken over meer bevoegdheden.

In 2.7 zal worden ingegaan op gevallen waarin een boa óók over bevoegdheden en middelen beschikt in het kader van zijn reguliere taakuitoefening (stapeling van bevoegdheden en middelen).

2.6.2 Geweldsaanwending

Voorwaarden voor aanwending van een geweldsmiddel

Een opsporingsambtenaar mag een geweldmiddel of vrijheidsbeperkend middel volgens artikel 4 sub a Ambtsinstructie alleen gebruiken wanneer dat middel aan de opsporingsambtenaar is toegekend en deze optreedt ter uitvoering van de taak met het oog waarop het middel hem is toegekend. Verder is op grond van artikel 4 sub b Ambtsinstructie vereist dat de opsporingsambtenaar periodiek slaagt voor geweldstoetsen op grond van de RTGB. Wanneer een toets met betrekking tot een bepaald wapen niet wordt behaald, is de boa niet langer gecertificeerd ten aanzien van dat wapen en mag hij dat niet meer dragen en gebruiken. De boa is dan beperkter inzetbaar.

Volgens de Aanwijzing geweldsaanwending opsporingsambtenaar moeten bij de toepassing van bevoegdheden, geweldsmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en redelijkheid en gematigdheid in acht worden genomen.[60] Dit houdt in dat een bevoegdheid of middel alleen mag worden ingezet als er geen redelijk alternatief beschikbaar is (subsidiariteit) en de aard en intensiteit van de inzet in een redelijke verhouding moet staan tot het doel waarmee het middel wordt aangewend (proportionaliteit). Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, moet degene jegens wie het geweld of de vrijheidsbeperking wordt toegepast zo mogelijk vooraf worden gewaarschuwd.[61]

Het gebruik van een vuurwapen is afzonderlijk geregeld. Een vuurwapen mag in beginsel alleen worden gebruikt in de situaties genoemd in artikel 7 Ambtsinstructie, waaronder de situatie dat een aan te houden persoon vuurwapengevaarlijk is. In situaties die buiten de Ambtsinstructie vallen, kan de boa mogelijk een beroep doen op noodweer(exces) (art. 41 Sr – zie ook 3.8). Wordt een

[60] Zie ten aanzien van de eis van redelijkheid en gematigdheid artikel 7 lid 7 Politiewet 2012.
[61] Dit laatste volgt uit bijlage A bij de Beleidsregels boa. Ten aanzien van het gebruik van specifieke geweldsmiddelen is in artikelen 10a, 11b, 12b, 12d en 12f, 15b van de Ambtsinstructie bepaald dat daaraan een waarschuwing vooraf moet gaan.

vuurwapen afgevuurd door de boa, dan moet zo mogelijk vooraf worden gewaarschuwd dat zal worden geschoten wanneer een bevel niet wordt opgevolgd, of moet een waarschuwingsschot worden gelost (art. 10a Ambtsinstructie). Het enkele ter hand nemen van een vuurwapen is reeds geweld in de zin van de Ambtsinstructie (art. 1 lid 4 sub c). Dat is slechts toegestaan wanneer het vuurwapen op dat moment feitelijk mag worden gebruikt of wanneer redelijkerwijs mag worden aangenomen dat een situatie zal ontstaan, waarin het vuurwapen mag worden gebruikt (art. 10 Ambtsinstructie).

2.7 Gestapelde bevoegdheden en middelen

De paragrafen hiervoor hebben betrekking op de bevoegdheden en middelen waarover een functionaris kan beschikken wanneer hij als boa-VI optreedt en dus uitvoering geeft aan zijn opsporingstaak. Echter, opsporing is bij de meeste functionarissen met opsporingsbevoegdheid niet hun hoofdtaak. De boa is in een bepaalde functie werkzaam voor een werkgever, waarbij hij de taken uitvoert die bij die functie horen, waartoe soms ook bevoegdheden en geweldsmiddelen zijn toegekend. Wanneer tijdens de taakuitoefening het redelijk vermoeden ontstaat dat een strafbaar feit is begaan dat verband houdt met de aan de functionaris opgedragen taak, kan de functionaris overgaan van de uitoefening van zijn reguliere taken naar de uitoefening van zijn opsporingstaak als boa. Daarbij mogen soms bevoegdheden, zoals de toepassing van geweld, worden toegepast waarover de desbetreffende persoon in de uitoefening van zijn reguliere taken niet beschikt. Het komt echter ook voor dat een functionaris over ongeveer dezelfde bevoegdheden en middelen beschikt bij de uitoefening van zijn reguliere taken als bij het optreden als boa.

Wanneer een boa beschikt over bevoegdheden en middelen op grond van zowel zijn reguliere taak als zijn opsporingstaak, wordt wel gesproken van stapeling van bevoegdheden en middelen. Hoewel het voor de feitelijk verrichte activiteiten soms weinig verschil maakt wat de juridische grondslag is, moet soms wel aan andere voorwaarden worden voldaan en kan een andere geweldsinstructie van toepassing zijn. Het is daarom relevant om te kunnen vaststellen of in een bepaalde situatie al dan ter opsporing wordt opgetreden.

Een overzicht van alle gestapelde bevoegdheden van boa's-VI is niet eenvoudig te geven. Welke gestapelde bevoegdheden en middelen een bepaalde boa heeft, verschilt onder andere per werkgever en per functie. Er is dan ook sprake van een grote variatie. Stapeling van bevoegdheden en middelen is in het bijzonder relevant wanneer aan een functionaris ten behoeve van de uitoefening van de reguliere taken gewelds- en fouilleringsbevoegdheden en/of gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen zijn toegekend. Dat is bij lang niet alle functionarissen die boa-VI zijn het geval. Van stapeling is voornamelijk sprake bij de Douane en DV&O en in mindere mate bij KMar. Ten aanzien van de politie bestaat geen andere wettelijke grondslag dan de Politiewet 2012 op grond waarvan bijvoorbeeld de geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen kunnen worden toegekend. Daarom doet de stapelingsproblematiek zich bij de politie niet voor.

Hierna worden voorbeelden gegeven van de stapeling van bevoegdheden en middelen ten aanzien van specifieke functionarissen die bij deze organisaties werkzaam zijn.

Douaneambtenaar
Anders dan in het Besluit boa DV&O 2024, is in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022 niet aangegeven dat personen die in specifiek aangeduide functies werkzaam zijn, als boa kunnen worden beëdigd. In plaats daarvan worden personen aangeduid die met bepaalde *taken* zijn belast, te weten 'surveillancewerkzaamheden, ambulante werkzaamheden,

ondersteuning van opsporingsdiensten en overige douane werkzaamheden waarbij zij in het kader van hun taakuitoefening kunnen stuiten op strafbare feiten'. Bij het uitvoeren van controles zijn de Douaneambtenaren op grond van artikel 1:30 Algemene Douanewet (Adw) bevoegd om geweld toe te passen wanneer dat gerechtvaardigd is voor het doel, voldaan is aan de subsidiariteitseis en voorafgaand een waarschuwing is gegeven. Op grond van dezelfde bepaling zijn zij ook bevoegd om een veiligheidsfouillering uit te voeren. Op grond van artikel 1:28 Adw is alleen de inspecteur bevoegd tot het uitvoeren van lijfsvisitatie (onderzoek aan de kleding of aan/in het lichaam). Andere bevoegdheden die aan Douaneambtenaren zijn toegekend, zijn onder meer het betreden en doorzoeken van gebouwen en terreinen (art. 1:23 en 1:26 Adw) en het nemen van monsters (art. 1:24 Adw).

Wanneer in het kader van de uitoefening van controle het redelijk vermoedelijk van schuld aan een strafbaar feit ontstaat, gaat de controle over in opsporing. Dit heeft invloed op de wijze van optreden. Zo moeten in geval van opsporing de rechten van de verdachte worden gerespecteerd, wat onder meer inhoudt dat hij de cautie (attenderen op het zwijgrecht) moet krijgen als hem vragen worden gesteld over het geconstateerde strafbare feit. Wanneer in het kader van de opsporing wordt gehandeld, kunnen opsporingsbevoegdheden worden toegepast. De hiervoor genoemde controlebevoegdheden kennen equivalenten in het Wetboek van Strafvordering. Zo is de boa op grond van artikel 56 lid 4 Sv bevoegd tot het uitvoeren van een onderzoek aan de kleding van een aangehouden verdachte. Dat is een zelfstandige bevoegdheid, terwijl een lijfsvisitatie, waar een onderzoek aan de kleding onderdeel van kan uitmaken, alleen door de inspecteur mag worden uitgevoerd.

In artikel 1:6 sub d van het Algemeen douanebesluit wordt een definitie gegeven van de term 'geweldsmiddel', waarin wordt verwezen naar artikel 3a lid 3 van de WWM. Volgens het Handboek Douane mogen een korte wapenstok, een semiautomatisch pistool en pepperspray worden toegepast.[62] Alleen ambtenaren die ook boa zijn worden met geweldsmiddelen uitgerust. Boa's van het Team Bijzondere Bijstand Douane kunnen naast de standaarduitrusting worden uitgerust met een semiautomatisch schoudervuurwapen.[63] Er is ten aanzien van Douane-boa's geen sprake van stapeling van geweldsmiddelen, omdat deze alleen aan boa's worden toegekend en niet ter beschikking zijn wanneer controlebevoegdheden worden uitgevoerd.

Omdat de douaneambtenaar zowel op grond van de Douanewetgeving als op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022 (in samenhang met de Politiewet 2012) bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen toegekend krijgt, is sprake van stapeling van bevoegdheden.

Inrichtingsbeveiliger DV&O

De inrichtingsbeveiliger heeft op grond van de Penitentiaire beginselenwet (PBW) als taak om de veiligheid en rust in een PI te bewaken. In het kader daarvan beschikt de inrichtingsbeveiliger over bevoegdheden. Een belangrijke bevoegdheid is de geweldsbevoegdheid. Op grond van artikel 35 lid 4 PBW is de beveiliger bevoegd om (namens de directeur) geweld toe te passen als dat noodzakelijk is. Verder kan de directeur beslissen dat een onderzoek aan de kleding of aan het lichaam wordt uitgevoerd (art. 29 PBW) 'in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting'. Een dergelijke fouillering kan door de inrichtingsbeveiliger worden uitgevoerd. Ook mag de

[62] https://kennisbank.douane.nl/handboeken/hd/overige_bepalingen/overige_bepalingen-gebruik_van_geweld_en_veiligheidsfouillering/.
[63] Besluit voorschrift specialistische bewapening Team Bijzondere Bijstand Douane.

cel van de gedetineerde (formeel door de directeur) worden onderzocht op de aanwezigheid van verboden voorwerpen (art. 34 PBW).

Inrichtingsbeveiligers kunnen volgens het Besluit boa DV&O 2024, worden beëdigd als boa. In dat geval beschikken zij over de politiebevoegdheden van artikel 7 lid 1, 3 en 4 PW 2012 (toepassing geweld, veiligheidsfouillering en insluitings- en transportfouillering).

De beveiliger mag als boa een proces-verbaal opmaken van een geconstateerd strafbaar feit, dat volgens artikel 344 lid 2 Sv kan volstaan voor het bewijs van een strafbaar feit.

Aan de beveiliger kunnen ten behoeve van zijn reguliere taken op grond van artikel 2 van de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen de volgende (in lid 1 sub f genoemde) geweldsmiddelen worden toegekend:

- de semiautomatische uitvoering van de SIG SAUER MCX RATTLER;
- de semiautomatische uitvoering van de Heckler en Koch MP5, type A2 en type A3, kaliber 9 millimeter maal 19 millimeter;
- een semiautomatisch pistool van het merk Walther P99Q, kaliber 9 millimeter maal 19 millimeter;
- een korte of lange wapenstok van een door de Minister van Justitie goedgekeurd merk en type;
- CS-traangasgranaten of traangas verspreidende middelen van een door de Minister van Justitie goedgekeurd merk en type;
- pepperspray van een door de Minister van Justitie goedgekeurd merk en type.

Wanneer de beveiliger als boa is beëdigd, kan hij volgens artikel 6 van het Besluit boa DV&O 2024 ook worden uitgerust met geweldsmiddelen. Daar kan een vuurwapen bij horen. Het algemene vuurwapen waarop het Besluit ziet, is de Walther P99Q. Wanneer wordt gehandeld op grond van de Penitentiaire beginselenwet, is een andere geweldsinstructie van toepassing (Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen) dan wanneer wordt gehandeld op grond van de boa-bevoegdheid (Ambtsinstructie).

Omdat de inrichtingsbeveiliger zowel op grond van de penitentiaire wetgeving als op grond van het Besluit boa DV&O 2024 (in samenhang met de Politiewet 2012) bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen toegekend krijgt, is sprake van stapeling van bevoegdheden.

Medewerker Bewaken en Beveiligen KMar op Schiphol

In artikel 4 Pw 2012 is aan de KMar de uitvoering van bepaalde politietaken opgedragen, waaronder ‘de politietaak op de luchthaven Schiphol (...) en beveiliging van de burgerluchtvaart’. Omdat sprake is van de uitvoering van een politietaak, is de Politiewet 2012 gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaard. Beveiligers van de KMar kunnen als boa worden aangewezen op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Koninklijke Marechaussee bewaken en beveiligen 2023, een categoriale aanwijzing.

Op grond van artikel 7 lid 8 Pw 2012 zijn de politiebevoegdheden van artikel 7 leden 1-4 Pw 2012, waaronder de geweldsbevoegdheid, van toepassing in de reguliere taakuitoefening van de beveiliger. De bevoegdheden van leden 1, 2 en 4 komen op grond van de categoriale aanwijzing ook toe aan de beveiliger wanneer deze als boa optreedt.

In de Regeling wapens en munitie krijgsmacht personeel 1997 is bepaald dat krijgsmacht personeel gerechtigd is tot het dragen van bepaalde soorten wapens. Op grond van artikel 1 sub d onder 2 van

de Ambtsinstructie kan de minister van Defensie geweldsmiddelen ter beschikking stellen die ten behoeve van de politietaak kunnen worden aangewend. Als standaard vuurwapen wordt de Glock 17 semiautomatisch, kaliber 9 mm x 19 mm toegekend, een wapen dat ook voor de politie is goedgekeurd als standaard vuurwapen dat wordt gebruikt door de aanhoudings- en ondersteuningseenheden van de DSI (Dienst Speciale Interventies).[64] Voor bijzondere taken kunnen andere vuurwapens zijn toegekend. Op grond van de categoriale aanwijzing kan aan KMar-beveiligers die boa zijn, een vuurwapen worden toegekend, momenteel een Walter P99Q NL. In de praktijk is deze toekenning van een vuurwapen echter niet van belang, omdat geen ander vuurwapen wordt toegekend wanneer de beveiliger boa is. Er is feitelijk dus geen sprake van een stapeling van middelen ten aan zien van het gebruik van vuurwapens. Het vuurwapen mag alleen worden gebruikt voor de uitoefening van de reguliere taak.

Wij merken ten slotte op dat als een functionaris ten behoeve van de uitvoering van zijn reguliere taken niet beschikt over bepaalde bevoegdheden of middelen en als boa-VI wel, de hem als boa toekomende bevoegdheden en middelen niet mogen worden ingezet voor de uitoefening van de reguliere taken.[65]

2.8 Rechtmatig optreden zonder wettelijke bevoegdheid

In dit onderzoek staat de constructie voor toekenning van bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen centraal. Er kan echter in (bijzondere) concrete situaties ook een andere grondslag bestaan om te mogen optreden, namelijk dat voldaan wordt aan de voorwaarden van een strafuitsluitingsgrond. In dat geval is niet relevant of in of buiten de taakuitoefening wordt gehandeld.
Zo is denkbaar dat een boa-VI die belast is met het vervoer van gedetineerden, op straat vaststelt dat een burger wordt bedreigd met een vuurwapen door een niet-gedetineerde. Deze situatie staat volledig los van de taken die de desbetreffende persoon heeft. De geweldsbevoegdheid die de boa heeft, kan daarom niet worden toegepast en er is geen sprake van de afweerbevoegdheid in de zin van artikel 7 van Ambtsinstructie. Desondanks mag een boa dan ingrijpen wanneer sprake is van een noodweersituatie, omdat dan iedere burger gerechtigd is om de bedreigde persoon te verdedigen. Anders dan bij ‘iedere burger’ zal aan de boa een vuurwapen zijn toegekend. Dat mag de boa in een noodweersituatie ter verdediging gebruiken, om te dreigen of indien noodzakelijk zelfs te schieten, wanneer voldaan wordt aan de eisen van subsidiariteit en noodzakelijkheid (art. 41 Sr). Zelfs als de boa een wapen gebruikt dat volgens de regels op dat moment in een kluis in het gedetineerdenbusje zou moeten liggen en zelfs als hij gebruik zou maken van een wapen dat hem niet is toegekend, staat dat niet in de weg aan het aannemen van een beroep op noodweer.[66]

Ook de rechtvaardigingsgrond overmacht (art. 40 Sr) kan het optreden van een boa buiten zijn taken legitimeren. In dat geval vervult de boa weliswaar een delictsomschrijving, maar is dat gerechtvaardigd doordat daarmee een zwaarwegend maatschappelijk belang wordt gediend. Wanneer dezelfde boa-VI die belast is met het vervoer van gedetineerden getuige is van een ernstig verkeersongeval en het voor de veiligheid van de verkeerssituatie noodzakelijk is op te treden, door bijvoorbeeld het gedetineerdenbusje schuin op de rijrichting te plaatsen of het verkeer te gaan regelen, levert dat vermoedelijk de overtreding van een of meer verkeersregels op. Dat levert onder

[64] Art. 2 lid 1 sub b Aanwijzingsbesluit bewapening en uitrusting politie 2018.
[65] Andersom lijkt het niet bezwaarlijk te zijn wanneer bevoegdheden op grond van de reguliere functie mede worden ingezet ten behoeve van de opsporing. Vgl. HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2454. In dat arrest overwoog de Hoge Raad wanneer een rechtmatige controle overgaat in opsporing, de controlebevoegdheden die aan de desbetreffende ambtenaar toekomen ook mogen worden toegepast ter opsporing.
[66] Vgl. HR 23 oktober 1984, *NJ* 1986/56 (Bijlmer noodweer), r.o. 6.2.

de genoemde omstandigheden echter mogelijk geen strafbaar feit op, omdat in deze situatie, in afwachting van de komst van de politie, optreden gelegitimeerd kan zijn.

Op de hier genoemde rechtvaardigingsgronden kan een beroep worden gedaan wanneer een opsporingsonderzoek tegen een boa loopt of als de boa strafrechtelijk wordt vervolgd. Het is dan aan de officier van justitie resp. de strafrechter om aan de hand van de concrete omstandigheden van de zaak te bepalen of het gerechtvaardigd was om de gedraging te verrichten die in beginsel strafbaar was.

Zowel bij de uitoefening van bevoegdheden als bij het optreden op grond van een rechtvaardigingsgrond moet worden voldaan aan bepaalde voorwaarden en is het afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden of het optreden toelaatbaar is. Het meest wezenlijke verschil tussen beide gevallen is vermoedelijk dat de boa opgeleid wordt in de toepassing van bevoegdheden die bij de functie horen en daar ervaring mee op doet door de bevoegdheden toe te passen en te zien hoe collega's dat doen, terwijl situaties waarin op grond van een rechtvaardigingsgrond mag worden opgetreden uitzonderlijk zijn en niet samenhangen met de functie, waardoor aannemelijk is dat de boa daarin niet of minder goed opgeleid wordt. Het is daardoor voor de boa mogelijk minder goed in te schatten of bepaald optreden gerechtvaardigd is wanneer geen bevoegdheid wordt toegepast.

2.9 Beoordeling juridische houdbaarheid boa-VI constructie

In voorgaande paragrafen is het juridische kader van de boa-VI constructie beschreven. Naast deze beschrijving dient het onderzoek ook te voorzien in een oordeel over de juridische houdbaarheid van de constructie voor het toekennen van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds – en vrijheidsbeperkende middelen. Om na te gaan of de constructie juridisch houdbaar is, zijn wij ten eerste nagegaan of is voorzien in een formeel-wettelijke grondslag wanneer die is vereist, en hebben we ten tweede onderzocht of de wettelijke normen voldoende begrijpelijk en volledig zijn. De uitkomsten van de beoordeling worden hieronder gepresenteerd, als ook de aandachtspunten die daaruit volgen.

2.9.1 Toekenning van opsporingsbevoegdheid

Ten aanzien van de toekenning van opsporingsbevoegdheid constateren we het volgende:

1. ***Beoordeling: toekenning van opsporingsbevoegdheid is juridisch houdbaar***
   In artikel 142 lid 1 sub b Sv is bepaald dat opsporingsambtenaren per categorie of eenheid kunnen worden belast met de opsporing van bepaalde strafbare feiten, waarbij volgens lid 2 kan worden verwezen naar een boa-domein. In lid 4 is bepaald dat nadere regeling van een aantal aspecten bij AMvB (BBO) kan plaatsvinden. Hiermee is voldoende grondslag in een wet in formele zin gegeven voor de toekenning van opsporingsbevoegdheid aan boa's-VI.

2. ***Aandachtspunt: het is lastig om vast te stellen of een boa opsporingsbevoegd was.***
   Boa's-VI mogen alle strafbare feiten op sporen, mits die opsporing noodzakelijk is in het kader van de uitoefening van de bij de functie behorende specifieke taken. Dat is geen hard criterium, maar vergt een beoordeling van specifieke situaties, waarbij de reguliere taken van de specifieke functionaris bekend moeten zijn.[67] De functionaris zelf en zijn leidinggevende kennen die taken misschien wel, maar voor anderen, zoals rechters, advocaten en verdachten is het niet eenvoudig om de taken te achterhalen.

[67] Die taken moeten bovendien terug te voeren zijn op een taak die bij wet is opgedragen aan de organisatie waar de boa werkzaam is.

3. ***Aandachtspunt: uit artikel 142 Sv en het BBO komt de essentie van het werken met categoriale aanwijzingen niet duidelijk naar voren.***
   De toegevoegde waarde van het werken met een categoriale aanwijzing is gelegen in het feit dat de werkgever niet per functionaris hoeft te onderbouwen waarom het noodzakelijk is dat deze opsporingsbevoegdheid krijgt, aangezien de noodzaak met de categoriale aanwijzing is gegeven.

4. ***Aandachtspunt: het is onduidelijk of in geval van een categoriale aanwijzing een individuele akte van opsporingsbevoegdheid dient te worden aangevraagd.***
   Volgens bijlage J sub B bij de Beleidsregels boa vraagt de werkgever een akte van opsporingsbevoegdheid aan wanneer een categoriale aanwijzing van toepassing is (en hij een functionaris als boa wil laten beëdigen).[68] Volgens de website van Justis kan een akte van opsporingsbevoegdheid worden aangevraagd voor 'een individuele boa die onder een categoriaal besluit valt'.[69] Dit wekt de indruk dat boa's die onder een categoriale aanwijzing vallen een akte van opsporingsbevoegdheid nodig hebben. Anders dan in het geval van artikel 142 lid 1 sub a Sv (individuele aanwijzing), wordt de titel van opsporingsbevoegdheid in dit geval echter niet ontleend aan de akte van opsporingsbevoegdheid, maar aan de categoriale aanwijzing.

   Uit aktes van opsporing en aktes van beëdiging die Justis ten behoeve van dit onderzoek heeft verstrekt, blijkt dat wanneer de titel van opsporingsbevoegdheid wordt ontleend aan een categoriale aanwijzing, geen afzonderlijke akte van opsporingsbevoegdheid wordt afgegeven. Er wordt alleen een akte van beëdiging opgesteld, waarin wordt verwezen naar de categoriale aanwijzing en waarin ook wordt aangegeven welke politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende aan de boa toekomen. Dat komt ons niet problematisch voor, omdat de titel van opsporingsbevoegdheid wordt ontleend aan de categoriale aanwijzing. Het is echter wel van belang dat de beleidsregels boa niet de indruk wekken dat een akte van opsporingsbevoegdheid vereist is wanneer dat niet het geval is.

5. ***Aandachtspunt: bij de aanvraag van een categoriale aanwijzing hoeft de werkgever volgens het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar de noodzakelijkheid van de toekenning van opsporingsbevoegdheid niet te onderbouwen.***
   In artikel 9 lid 1 BBO worden eisen gesteld aan de inhoud van een aanvraag van een categoriale aanwijzing door een werkgever. Onderbouwing van de noodzakelijkheid van toekenning van opsporingsbevoegdheid aan bepaalde functionarissen is geen vereiste. Dat is opmerkelijk, aangezien de essentie van het werken met categoriale aanwijzingen is dat de noodzakelijkheid van de opsporingsbevoegdheid erdoor wordt bepaald.[70]

6. ***Aandachtspunt: er bestaat geen algemene regeling op grond waarvan de medische en psychische geschiktheid van een kandidaat-boa moet worden aangetoond bij het aanvragen van een akte van opsporingsbevoegdheid, ook niet wanneer de boa wordt uitgerust met een vuurwapen.***

[68] De aanvraag van de akte is geregeld in artikel 9 BBO. Ook de uitvoering van het verlenen van de akte van opsporingsbevoegdheid is gemandateerd aan Justis. De akte van opsporingsbevoegdheid is vanaf de datum van beëdiging vijf jaar geldig, maar kan steeds worden verlengd (art. 4 lid 2 BBO), mits wordt voldaan aan de eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid.
[69] De aanvraag wordt digitaal ingediend via https://www.justis.nl/producten/boa/akte-van-opsporingsbevoegdheid-aanvragen.
[70] In de praktijk wordt de noodzakelijkheid overigens wel getoetst door Justis en zal deze dus ook moeten worden onderbouwd in de aanvraag.

In de Regeling aanstellingseisen politie 2023 zijn eisen geformuleerd waaraan kandidaten voor politiefuncties moeten voldoen.[71] Het gaat hierbij onder meer om een geschiktheidsonderzoek (artikel 6), dat uit verschillende onderdelen kan bestaan, waaronder – afhankelijk van het type ambtenaar – een onderzoek naar de medische en mentale geschiktheid. In artikelen 7 e.v. worden de eisen verder uitgewerkt. Zo wordt volgens artikel 9 een psychologisch profiel van de kandidaat gemaakt. Deze eisen gelden alleen voor de kandidaat aspirant, vrijwilliger-aspirant, ambtenaar in opleiding en vrijwillige ambtenaar in opleiding. Ten aanzien van boa's in bepaalde politiefuncties is in een beleidsregel van de korpschef bepaald dat zij vóór aanstelling in die functie worden onderworpen aan een psychische en medisch onderzoek.[72] Deze Regeling en beleidsregel hebben alleen betrekking op politiepersoneel. Ten aanzien van niet politie-boa's bestaat geen regeling waarin eisen worden gesteld aan geschiktheid van boa's.
Het is belangrijk dat ten aanzien van boa's eisen van geschiktheid worden ingevoerd, in het bijzonder ingeval van de toekenning van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. De toepassing van deze bevoegdheden en middelen kan tot grote schade leiden. Daarom moet voldoende aannemelijk zijn dat de werkgever van de desbetreffende boa aantoont dat de kandidaat-boa fysiek geschikt is tot hantering van de toegekende middelen en psychisch in staat is om, ook in moeilijke omstandigheden, verantwoorde keuzes te maken met betrekking tot de toepassing ervan. Er zou daarom kunnen worden overwogen om – niet alleen bij de politie – als extra eis om als boa te kunnen worden beëdigd te stellen dat de medische en psychische geschiktheid wordt aangetoond om als boa op te treden. Ten aanzien van de juridische inbedding hiervan kan worden aangesloten bij de Regeling aanstellingseisen politie 2023.
In de praktijk wordt bij aanvragen voor bewapening van een boa met een vuurwapen in het besluit van de minister wel de eis gesteld dat de betreffende boa de stabiliteitstoets met positief resultaat moet hebben afgelegd. Het wordt beschouwd als een aspect van goed werkgeverschap dat de boa-werkgever de geschiktheid van de kandidaat-boa onderzoekt.[73]

Van deze punten heeft alleen punt 2 specifiek betrekking op boa's-VI. De andere punten zijn relevant ten aanzien van boa's in het algemeen.

2.9.2 Toekenning politiebevoegdheden

Ten aanzien van de toekenning van politiebevoegdheden constateren we het volgende:

7. ***Beoordeling: toekenning van politiebevoegdheden is juridisch houdbaar***
   Door de toepassing van geweld, vrijheidsbeperkende middelen en fouillering wordt inbreuk gemaakt op grondrechten, te weten het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, het recht op privacy en mogelijk het recht op leven. Daarom mag een opsporingsambtenaar deze handelingen alleen uitvoeren wanneer daarvoor een grondslag bestaat in een wet in formele zin.

   In artikel 7 lid 9 Pw 2012 is bepaald dat de minister van JenV – in de praktijk: Justis – kan bepalen dat een boa de politiebevoegdheden van artikel 7 lid 1, 3 en 4 Pw 2012 mag uitoefenen. Dat kan zowel in geval van individuele aanwijzing als in geval van een categoriale aanwijzing. Ten aanzien van boa's-VI worden politiebevoegdheden altijd toegekend bij categoriale aanwijzing. In

[71] Zie voor geschiktheidseisen specifiek ten aanzien van boa's die een functie hebben binnen de vakgebieden Beveiliging en Gebiedsgebonden Politiezorg: artikel 6 sub b van de Beleidsregel inzet binnen het vakgebied Beveiliging en GGP met een aanstelling voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie (*Stcrt*. 2025/14612).
[72] Beleidsregel inzet binnen het vakgebied Beveiliging en GGP met een aanstelling voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie, *Stcrt*. 2025/14612. Er is niet expliciet bepaald dat aanstelling in de desbetreffende functie uitblijft wanneer de onderzoeken geen positieve resultaten hebben, maar dat ligt wel in de rede.
[73] Volgens een respondent van J&V bestaat het voornemen om in het nieuwe boa-stelsel de medische en psychische geschiktheid van de kandidaat-boa wel als voorwaarde te gaan stellen.

de akte van beëdiging wordt naar deze toekenning verwezen. Deze constructie is juridisch houdbaar, omdat de categoriale aanwijzing een besluit is op grond van een wet in formele zin.

Zowel de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend als de beoordelingscriteria worden vermeld in de Beleidsregels boa en niet bij wet. Dat is tegen de achtergrond van het legaliteitsbeginsel niet bezwaarlijk. Wel rijst de vraag waarom er niet voor wordt gekozen om deze aspecten bij AMvB te regelen, aangezien de aanvraag van geweldsmiddelen en de beoordeling daarvan binnenkort wel bij AMvB zullen worden geregeld.[74]

8. ***Aandachtspunt: de generieke toekenning van politiebevoegdheden aan alle functionarissen waarop een categoriale aanwijzing betrekking heeft, lijkt niet in overeenstemming te zijn met het noodzakelijkheidsvereiste.***
   In de categoriale aanwijzingen wordt een bepaling opgenomen waarin wordt aangegeven welke gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen mogen worden toegepast bij de uitoefening van specifiek genoemde politiebevoegdheden. Er kan worden betwijfeld of de toekenning van politiebevoegdheden steeds voldoet aan de eis van noodzakelijkheid, die volgens de Beleidsregels boa in acht moet worden genomen bij de beoordeling van een aanvraag van politiebevoegdheden. In categoriale aanwijzingen worden de politiebevoegdheden (zoals gezegd impliciet) toegekend aan *alle* functionarissen op wie de desbetreffende categoriale aanwijzing betrekking heeft, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de functies. In bijvoorbeeld het Besluit opsporingsambtenaar DV&O 2024 zijn alle toegelaten politiebevoegdheden toegekend aan 12 soorten functionarissen, waaronder de risico-analist, manager, trainer-docent en medeweker Infodesk. Het is moeilijk voorstelbaar dat het voor de taakuitoefening van al die functionarissen noodzakelijk is om alle politiebevoegdheden te kunnen toepassen. Het zou voor de hand liggen om per functie te beoordelen of en, zo ja, welke politiebevoegdheden noodzakelijk zijn. Wanneer politiebevoegdheden worden toegekend, worden deze nu steeds toegekend aan alle functionarissen op wie de aanwijzing betrekking heeft. Verder worden in dat geval steeds *alle* politiebevoegdheden toegekend die volgens artikel 7 lid 9 Pw 2012 kunnen worden toegekend aan boa's. Ook daarin wordt niet gedifferentieerd. In de praktijk zal deze wijze van toekenning vermoedelijk niet problematisch zijn, omdat de werkgever kan bepalen welke bevoegdheden een bepaalde boa-VI feitelijk mag toepassen en omdat het feitelijk bij bepaalde functies niet voor zal komen dat de toepassing van politiebevoegdheden nuttig is.

9. ***Aandachtspunt: uit de Beleidsregels boa blijkt niet of het voldoen aan de RTGB-eisen een voorwaarde is voor toekenning van politiebevoegdheden of voor de toepassing ervan.***
   In onderdeel 3.2 van de Beleidsregels boa worden criteria genoemd voor de *toekenning* van politiebevoegdheden. Een daarvan is dat de geweldsbevoegdheid, de veiligheidsfouillering, de vervoersfouillering en de insluitingsfouillering pas worden *toegepast* indien de boa heeft voldaan aan de bekwaamheidseisen als gesteld in de RTGB. Het is onduidelijk of de RTGB-eisen nu een voorwaarde zijn voor toekenning van de politiebevoegdheden of voor de feitelijke toepassing ervan.

Alle punten die betrekking hebben op de toekenning van politiebevoegdheden, hebben betrekking op boa's in het algemeen en daarmee ook op boa's-VI.

[74] De ontwerp-AMvB Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar is hier te raadplegen: https://share.google/fBGOdo2Ij3MDQhru2.

2.9.3 Toekenning van gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen

Ten aanzien van de toekenning van gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen constateren we het volgende:

10. ***Aandachtspunt: er bestaat (nog) geen grondslag in een wet in formele zin voor de toekenning van geweldsmiddelen***
    Tegen de achtergrond van het legaliteitsbeginsel moet niet alleen voor de toekenning van de geweldsbevoegdheid (een politiebevoegdheid) een grondslag in een wet in formele zin bestaan, maar ook voor de toekenning van geweldsmiddelen. Juist de toepassing van geweldsmiddelen kan immers zorgen voor een grote impact bij de uitoefening van geweld, aangezien deze in het uiterste geval kunnen leiden tot (zwaar) lichamelijk letsel en zelfs de dood, waardoor inbreuk wordt gemaakt op het recht op leven en het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. De minister van JenV lijkt in de MvT die in paragraaf 2.5.1 is aangehaald, dezelfde opvatting toegedaan te zijn geweest. Naar huidig recht zijn de aanvraag en beoordelingscriteria ter zake van geweldsmiddelen geregeld in de Beleidsregels boa en is de toekenning van de meeste middelen gebaseerd op artikel 4 e.v. RWM. De Beleidsregels boa zijn geen wettelijke regeling bij of krachtens wet in formele zin. Wanneer het nieuwe artikel 22 Pw in werking treedt, zal de bewapening van boa's bij AMvB (Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar) worden geregeld, wat wel een wettelijke regeling krachtens een wet in formele zin is.

11. ***Aandachtspunt: in de ontwerp-AMvB (Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar) wordt de suggestie gewekt dat wapens alleen aan individuele ambtenaren kunnen worden toegekend, terwijl het wenselijk is dat deze aan categorieën functionarissen kunnen worden toegekend***
    In de ontwerp-AMvB wordt onder meer bepaald dat aanvragen voor geweldsmiddelen kunnen worden gedaan. Het voorgenomen artikel 8 lid 1 luidt: 'De werkgever dient de aanvraag tot de toekenning van een wapen aan de ambtenaar in bij Onze Minister'. Omdat hier wordt gesproken van 'de ambtenaar' en niet van aanvragen die betrekking kunnen hebben op een categorie of eenheid, lijkt de toekenning van een wapen per individuele werknemer te moeten worden aangevraagd. Het is de vraag of dit is beoogd. In de huidige praktijk geeft de minister van JenV doorgaans geen individuele besluiten tot toestemming voor een wapen.
    Bewapeningsvoorschriften in de zin van de Regeling wapens en munitie hebben meestal betrekking op categorieën functionarissen. Wanneer een nieuwe persoon de desbetreffende functie gaat bekleden, is het daarom niet noodzakelijk om een nieuw bewapeningsvoorschrift aan te vragen. Wanneer een bewapeningsvoorschrift is afgegeven, beoordeelt de werkgever of de boa in kwestie voldoet aan alle voorwaarden om te mogen worden uitgerust met een bepaald wapen, waaronder de bekwaamheidseisen die ten aanzien van dat wapen gelden. Een respondent van JenV heeft aangegeven dat het niet zinnig is en tot administratieve lastenverzwaring zou leiden wanneer de minister op individueel niveau zou moeten gaan beslissen over de wapenuitrusting van boa's. Dat onderschrijven wij. Het verdient daarom aanbeveling om de AMvB zodanig aan te passen dat in geval van categoriale aanwijzingen kan worden volstaan met een bewapeningsvoorschrift dat betrekking heeft op één of meerdere soorten functies.

12. ***Aandachtspunt: veel geweldsmiddelen worden bij categoriale aanwijzing toegekend aan boa's-VI, terwijl daarvoor geen wettelijke grondslag bestaat***
    In de huidige praktijk worden desondanks veel geweldsmiddelen aan boa's-VI toegekend bij categoriale aanwijzing. Op grond van artikel 142 Sv kunnen categoriale aanwijzingen worden

gebruikt als titel van opsporingsbevoegdheid. Volgens artikel 7 lid 9 Pw 2012 kunnen politiebevoegdheden onder meer worden toegekend aan een categorie of eenheid boa's. Ten aanzien van de toekenning van geweldsmiddelen ontbreekt een vergelijkbare bepaling.[75] In de ontwerp-AMvB wordt daarvoor ook geen grondslag gecreëerd.

13. ***Aandachtspunt: in categoriale aanwijzingen worden geweldsmiddelen soms toegekend aan diverse functionarissen, terwijl de noodzaak om over die middelen te beschikken voor sommige van die functionarissen lijkt te ontbreken*** *(Dit punt is vergelijkbaar met punt 8, dat betrekking heeft op de toekenning van politiebevoegdheden.)*
    Categoriale aanwijzingen hebben meestal betrekking op verschillende functies. Wanneer (politiebevoegdheden en) vrijheidsbeperkende en geweldsmiddelen worden toegekend in zo'n aanwijzing, wordt daarbij niet gedifferentieerd naar functies. Als voorbeeld noemen wij het Besluit boa DV&O 2024. Alle functionarissen waarop die categoriale aanwijzing betrekking heeft, zijn bevoegd gemaakt tot onder andere de toepassing van de korte wapenstok, pepperspray, uitschuifbare wapenstok en vuurwapen. Dit geldt onder meer voor de risico-analist, manager, trainer-docent en medeweker Infodesk. Hoewel zij de genoemde wapens alleen zullen mogen gebruiken wanneer zij voldoen aan de bekwaamheidseisen en vermoedelijk de werkgever bepaalt of zij een bepaald wapen mogen dragen, komt de algemene toekenning van deze wapens aan alle in de aanwijzing genoemde functionarissen ons problematisch voor. De noodzaak van toekenning van alle genoemde geweldsmiddelen aan alle genoemde functionarissen is immers verre van evident. Als al bij categoriale aanwijzing geweldsmiddelen worden toegekend – waarvoor geen wettelijke grondslag bestaat – ligt het voor de hand om onderscheid te maken tussen de verschillende functionarissen.

14. ***Aandachtspunt: het komt sporadisch voor dat bij categoriale aanwijzing een wapen wordt toegekend aan een boa-VI dat niet aan boa's-VI mag worden toegekend.***
    In artikel 11.4 van de Beleidsregels boa is uitdrukkelijk bepaald welke soorten geweldsmiddelen aan boa's-VI kunnen worden toegekend. Pepperspray hoort daarbij, maar CS-traangasgranaten en traangas verspreidende middelen niet. In artikel 6 lid 4 Besluit boa DV&O is echter bepaald dat bepaalde specifiek aangeduide (inrichtings)beveiligers mogen worden uitgerust met CS-traangasgranaten en traangas verspreidende middelen.[76] Wij weten niet of dit ook daadwerkelijk is gebeurd in individuele aktes van opsporingsbevoegdheid. De genoemde bepaling is in ieder geval strijdig met het BBO. Uit artikel 37 lid 1 Ambtsinstructie lijkt overigens te kunnen worden afgeleid dat eventueel toegekende traangasgranaten niet mogen worden toegepast, omdat daarin niet wordt gerept over de toepassing van traangas en het daarop betrekking hebbend artikel 13 Ambtsinstructie ook niet van toepassing is verklaard.
    Ook de toekenning van het geweldsmiddel uitschuifbare wapenstok, in dezelfde categoriale aanwijzing, is niet overeenstemming met de Beleidsregels boa. Deze strijdigheid zal vermoedelijk zijn weggenomen wanneer de wet waarbij artikel 22 Pw 2012 wordt gewijzigd (*Stb*. 2025/141) in werking getreden zal zijn. In artikel 7 lid 1 van de bijbehorende (nu nog ontwerp-)AMvB ((Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar) wordt de uitschuifbare wapenstok specifiek genoemd.

[75] Ook in de Beleidsregels boa wordt niet gerept van de mogelijkheid om bewapening toe te kennen bij categoriale aanwijzing.
[76] Een respondent van J&V gaf aan dat de traangasgranaten en traangasverspreidende middelen mogelijk door de aanvrager (DV&O) zelf zijn toegekend. Dit wekt de indruk dat concept-categoriale aanwijzingen kunnen worden opgesteld door de aanvrager zelf. Als dit het geval is, komt ons dat zeer onwenselijk voor. De werkgever kan een aanvraag doen, maar het is aan de minister van J&V (feitelijk: Justis) om de aanvraag kritisch te beoordelen en vervolgens het besluit af te geven.

15. ***Aandachtspunt: de opsomming van geweldsmiddelen in artikel 7 lid 1 sub f van de ontwerp-AMvB (Besluit bewapening en uitrusting buitengewoon opsporingsambtenaar) is te ruim.***
In artikel 7 worden eerst specifieke geweldsmiddelen genoemd. Daarna wordt aangegeven dat aan boa's-VI ook 'andere wapens en munitie dan genoemd onder a tot en met e.' kunnen worden toegekend.[77] Deze restcategorie is in theorie ingeperkt. Zo zouden traangasgranaten erbinnen kunnen vallen. Als die zouden worden toegekend, blijft het hiervoor genoemde punt staan dat de bepaling van de Ambtsinstructie over de inzet van traangas niet worden genoemd in artikel 37 Ambtsinstructie, wat lijkt te impliceren dat eventueel *toegekend* traangas niet mag worden *gebruikt*. Er zou echter ook kunnen worden betoogd dat boa's-VI niet gebonden zijn aan artikel 13 Ambtsinstructie, omdat deze bepaling niet van toepassing is. Het is daarom wenselijk dat een beperking wordt aangebracht in de mogelijk toe te kennen (zware) geweldsmiddelen. Ten aanzien van alle toegekende wapens en munitie is overigens van belang dat deze redelijkerwijs noodzakelijk moeten zijn voor de taakuitoefening, waarbij de mate van verwacht gevaar een relevant aspect is.

16. ***Aandachtspunt: de meeste bewapeningsvoorschriften worden niet gepubliceerd, waardoor niet (eenvoudig) te controleren is of een boa een bepaald wapen mocht dragen.***
De meeste bewapeningsvoorschriften die betrekking hebben op boa's worden niet gepubliceerd en zijn daardoor niet kenbaar. Het enige gepubliceerde bewapeningsvoorschrift lijkt het Besluit voorschrift specialistische bewapening Team Bijzondere Bijstand Douane te zijn. Sommige van de bewapeningsvoorschriften stammen mogelijk nog uit de jaren '90. Het is in het kader van dit onderzoek niet gelukt om deze te vinden. Voor de beoordeling of een boa-VI die geweld heeft toegepast, rechtmatig heeft gehandeld, is het belangrijk dat kan worden vastgesteld of de boa in kwestie bevoegd was tot de toepassing van het gebruikte geweldsmiddel. Dat is relevant voor de Rijksrecherche of de politie die een onderzoek instelt, voor de verdachte die de rechtmatigheid van het toegepaste geweld wil kunnen betwisten en voor de officier van justitie en rechter die in een eventuele strafzaak optreden. De toepassing van geweldsmiddelen is een van de meest ingrijpende bevoegdheden die opsporingsambtenaren kunnen toepassen. Juist ten aanzien van deze bevoegdheid is niet zonder meer te controleren of er een juridische grondslag was voor het uitrusten van de boa met het desbetreffende geweldsmiddel.

17. ***Aandachtspunt: bewapeningsvoorschriften ten aanzien van andere wapens dan specifiek toegekende vuurwapens en ten aanzien van munitie ontbreken, waardoor het dragen van die wapens en munitie in beginsel strafbaar is.***
Het lijkt erop dat bewapeningsvoorschriften die op grond van de Regeling wapens en munitie (RWM) vereist zijn voor alle wapens in de zin van de Wet wapens en munitie (WWM) die een boa draagt, in de praktijk alleen worden afgegeven ten aanzien van bijzondere vuurwapens (anders dan het algemene vuurwapen dat bij categoriale aanwijzing soms wordt toegekend). Een medewerker van het ministerie van JenV heeft aangegeven de bewapeningsvoorschriften met betrekking tot niet-vuurwapens niet te kennen. Het is denkbaar dat deze lang geleden wel zijn afgegeven, maar niet meer te vinden zijn. Het lijkt echter waarschijnlijker dat ze niet zijn afgegeven, omdat bepalingen in categoriale aanwijzingen worden beschouwd als bewapeningsvoorschriften. Dat zou in lijn zijn met de kennelijke opvatting van de minister van JenV dat bewapeningsvoorschriften ten aanzien van andere soorten wapens in de zin van de WWM dan bijzondere vuurwapens (wapenstok, pepperspray, algemeen vuurwapen) niet vereist zijn. (Zie daarover paragraaf 2.5.2.) De opvatting dat geweldsmiddelen zonder bewapeningsvoorschrift kunnen worden toegekend aan boa's-VI is niet verenigbaar met artikel 4 RWM, waaruit immers blijkt dat wapens en munitie in de zin van de WWM alleen mogen worden

[77] Zie https://share.google/fBGOdo2Ij3MDQhru2.

toegekend wanneer daar een voorschrift op grond van de RWM aan ten grondslag ligt. Als dat voorschrift ontbreekt, is het dragen van de genoemde wapens een overtreding van de WWM en daarmee in beginsel een strafbaar feit. De categoriale aanwijzingen zijn geen bewapeningsvoorschriften in de zin van de RWM. Dat blijkt uit de aanhef van de categoriale aanwijzingen, waarin de RWM niet is vermeld als grondslag. Die grondslag zou op zichzelf kunnen worden toegevoegd. Als dat zou worden gedaan, komt een 'kale' toekenning van een wapen, zonder dat de wapens worden gespecificeerd (bijvoorbeeld: 'een semiautomatisch pistool van het merk Walther P99Q, kaliber 9 millimeter x 19 millimeter) en zonder daaraan bijzondere voorwaarden worden verbonden – zoals voorwaarden met betrekking tot de psychische en medische gesteldheid – ons onwenselijk voor. In geval van bewapening met een bijzonder vuurwapen worden wel voorwaarden gesteld en wordt specifiek aangegeven met welk wapen de desbetreffende boa kan worden uitgerust. In categoriale aanwijzingen gebeurt dat niet. Uiteraard moet altijd worden voldaan aan de bijzondere bekwaamheidseisen voor het desbetreffende geweldsmiddel.

De toekenning van een vuurwapen is uiteraard alleen nuttig wanneer de boa ook over munitie mag beschikken. Volgens artikel 4 RWM moet niet alleen voor wapens, maar ook voor munitie een bewapeningsvoorschrift worden gegeven. In categoriale aanwijzingen waarin een vuurwapen wordt toegekend, wordt echter niet afzonderlijk munitie toegekend. Ook in de bewapeningsvoorschriften die wij hebben gezien, wordt munitie niet genoemd. Dat is problematisch. Zowel het voorhanden hebben van een bepaald soort wapen als het voorhanden hebben van munitie kan een strafbaar feit opleveren in de zin van de WWM. Wanneer alleen een vuurwapen is toegekend, levert het voorhanden van munitie in beginsel nog steeds een strafbaar feit op.

18. ***Aandachtspunt: in categoriale aanwijzingen worden sporadisch bepalingen opgenomen waarin wordt aangegeven dat een specifiek vuurwapen aan een specifiek aangeduide functionaris kan worden toegekend.***

Artikel 6 lid 2 Besluit boa DV&O 2024 luidt: 'De buitengewoon opsporingsambtenaar werkzaam in de functie van (inrichtings)Beveiliger BOT en LBB, kan gedurende de uitoefening van zijn taak als buitengewoon opsporingsambtenaar tevens zijn uitgerust met een semiautomatisch machinepistool van het merk Heckler en Koch, type MP5 A2 (met vaste kolf: niet automatisch), type MP5 A3 (met inschuifbare kolf: niet automatisch) kaliber 9 millimeter maal 19 millimeter.' Deze bepaling lijkt sterk op een bepaling uit het Besluit voorschrift specialistische bewapening Team Bijzondere Bijstand Douane. Dit houdt namelijk onder meer in dat aan specifiek genoemde functionarissen van de Douane 'het voorschrift [wordt] gegeven om bij de uitoefening van hun taken beschreven in artikel 1, aanvullend op hun eerder toegekende geweldsmiddelen korte wapenstok, pepperspray en vuurwapen (i.c. een pistool), mede een semiautomatisch schoudervuurwapen in het kaliber 9 x 19 mm voorhanden te hebben.' Artikel 6 lid 2 Besluit boa DV&O 2024 lijkt op grond van de formulering derhalve een bewapeningsvoorschrift in te houden, terwijl het geen voorschrift is dat is gebaseerd op artikel 4 RWM. Omdat in een categoriale aanwijzing geen specifieke voorwaarden worden gesteld, wat in een bewapeningsvoorschrift wel gebeurt, komt het ons onwenselijk voor om categoriale aanwijzingen als bewapeningsvoorschrift te gebruiken.

19. ***Aandachtspunt: er lijken geen regels te bestaan over de beslissing van een werkgever om een boa daadwerkelijk uit te rusten met een bepaald wapen.***
    Een boa wordt alleen uitgerust met een bepaald geweldsmiddel als dat nodig is voor de uitoefening van de functie. Wanneer op grond van een categoriale aanwijzing een wapen is toegekend aan boa's-VI met bepaalde functies, is het mogelijk dat een specifieke boa dat wapen niet nodig heeft. Er wordt aangenomen dat het aan de werkgever is om daarover te beslissen. Daarover lijken echter geen regels te bestaan.

Op punt 10 na hebben alle punten die zien op gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen specifiek betrekking op boa’s-VI.

In dit hoofdstuk is ingegaan op wat een boa is en beschreven hoe de toekenning van opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen aan boa’s-VI juridisch is geregeld. Ook is ingegaan op de gestapelde bevoegdheden, waarbij de boa naast de opsporingsbevoegdheid ook bevoegdheden heeft vanuit zijn reguliere (niet-opsporings)taak. Tot slot is de juridische houdbaarheid van deze constructie beoordeeld, wat tot een aantal aandachtspunten leidt. In het volgend hoofdstuk beschrijven we de praktijk vanuit het perspectief van organisaties die boa’s-VI in dienst hebben. Hoeveel boa’s zijn er en wat zijn hun bevoegdheden en taken? Daarbij zal ook de toepassing van het juridische kader in de praktijk aan de orde komen.

3. Organisaties met boa's-VI in dienst

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoeveel boa's-VI er zijn en bij welke organisaties. Na een algemeen cijfermatig overzicht gaan we nader in op de vier organisaties waar de meeste boa's-VI werkzaam zijn en vervolgens op twee kleinere boa-werkgevers. De gegevens in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op registraties die door Justis zijn aangeleverd en op gesprekken met Justis en (boa-VI-werkgevers) politie, Douane, DV&O, KMar, CJIB en Rijkswaterstaat.

De informatie draagt bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke organisaties beschikken over boa's werkzaam binnen domein VI?
- Hoeveel boa's domein VI werken er (naar schatting) voor deze organisaties?
- In welke behoefte van deze organisaties voorzien deze boa's?
- Welke werkgeversconstructies komen voor? (in dienst, inhuur, overig)
- Welke taakomschrijvingen worden door organisaties gehanteerd?
- Wat zijn ten aanzien van bovengenoemde punten de ervaringen van de betrokken partijen?

3.2 Cijfermatig overzicht organisaties met boa's-VI in dienst en hun bevoegdheden en middelen

3.2.1 Aantallen boa's-VI

Op basis van de administratie van de screeningsautoriteit Justis kan inzicht worden gegeven in de aantallen werkgevers en aantallen actieve boa's-VI (stand van 9 maart 2025). Dat levert het volgende overzicht.

Tabel 3.1: organisaties die beschikken over boa's-VI[78]

Organisaties (2025)	Aantal actieve boa's	Aantal categoriale aanvragen
Politie	6.202	16
Douane	2.574	1
DV&O	1.228	2
KMar	323	6
CJIB	98	1
Rechtbank Amsterdam	91	1
Rijkswaterstaat	69	1
RDW	39	1
OM (diverse parketten)	33	11
Rijksinspectie	22	1
Ministerie van OCW	4	1
Totaal	**10.683**	**41**

Bron: Justis

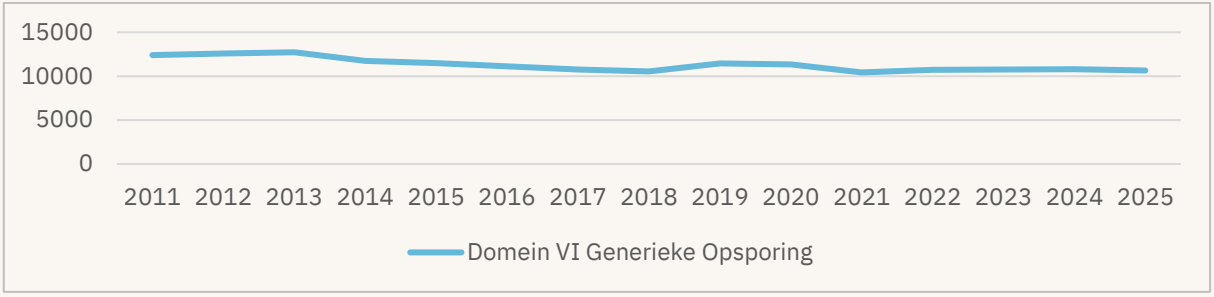
In totaal zijn er op de peildatum 10.683 actieve boa's-VI. Onder actieve boa's wordt verstaan: boa's waarvoor een akte van beëdiging is afgegeven. Een akte wordt toegekend aan een unieke persoon. Of alle personen in deze groep nog daadwerkelijk als boa-VI aan het werk zijn is onbekend, maar dit

[78] Landelijk informatiecentrum voertuigcriminaliteit (opgeheven) is hier buiten beschouwing gelaten. Het gaat om 27 boa's.

levert volgens Justis een goede benadering. De meeste boa's-VI zijn in dienst bij politie, Douane, DV&O en KMar. Na de vier organisaties volgen het CJIB, Rechtbank Amsterdam[79] en Rijkswaterstaat. Andere organisaties tellen minder dan 50 actieve boa's-VI.

Ontwikkeling
Op basis van gegevens die Justis heeft aangeleverd, kan inzicht worden gegeven in de ontwikkeling van het aantal boa's-VI. Over een termijn van bijna vijftien jaar bezien, blijkt dat het aantal actieve boa's-VI redelijk stabiel is en meandert tussen de 10.500 en 11.500 boa's. Er waren geen gegevens beschikbaar van de ontwikkeling van het aantal boa's per organisatie.[80]

Figuur 3.1 Aantallen actieve boa's domein VI 2011-2025



Bron: Justis

3.2.2 Overzicht van toegekende politiebevoegdheden en middelen per organisatie

Met uitzondering van de situatie waarin een individuele akte van opsporingsbevoegdheid wordt afgegeven – wat sporadisch voorkomt – is de toekenning van opsporingsbevoegdheid van boa's-VI gebaseerd op een categoriale aanwijzing. De opsporingsbevoegdheid wordt aangevraagd door de werkgever en namens de minister van JenV afgegeven door Justis. Ook wanneer politiebevoegdheden (geweldgebruik en fouillering) en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen worden toegekend, gebeurt dat door middel van de categoriale aanwijzing. (Zie daarover uitgebreider hoofdstuk 2.)

Uit de categoriale aanwijzingen kan worden afgeleid aan welke organisaties de mogelijkheid is toegekend om functionarissen opsporingsbevoegdheid toe te kennen en als boa te beëdigen. Ook volgt daaruit hoeveel boa's maximaal mogen worden beëdigd met welke bevoegdheden en middelen. In tabellen 3.2 en 3.3 wordt hiervan een overzicht gegeven.

[79] Boa's worden hier onder andere ingezet voor het handhaven van de orde in de rechtszaal. Een taak die ook bij bijvoorbeeld politie-boa's is belegd.
[80] Deze waren binnen de scope van het onderzoek niet te achterhalen door Justis en de onderzoekers. Hiervoor is handmatig dossieronderzoek nodig, wat momenteel bemoeilijkt wordt door de overgang naar een nieuw (registratie)systeem.

Tabel 3.2: Toegekende politiebevoegdheden met gevraagd maximumaantal boa's per organisatie voor boa's domein VI

Werkgever	Art 7 lid 1 Pw toepassing geweld	Art 7 lid 3 Pw veiligheidsfouillering	Art 7 lid 4 Pw insluitings/ vervoersfouillering
Politie	Ja (max 10.970)	Ja (max 10.970)	Ja (max 10.970)
Douane	Ja (max 7.000)	Ja (max 7.000)	Ja (max 7.000)
DV&O	Ja (max 1.530)	Ja (max 1.530)	Ja (max 1.530)
KMar	Ja (max 580)	Ja (max 580)	Ja (max 580)
Rechtbank (Amsterdam)	Ja (max 150)	Ja (max 150)	Ja (max 150)
Openbaar ministerie	-	-	-
CJIB	-	-	-
Rijkswaterstaat	-	-	-
RDW	-	-	-
Rijksinspectie	-	-	-
Min OCW	-	-	-

Bron: Justis

Tabel 3.3: Toegekende gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen met gevraagd maximumaantal boa's per organisatie voor boa's domein VI

Werkgever	Korte wapenstok	Pepper-spray	Uitschuifbare wapenstok	Vuurwapen	Diensthond	Handboeien*
Politie[81]	Ja (max. 10.870)	Ja (max. 10.870)	-	Ja (max. 10.870)	Ja (max. 550)	Ja (max. 10.970)
Douane	Ja (max. 7.000)	Ja (max. 7.000)	-	Ja (max. 7.000)	-	Ja (max. 7.000)
DV&O	Ja (max. 1.530)	Ja (max. 1.530)	Ja (max. 1500)	Ja (max. 1.500)	-	Ja (max. 1.530)
KMar	Ja (max. 580)	Ja (max. 580)	-	Ja (max. 580)	-	Ja (max. 580)
Rechtbank Amsterdam	Ja (max. 150)	Ja (max. 150)	-	Ja (max. 150)	-	Ja (max. 150)
Openbaar ministerie	-	-	-	-	-	-
CJIB	-	-	-	-	-	-
Rijkswaterstaat	-	-	-	-	-	Ja (max. 100)
RDW	-	-	-	-	-	-
Rijksinspectie	-	-	-	-	-	-
Min OCW	-	-	-	-	-	-

Bron: Justis

Politiebevoegdheden, weergegeven in tabel 3.2 zijn toegekend aan (een deel van) boa's-VI voor politie, Douane, DV&O, KMar en rechtbank Amsterdam. Artikel 7 lid 1 Pw 2012 heeft betrekking op de toepassing van geweld (mogelijk met een geweldsmiddel) en vrijheidsbeperkende middelen (meestal handboeien). Lid 3 van dit artikel betreft de veiligheidsfouillering en lid 4 de insluitings-/ vervoersfouillering. [82]

Uit tabel 3.3 leiden we af dat gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen zijn aangevraagd en toegekend aan dezelfde organisaties als waaraan politiebevoegdheden zijn toegekend: politie,

[81] Er zijn ook boa's werkzaam als persoonsbeveiliger, die mogen ook andere wapens gebruiken.
[82] Het gaat om Artikel 7, lid 1 van de Politiewet 2012 dat erop ziet dat een ambtenaar van politie bevoegd is om in de rechtmatige uitoefening van zijn taak geweld te gebruiken wanneer het beoogde doel niet op een andere manier kan worden bereikt; Artikel 7, lid 3 van de Politiewet 2012 waarmee het gebruik van handboeien wordt geregeld en Artikel 7, lid 4 van de Politiewet 2012 dat ziet op vervoersfouillering bij vervoer van een ingeslotene. Deze bepaling bevat zowel de vervoersfouillering als de insluitingsfouillering.

Douane, DV&O, KMar en Rechtbank Amsterdam. (Dat is overigens geen spannende constatering: de bewapening dient ter toepassing van de politiebevoegdheden, in het bijzonder de geweldsbevoegdheid.) Uit de tabel blijkt bijvoorbeeld dat de boa's van politie een korte wapenstok, pepperspray en een vuurwapen toegekend gekregen heeft. Een deel van de boa's mag een surveillancehond inzetten. Ook voor boa's werkzaam voor de Douane, DV&O en de KMar geldt dat deze geweldsmiddelen zijn aangevraagd en toegekend. Daarnaast hebben boa's in dienst van Rijkswaterstaat beschikking over vrijheidsbeperkende middelen (handboeien). Merk op dat stroomstootwapens (in de volksmond '*tasers*'), die begin 2022 landelijk beschikbaar zijn gekomen voor de politie, niet tot de beschikbare geweldsmiddelen van boa's-VI behoren.

Op basis van de door screeningsautoriteit Justis beschikbare gegevens kan echter niet worden afgeleid hoeveel van de actieve boa's werkzaam bij de politie, Douane, DV&O en KMar uiteindelijk *daadwerkelijk* over deze gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen – waaronder een vuurwapen – beschikken. Een cijfermatig overzicht van het aantal *individuele* boa's die specifieke politiebevoegdheden of middelen toegekend hebben gekregen, is niet eenvoudig beschikbaar.[83] Dergelijke cijfers worden door Justis niet centraal bijgehouden. Wel kunnen we vaststellen dat de maximumaantallen toereikend zijn, aangezien deze niet worden bereikt. Immers, het totaal overtreft het aantal bij de politie werkzame boa's (10.870 functionarissen). [84] Ook voor Douane (2.574), DJI (1.228) en KMar (323) geldt dat het maximaal aantal boa's waarvoor de bevoegdheden zijn toekend het daadwerkelijk aantal boa's werkzaam voor deze organisaties overstijgt.

Voor een juiste interpretatie van tabel 3.3 benadrukken we dat boa's niet standaard beschikken over geweldsmiddelen. Die moeten zijn toegekend, wat doorgaans bij categoriale aanwijzing gebeurt, en daarvoor is ook bewapeningsvoorschrift vereist. Zie daarover hoofdstuk 2.

3.3 Vier grote werkgevers van boa's-VI

Om een beeld te krijgen van de organisaties met de meeste boa's-VI in dienst, te weten politie, Douane, DV&O en KMar, zijn gesprekken gehouden met betrokkenen die goed zicht hebben op (een deel van) de organisatie. Daarnaast zijn relevante documenten opgevraagd. We zijn nagegaan waar de functionarissen met boa-bevoegdheid werken en welke functies en taken ze in de organisaties vervullen. De resultaten van deze inventarisatie zijn verkort weergegeven in tabel 3.4 en worden vervolgens per organisatie toegelicht. Waar hier het beeld vanuit het organisatieperspectief wordt belicht, gaan we in hoofdstuk 4 verder in op de functies en taken van de boa's-VI in de praktijk, vanuit de boa's zelf gezien.

Taken en bevoegdheden

De omvang van de opsporingsbevoegdheid van de boa's-VI is gebaseerd op de taken die bij de functie horen. Boa's-VI zijn alleen opsporingsbevoegd als de opsporing noodzakelijk voor 'een goede vervulling van de aan de functie gerelateerde taken'. Deze specifieke taken moeten verder te relateren zijn aan een taak die bij wet aan de werkgever is toebedeeld.
Bij de taakuitoefening van sommige functies is de persoon in kwestie vrijwel voortdurende actief als boa, waarbij dus de taak van opsporing wordt verricht, bijvoorbeeld wanneer een functionaris aan de balie werkt en aangiften opneemt of assisteert met recherchewerk. Bij de meeste functies en bijbehorende taakomschrijvingen is de opsporing echter een taak die niet continu wordt uitgeoefend en soms slechts sporadisch, *naast* andere taken die bij de functie horen, zoals bijvoorbeeld controle.

[83] Een mogelijke manier om hier inzicht in te krijgen is aan de hand van de administratie van de betrokken organisaties over de-certificering voor de schiettoets.
[84] Met uitzondering van maximaal aantal van 550 boa's waarvoor bevoegdheden voor inzet van een diensthond is aangevraagd.

In categoriale aanwijzingen worden de boa's-VI dikwijls aangeduid onder verwijzing naar specifieke functies uit een functiehuis (politie, DV&O, KMar), zonder dat de taken worden genoemd. Bij de Douane is geen functieaanduiding opgenomen, maar worden personen juist gespecificeerd aan de hand van de aan hen opgedragen taken. Uit de categoriale aanwijzingen blijkt dat voor tientallen uiteenlopende soorten functies boa's-VI worden ingezet. Het betreft in beginsel, maar zeker niet alleen, ondersteunende, administratief-technische of specialistische taken.
Uit mondelinge informatie van de organisaties leiden wij globale taakomschrijvingen af.[85] Zo goed mogelijk proberen we daarbij een onderscheid te maken tussen functies (want in sommige aanwijzingen wordt gesproken van functies) en daaraan gekoppelde taken die door boa's-VI worden verricht. Daarbij merken we op dat de termen functies, taken en bevoegdheden in de praktijk soms lastig van elkaar te onderscheiden zijn en door de respondenten vaak door elkaar gebruikt worden.

Tabel 3.4 Voornaamste taken van functionarissen met boa-VI bevoegdheid volgens organisaties (niet uitputtend)

Politie Circa 6.200 boa's-VI	Douane Circa 2.600 boa's-VI	DV&O Circa 1.200 boa's-VI	KMar Circa 300 boa's-VI
			
• Intake & service en Regionaal Service Centrum. Medewerkers aan de balie die aangiften opnemen en verwerken. • Meldkamer. Functionarissen die meldingen verwerken en doorzetten. Vergelijkbaar met Intake en Service. • Bewaken en beveiligen van personen en objecten. • Persoonsbeveiligers van de DKDB. • Recherche ondersteuning in basisteams, **v**oorheen recherche assistenten. • Arrestantenvervoer. Vervoeren arrestanten bijvoorbeeld naar een rechtszaak en moeten dan ook in de rechtszaal de orde handhaven. • DSI landelijke eenheid (arrestatieteams, observatieteams), boa's zijn functionarissen afkomstig van defensie. • Politievliegers. • Etc.	• Accijnscontrole gericht op toezicht in het binnenland. • OSODT[86] voert mobiele surveillance en controles uit in het binnenland en bij luchthavens. • Schiphol Passagiers. Controles van reizigers en bagage zonder aanleiding. • Schiphol Cargo. Controles van goederen/opslag (containers, vracht, pakketten); grote drugsvondsten naar HARC, kleine zaken zelf afdoen. | • Havens & kust. Toezicht op goederenstromen in zeehavens/kust; accijnscontroles binnenland; focus op voertuigen en lading. • Samenwerking HARC-team (Douane, FIOD, OM, Zeehavenpolitie) voor drugs • Team Bijzondere Bijstand voor het afschermen van hoog-risico drugsvondsten.	• Vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen • Zorg voor ingeslotenen • Dienst der gerechten/ rechtbanktaken. • Ordehandhaving op htl (COA Hoogeveen) • Vervoer van vreemdelingen en vervoer voor inbewaringstelling van vreemdelingen • Diensten buiten de muren van de PI betreffende justitiabelen. • Inzet op basis van samenwerking (bijvoorbeeld met de KMar: Frontex).	• KMar Bewaken en Beveiligen. Bewaking en beveiliging van objecten en personen op o.a. Schiphol. • KMar-arrestanten-bewakers/-verzorgers. Bewaken en verzorgen van arrestanten, toezicht in cellencomplexen. • KMar Recherche en Intelligence Onderzoek en intelligence-analyse, verzamelen en analyseren gegevens, horen getuigen en ondersteunen algemene opsporing. • KMar OPSCENT Centrale commandoruimte van KMar. Verwerken meldingen, houden cameratoezicht, ondersteunen Real Time Intelligence Center en behandelen digitale aan-giften, incl. ondertekenen. • KMCGS. Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen, toezicht naleving regels vervoer en opslag gevaarlijke stoffen binnen Defensie. Controles uit bij militaire transporten en opslagplaatsen.

Bron: interviews op organisatieniveau

[85] In de rapportage hebben we het ook over functies en de afdelingen waarbij ze werken. Hier is ingezoomd op de taakomschrijving van de functionarissen met boa-VI bevoegdheden.
[86] Cluster Onbekende Sub- en Objecten Douane Toezicht.

3.3.1 Politie (circa 6.200 boa's domein VI)

Wettelijke taken

De politie werkt op grondslag van de Politiewet 2012. Artikel 3 van deze wet bepaalt dat de politie tot taak heeft om 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. Daaronder vallen zowel handhaving van de openbare orde als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De politie opereert onder de verantwoordelijkheid van de minister van JenV.

Boa's-VI in de organisatie

Veel politiefunctionarissen zijn algemeen opsporingsambtenaar, wat inhoudt dat zij in het kader van hun strafrechtelijk taak alle soorten strafbare feiten mogen opsporen (art. 141 Sv) en de brede politietaak (d.w.z. inclusief handhaving van de openbare orde) mogen uitvoeren. Daarnaast werken bij de politie ook functionarissen met boa-bevoegdheid. Zij hebben een beperkte opsporingstaak, namelijk de opsporing van specifiek aangeduide strafbare feiten. Deze boa's zijn niet bevoegd om de openbare orde te handhaven en mogen alleen de strafbare feiten opsporen die verband houden met hun specifieke taakuitvoering.

De politie kent een landelijk functiehuis (Regeling vaststelling LFNP). De boa-bevoegdheid is in de toepasselijke categoriale aanwijzingen gekoppeld aan diverse functieomschrijvingen in het functiehuis politie. Het functiehuis bevat 40 vastgelegde functies met bijbehorende taken en bevoegdheden. In het functiehuis zijn in totaal 18 functies aangewezen waarvoor boa-bevoegdheid benodigd is.[87]

Taken en werkzaamheden van functionarissen die boa-VI zijn

Functionarissen die boa-VI zijn, worden ingezet voor uiteenlopende taken. In beginsel, maar zeker niet alleen, zijn dit ondersteunende, administratief-technische of specialistische taken. De specifieke taken hangen samen met onderdelen, teams of afdelingen waar de boa's-VI werkzaam zijn. De meeste boa's zijn werkzaam bij 'Intake & service' en 'Bewaken en Beveiligen'.

- *Intake & Service en Regionaal Service Centrum*
  Boa's-VI werkzaam voor Intake & Service en het Regionaal Service Centrum werken vooral aan de balie of op het servicecentrum. Zij nemen aangiften op, verwerken meldingen en beantwoorden vragen van burgers. De werkzaamheden zijn sterk administratief en ondersteunend van aard. Hun opsporingstaken lopen uiteen van het vastleggen van eenvoudige aangiften (bijvoorbeeld fietsendiefstal) tot meer complexe casussen zoals huiselijk geweld of stalking, waarbij overleg nodig is met ketenpartners. Door capaciteitsdruk verschuift dit soms naar (meer complexe) opsporingstaken, zoals getuigenverhoren of dossieropmaak. Deze boa's-VI hebben geen geweldsmiddelen.
- *Meldkamer*
  In meldkamers werken eveneens boa's-VI. Hun taken zijn het aannemen en doorzetten van meldingen, het coördineren van inzet en het vanuit de meldkamer ondersteunen van politieagenten op straat. Deze functie vertoont overlap met Intake & Service, maar het accent ligt sterker op melding en registratie, opvolging en communicatie met de operationele eenheden. De boa's-VI zijn direct betrokken bij de opsporingstaak; opsporingsbevoegdheid is nodig voor het verwerken van (opsporings)gegevens. Deze boa's hebben geen geweldsmiddelen.

[87] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2025, 8 januari). *Regeling vaststelling LFNP* (BWBR0033460). wetten.nl. https://wetten.overheid.nl/BWBR0033460/2025-01-08. Het aantal 18 is inclusief vakgebied Beveiliging en GGP. Overigens: tot enkele jaren geleden waren dit er 36; het functiehuis is versimpeld.

- *Bewaken en Beveiligen*
  Boa's-VI worden ingezet voor de beveiliging van personen en objecten. Er wordt gewerkt in 'ringen' waarbij boa's in de tweede ring werken, waarbij er in principe geen direct contact is met de te beveiligen personen of objecten. Zij voeren (ook discreet) dynamisch toezicht[88] uit, nemen afwijkend gedrag waar, rapporteren, melden aan de meldkamer en handelen in eventueel geval van een aanslag. Zij zetten de boa-bevoegdheden in om te handelen bij de constatering van strafbare feiten zolang ze gericht zijn op een te beveiligen persoon/object (bijv. overtreden contactverbod of vernieling). Ook voeren zij fouilleringen uit in veiligheidsrisicogebieden. Deze boa's-VI zijn voor deze specifieke taakuitvoering onder beperkende voorwaarden met toestemming van de minister van JenV bewapend zoals een algemeen opsporingsambtenaar van de politie, met uitzondering van het stroomstootwapen.[89]
- *Arrestantenvervoer*
  Deze boa's-VI vervoeren arrestanten, bijvoorbeeld naar een rechtbank of detentie-inrichting. Zij zorgen ook voor orde en veiligheid in bijvoorbeeld rechtszalen. Het werk is fysiek belastend en vaak risicovol, omdat confrontaties kunnen plaatsvinden met agressieve verdachten. Deze boa's zijn doorgaans bewapend zoals een algemeen opsporingsambtenaar van de politie (met uitzondering van het stroomstootwapen).
- *DSI Landelijke Eenheid (arrestatieteams, observatieteams)*
  Binnen de Dienst Speciale Interventies zijn er boa's die specifieke ondersteunende rollen hebben, bijvoorbeeld in observatieteams of bij arrestatieacties. Het betreft doorgaans functionarissen met een defensieachtergrond. Dit is risicovol werk, waarbij sprake is van specialistische training. Vaak werken zij nauw samen met Defensie (o.a. KMar) en andere politiefunctionarissen. De boa-aanwijzing is nodig, omdat deze functionarissen werken met opsporingsinformatie en ze dienen te beschikken over geweldsmiddelen. Deze boa's-VI zijn bewapend, gelijk aan of zwaarder dan de algemene opsporingsambtenaar, en dragen in gevallen beschermende middelen (schilden, vesten).
- *Overige functies (bijvoorbeeld politievliegers)*
  Er zijn uiteenlopende andere functies binnen de politieorganisatie die door functionarissen die boa-VI zijn, worden uitgevoerd. Sommige functies zijn zeer specifiek, zoals de politievlieger die een helikopter bestuurt. Deze combineert technische taken (vliegen) met werkzaamheden ter uitvoering van de opsporingstaak, zoals het doen van waarnemingen en het opstellen van processen-verbaal. Deze functies zijn schaars maar illustreren de diversiteit van boa's binnen domein VI bij de politie.

Waarom wordt met boa's-VI gewerkt?

De behoefte waarin boa's voorzien bij de politie, zoals wordt aangegeven in verschillende gesprekken, is vooral beschikbaar personeel. De politie heeft circa 50.000 operationele medewerkers in dienst[90] en heeft te kampen met personeelstekorten en vergrijzing. 'De politie is zoekende naar mogelijkheden om de capaciteitsproblemen op te lossen en ziet daarbij mogelijkheden voor de aanwijzing als boa', aldus een respondent van de politie.

Niet voor elke functie binnen de politie is een jarenlange brede politieopleiding nodig.[91] Wanneer opsporingsbevoegdheid nodig is, bijvoorbeeld voor de uitvoering van de taken van Intake & Service en de opsporingshandelingen zich beperken tot bijvoorbeeld het opnemen van aangiften, dan volstaat een aanwijzing als boa-VI (naast eventuele andere voor de functie benodigde

[88] Toezicht vanaf verschillende plaatsen, bijvoorbeeld door het volgen van te bewaken personen.
[89] Waarbij ze niet mede bewapend mogen worden met een semiautomatisch schoudervuurwapen wanneer zij zijn belast met bewaken en beveiligen.
[90] Jaarverantwoording politie 2024.
[91] Politie. (z.d.). *Agent worden: overzicht opleidingen*. Kombijdepolitie.nl. https://kombijde.politie.nl/agent-worden/overzicht-opleidingen/intro.

opleidingen/eisen).[92] Door politietaken door boa's te laten uitvoeren waar dat kan, kan de organisatie haar capaciteit efficiënter inzetten en worden algemene opsporingsambtenaren ingezet voor de zwaardere en complexere politietaken.

De drempel voor een (aanstaande) medewerker om een boa-certificaat te behalen is lager dan die voor het goed doorlopen van de politieopleiding. De politieopleiding duurt minimaal twee jaar (voorheen vier), wat aanzienlijk langer is dan de benodigde tijdsinvestering om een boa-certificaat te behalen (enkele maanden). Daarbij is er voor het behalen van een boa-certificaat een screening nodig passend bij de functie die de persoon bij de werkgever gaat uitvoeren. Die is in veel gevallen minder vergaand dan de meer algemene screening die wordt uitgevoerd bij het doorlopen van het volledige opleidingstraject van de politie.

Op dit moment wordt door de politie verkend of de functie van de ESI (executieve functie met specifieke inzet met een opleiding van 14 weken) verder kan worden uitgebreid. Sinds 2018 kent de politie de aanstelling ESI. Deze aanstelling was, aldus een respondent, mede bedoeld om in de plaats te komen van de boa's die bij de politie werkzaam zijn. De ESI-medewerker is breder inzetbaar dan de boa, omdat hij algemene opsporingsbevoegdheid heeft. Het verschil met de algemene opsporingsambtenaar is dat de ESI alleen voor specifieke taken wordt ingezet. Om als ESI werkzaam te kunnen zijn, moet een specifieke opleiding bij de Politieacademie zijn gevolgd, die korter is dan de reguliere opleiding. De ESI-medewerkers kunnen niet worden bewapend zoals de boa-VI, wat maakt dat ze beperkter inzetbaar zijn dan hun executieve collega's die wel de algemene politieopleiding hebben gevolgd[93] [94]
Overigens is in dit kader ook nog relevant de afspraak uit het cao-akkoord 2021, waarin is vastgelegd dat de politie toewerkt naar een eigen aanstelling in het Besluit politie, waarmee de boa-aanstelling op den duur kan komen te vervallen.

Samenwerking
De boa's-VI die taken uitvoeren voor de politie, zijn in beginsel in dienst van de politie.[95] Politie-boa's werken niet voor andere organisaties. Wel wordt er (soms intensief) samengewerkt met andere organisaties zoals Douane, DV&O, KMar, NCTV (opdrachten voor het bewaken en beveiligen van personen) en DSI (waar politie en militairen onder hetzelfde commando speciale interventies uitvoeren). De ondersteuning door DV&O, die medewerkers beschikbaar stelt voor het uitvoeren van politietaken, is vormgegeven in een convenant (zie uitvoeriger 3.3.3).

3.3.2 Douane (circa 2.600 boa's domein VI)

Wettelijke taken
De Douane werkt aan 'een financieel gezond Nederland en een veilig, welvarend Europa door toezicht te houden op het grensoverschrijdende goederenverkeer, onveilige of verboden goederen tegen te houden en eerlijke concurrentie te bewaken—met nadruk op veiligheid, gezondheid, economie en

[92] Politie-boa's zijn actief op verschillende plekken binnen de organisatie. Voor sommige functies zijn extra opleidingen nodig. Dit staat bij de toelatingseisen van de functie. Voor de opleiding tot politie-boa is een aanstelling Assistent Toezicht en Handhaving Buitengewoon Opsporingsambtenaar (ATH-BOA) in een functie bij de politie vereist met minimaal een niveau 2 (politie)diploma.
[93] Er zijn verschillende typen politiefunctionarissen en opsporingsambtenaren, die onderling verschillen in vereisten, opleiding, taken en bevoegdheden. Het betreft executieve politiefunctionarissen met volledige opsporingsbevoegdheid, medewerkers Executief Specifieke Inzet (ESI) met beperkte opsporingsbevoegdheden gekoppeld aan artikel 3 van de Politiewet; Boa's-VI met beperkte opsporingsbevoegdheden gekoppeld aan specifieke taken zoals beschreven in het functiehuis; en politievrijwilligers. ESI kunnen niet worden bewapend. Zie artikel 20a Besluit bewapening en uitrusting politie.
[94] Zij worden niet ingezet in risicovolle of gewelddadige situaties en zijn daarom niet uitgerust met geweldsmiddelen.
[95] Ook politievrijwilligers kunnen worden aangesteld als politie-boa.

milieu (VGEM).'[96] Ook handhaving van regels waarvan overtreding kan leiden tot sancties, is een taak. De Douane valt onder het Ministerie van Financiën.

De uitvoeringstaken van de Douane zijn onder andere vastgelegd in de Algemene Douanewet (ADW). Daarnaast zijn relevant de Wet op de accijns, de Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en het Douanewetboek van de Unie (DWU). De ADW regelt de uitvoering van het DWU in Nederland en bevat aanvullende bepalingen. De Wet op de accijns regelt de heffing van accijns in Nederland, een indirecte belasting op bepaalde goederen zoals tabak, alcohol en brandstoffen. Het DWU is de basis van de Europese douanewetgeving en bevat de algemene voorschriften en procedures voor goederen die het douanegebied van de EU binnenkomen of verlaten. De Douane is verantwoordelijk voor de inning van accijnzen en het toezicht op deze goederen.

Boa's-VI in de organisatie

Opsporing van strafbare feiten is geen taak die bij wet aan de Douane is toegekend. De Douane is, anders dan de politie en KMar, daarom geen opsporingsdienst (met ook algemene opsporingsambtenaren). Het is een toezicht- en handhavingsdienst. Omdat bij de uitvoering van de taken wel strafbare feiten kunnen worden geconstateerd en het wenselijk is dat dan kan worden opgetreden, zijn sommige Douaneambtenaren boa-VI. Dat zijn er ongeveer 2.600. In de categoriale aanwijzing (Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Belastingdienst/Douane 2022) worden geen specifieke *functies* genoemd die relateren aan een functiehuis. In plaats daarvan zijn specifieke *taken* doorslaggevend: 'De personen, werkzaam bij het directoraat-generaal Douane die zijn belast met surveillancewerkzaamheden, ambulante werkzaamheden, ondersteuning van opsporingsdiensten en overige douane werkzaamheden waarbij zij in het kader van hun taakuitoefening kunnen stuiten op strafbare feiten, zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar.'

Taken en werkzaamheden van functionarissen die boa-VI zijn:
De specifieke taken van de Douane-boa's-VI hangen samen met de verschillende onderdelen van de organisatie.

- *Accijnscontrole en verbruiksbelasting*
  Dit onderdeel van de organisatie is gericht op toezicht in het binnenland op detailhandel, horeca, shisha-lounges en andere bedrijven. Er wordt toezicht gehouden op accijnsgoederen zoals tabak, alcohol en minerale oliën (rode diesel, scheepvaart, terminals). Het gaat onder andere om het controleren en registreren van goederen. Opsporingsbevoegdheid is vooral nodig om strafrechtelijk te kunnen optreden bij overtredingen (proces-verbaal maken) en (voor een deel van de functionarissen) om geweld te kunnen toepassen. Voor accijnsfraude is er een gespecialiseerde officier van justitie. Dit is het onderdeel dat het vaakst opsporingsbevoegdheid lijkt in te zetten (mogelijk omdat ze relatief vaak in aanraking komen met strafbare feiten).
- *Cluster Onbekende Sub- en Objecten Douane Toezicht*
  Binnen dit cluster worden mobiele surveillances en controles uitgevoerd in het binnenland en bij de grens, havens en luchthavens (o.a. Eindhoven, Maastricht). De ambtenaren houden zich bezig met transport- en voertuigcontroles en werken vaak samen met politie en KMar bij aanhoudingen of betredingen. Opsporingsbevoegdheid is vooral nodig om politiebevoegdheden te kunnen inzetten (fouillering, ID-controle) en processen-verbaal te kunnen opmaken. Voor een deel van de functionarissen is het van belang dat zij geweld kunnen toepassen en daartoe worden bewapend.
- *Schiphol Passagiers en Schiphol Cargo*
  Het Team Schiphol Passagiers Controleert reizigers en bagage op Schiphol. Alle personen en goederen kunnen zonder aanleiding worden gecontroleerd. Schiphol Cargo richt zich op

[96] https://www.douane.nl.

goederenstromen en opslagplaatsen op het luchthaventerrein. Het voert controles uit op containers, vracht en pakketten. Grote partijen verdovende middelen worden overgedragen aan HARC (gezamenlijk *Hit And Run-Cargoteam* met o.a. FIOD en politie), kleinere vondsten kan de Douane zelf afhandelen. Wanneer bij een controle strafbare feiten worden geconstateerd, kan opsporingsbevoegdheid nodig zijn, bijvoorbeeld voor identiteitsvaststelling of het opstellen van processen-verbaal. Voor een deel van deze functionarissen is boa-bevoegdheid nodig om aanspraak te kunnen maken op politiebevoegdheden, waaronder de geweldsbevoegdheid.

- *Douane Havens en kust*
  Dit onderdeel controleert goederenstromen in kustgebieden en voert accijnscontroles in het binnenland uit. Het werkt volgens een vergelijkbare methodiek als de Schiphol-teams, maar dan vooral gericht op voertuigen en ladingen in de havens. Ook hier wordt opsporingsbevoegdheid ingezet voor identiteitsvaststelling, het opstellen van processen-verbaal en de toepassing van politiebevoegdheden (o.a. het aanleggen van handboeien).
- *Team Bijzondere Bijstand*
  De functionarissen van het Team Bijzondere Bijstand hebben als taak het afschermen en beveiligen van 'hoog-risico' drugsvondsten vanaf het moment van aantreffen en inbeslagname tot het moment waarop deze zijn vernietigd. Omdat tijdens de uitoefening van de functie strafbare feiten kunnen worden geconstateerd, waarvan processen-verbaal van bevindingen moeten kunnen worden opgemaakt, is aan de medewerkers van het Team Bijzonder Bijstand boa-bevoegdheid toegekend. De functionarissen zijn bewapend en hebben o.a. beschikking over een semiautomatisch schoudervuurwapen.

Waarom wordt met boa's-VI gewerkt?

Veel van de Douane werkzaamheden draaien om controlebevoegdheden uit de Algemene Douanewet (ADW), het Douanewetboek van de Unie (DWU) en de Accijnswet. Daarvoor is in principe geen opsporingsbevoegdheid nodig. Een reden om voor douanefunctionarissen ook boa-bevoegdheid aan te vragen is dat, wanneer bij controles strafbare feiten worden geconstateerd zij met hun opsporingsbevoegdheid zelfstandig goederen in beslag kunnen nemen en processen-verbaal kunnen opmaken. Door de combinatie van basisopsporingsbevoegdheden en controlebevoegdheden kunnen Douaneambtenaren hun werkzaamheden efficiënt uitvoeren, zonder dat er altijd een algemeen opsporingsambtenaar van de politie of de FIOD nodig is als een strafbaar feit wordt geconstateerd. Door deze verdeling kan de Douane haar capaciteit beter benutten en bijdragen aan de aanpak van accijnsfraude, smokkel en ondermijning, terwijl de politie en FIOD zich kunnen richten op zwaardere strafzaken.

Een andere reden om boa-bevoegdheid aan te vragen is dat Douaneambtenaren daardoor, onder voorwaarden, kunnen worden bewapend. Mede gezien het optreden op risicolocaties kunnen Douane-functionarissen te maken krijgen met onvoorspelbare en gevaarlijke situaties bij de uitoefening van hun taak. Een uitrusting met bewapening kan volgens respondenten de-escalerend werken en de boa's kunnen zich in voorkomende gevallen verdedigen. Bij de afweging of een boa wel of niet moet wordt bewapend en wat de omvang van zijn uitrusting moet zijn, worden verschillende aspecten betrokken:

- *Volledige bewapening*
  In risicovollere omgevingen of bij controles op onbekende personen buiten beveiligde gebieden werken teams volledig bewapend (o.a. vuurwapen, wapenstok, pepperspray). Dat geldt o.a. voor havengebieden (veel contact met onbekenden in het kustgebied) en voor sommige teams in het binnenland. Op Schiphol loopt daarnaast een burger-surveillanceteam dat vuurwapen dragend is, vooral vanwege ondermijningsrisico's en beperkte nabijheid van directe assistentie in bijvoorbeeld bagagekelders. Geweldstoepassing komt zelden voor; aanwezigheid en uitrusting werken vooral de-escalerend.

- *Geen of semi-bewapening*
  In meer gecontroleerde settingen of bij primair goederen-/documentcontroles is de uitrusting beperkter. Schiphol Passagiers werkt 'semi-bewapend' (geen vuurwapen, wel wapenstok), omdat men in een beveiligd gebied opereert en de KMar nabij is. Schiphol Cargo werkt vaak onbewapend en soms solo; alleen bij hogere risico's worden bewapende collega's toegevoegd. In de praktijk gebeurt veel cargo-toezicht nog door onbewapende medewerkers. In de regio Eindhoven is het accijnscluster expliciet níet bewapend. Daar wordt vooral ingezet op controle en niet op opsporing. Dit is een beleidskeuze.

Samenwerking

Door Douane-boa's-VI wordt soms intensief samengewerkt met andere organisaties, zoals politie, KMar en FIOD. Met name op/met Schiphol en Haven Rotterdam zijn er intensieve samenwerkingsverbanden. Het OM speelt een relevante rol ten aanzien van de taakinzet van de boa's-VI van de Douane. Zij worden mede aangestuurd door de regionale officieren van justitie en een officier van justitie voor accijnsfraude.

3.3.3 DV&O (circa 1.200 boa's domein VI)

Wettelijke taken

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die verantwoordelijk is voor het beheer van gevangenissen, tbs-klinieken, jeugdinrichtingen en forensische zorg. DJI draagt daarmee bij aan de veiligheid van de samenleving door uitvoering van straffen- en vrijheidsbeperkende maatregelen, met oog voor goede behandeling van justitiabelen en bescherming van de samenleving.[97]

De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) is een landelijke dienst van DJI. Bij wet zijn aan DV&O twee taken toebedeeld, die door DV&O worden aangeduid als de traditionele taken. Ten eerste is dat het vervoer van gedetineerden en hun goederen. Het gaat hierbij onder andere om het vervoer van gedetineerden van en naar gerechten. Deze taak kan ten aanzien van reguliere volwassen gedetineerden worden gebaseerd op de artikelen 15 en 26 lid 4 Penitentiaire beginselenwet (PBW) in combinatie met de Regeling vervoer van justitiabelen en de Circulaire vervoer van justitiabelen. Ten aanzien van andere soorten justitiabelen is de wettelijke basis te vinden in artikel 28 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en artikel 50 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. Feitelijk functioneert DV&O als een landelijke vervoers- en ondersteuningseenheid die op verschillende niveaus actief is – van lichte ondersteuning tot zwaarbewapende inzet. De tweede taak is de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen. Deze toezichthoudende taak vindt zijn grondslag in artikel 49 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 jo. 4.1 lid 1 sub d Voorschrift vreemdelingen 2000.

Daarnaast voert DV&O sinds enkele jaren andere taken uit die bij wet zijn toebedeeld aan DV&O-ambtenaren: het vervoer van personen die 'rechtens van hun vrijheid zijn beroofd' (verdachten die in voorarrest zijn genomen) en verschillende werkzaamheden die als 'de dienst der gerechten' worden aangeduid. Bepaalde functionarissen van DV&O zijn hiervoor aangewezen in het Aanwijzingsbesluit ambtenaren Dienst Vervoer en Ondersteuning. De formeel-wettelijke grondslag hiervoor kan worden gevonden in de artikel 9 lid 6 Pw 2012 en de artikelen 36d lid 3, 124 lid 5, 373 lid 3 en 541 lid 2 Sv. Dit zijn werkzaamheden die voorheen alleen door andere overheidsdiensten werden uitgevoerd.

[97] https://www.dji.nl/over-dji/organisatie-dji/landelijke-diensten/dienst-vervoer-en-ondersteuning.

Boa's-VI in de organisatie
Vrijwel alle executieve DV&O-medewerkers hebben boa-bevoegdheid. Dat zijn er ongeveer 1.200.

Taken en werkzaamheden van functionarissen die boa-VI zijn
De boa's-VI die bij DV&O werkzaam zijn voeren specifieke taken en werkzaamheden uit die voortvloeien uit bij wet aan DV&O toegekende taken. Het gaat onder meer om het volgende.

- *Vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen*
  DV&O verzorgt (beveiligd/extra beveiligd) vervoer tussen PI's, rechtbanken en instellingen en sinds kort ook vervoer van arrestanten. De inzet is teammatig en afgestemd op een risicoprofiel. Bij incidenten wordt in beginsel opgetreden op grond van de PBW of een andere beginselenwet waar de reguliere taak op kan worden gebaseerd, waarin ook bevoegdheden worden toegekend. De boa-bevoegdheid wordt toegepast om buiten DJI-locaties (publiek domein) te kunnen optreden als dat noodzakelijk blijkt te zijn, de geweldsbevoegdheid kan nodig zijn om de orde te herstellen en personeel en betrokkenen te beschermen in risicovolle omgevingen.
- *Zorg voor ingeslotenen*
  Deze taak omvat arrestantenzorg en toezicht in cellencomplexen. Functionarissen registreren, verzorgen en treden waar nodig op tegen ordeverstoringen wanneer arrestanten of anderszins gedetineerden zich niet aan de wet houden. De boa-bevoegdheid wordt toegepast om buiten DJI-locaties (publiek domein) te kunnen optreden als dat noodzakelijk blijkt te zijn, de geweldsbevoegdheid kan nodig zijn om de orde te herstellen en personeel en betrokkenen te beschermen.
- *Vervoer van gedetineerden buiten DJI-muren anders dan voor zittingen*
  Hierbij kan worden gedacht aan een bezoek van een gedetineerde aan een ziekenhuis, waarbij deze moet worden bewaakt. Ook hier wordt de boa-bevoegdheid toegepast om buiten DJI-locaties (publiek domein) te kunnen optreden als dat noodzakelijk blijkt te zijn en geweldsbevoegdheden te kunnen inzetten als dat nodig is.
- *Dienst der gerechten (rechtbanktaken)*
  Dit omvat onder andere het begeleiden en overbrengen van gedetineerden naar en binnen rechtbanken. Er is een nauwe koppeling met de vervoerstaak. Er moet soms worden geschakeld van logistieke beveiliging naar optreden bij ordeverstoring. DV&O mag op basis van deze taak tegen alle doelgroepen (ook burgers) handelend optreden. Volgens DV&O schakelen DV&O-medewerkers buiten de DJI muren en/of specifieke aangewezen taken over naar hun boa-bevoegdheid.
- *Staandehouding, inbewaringstelling en vervoer van vreemdelingen*
  Deze werkzaamheden omvatten het staande houden, overbrengen en in bewaring nemen op grond van de Vreemdelingenwet en het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Wanneer ergens moet worden binnengetreden, gebeurt dat samen met politie. De inzet wordt in teamverband uitgevoerd. Waar mogelijk worden alleen de reguliere (niet-strafrechtelijke) taak uitgeoefend, met verslaglegging en melding bij geweld. Als dat niet volstaat, wordt de boa-bevoegdheid ingezet, waarbij gebruik kan worden gemaakt van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.
- *Ordehandhaving op htl (COA Hoogeveen)*
  Het toezicht houden op vreemdelingen heeft tot een zeer specifieke inzet geleid in de handhaving en toezichtlocatie (htl) van het COA in Hoogeveen. Dit is een opvanglocatie voor asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken. DV&O-beveiliger handhaven op deze locatie de rust en veiligheid. De toepassing van de boa-bevoegdheid kan bijvoorbeeld inhouden dat aanhoudingen worden verricht. Er wordt frequent samengewerkt met de politie.

Vrijwel alle executieve DV&O functionarissen beschikken over vrijheidsbeperkende middelen en geweldsmiddelen (o.a. handboeien, vuurwapen).

Waarom wordt met boa's-VI gewerkt?
DV&O voert sterk uiteenlopende taken uit. Volgens DV&O is het vereist om daarbij te beschikken over opsporings- en politiebevoegdheden. Bewapening is noodzakelijk om de eigen veiligheid te kunnen waarborgen en adequaat te kunnen optreden jegens verdachten, gedetineerden, vreemdelingen en derden. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld het aanpakken van ordeverstoringen en het voorkomen dat een gedetineerde zich onttrekt aan detentie. Een concreet voorbeeld dat door DV&O is genoemd, is de situatie waarin een gedetineerde die een ziekenhuis bezoekt probeert te ontsnappen, mogelijk met hulp van een andere persoon. Daar moet tegen kunnen worden opgetreden. Er moet ook kunnen worden opgetreden wanneer wordt vastgesteld dat een gedetineerde over voorwerpen beschikt waarvan het bezit strafbaar is (contrabande), door deze in beslag te nemen en proces-verbaal op te maken.

Vrijwel alle executieve medewerkers zijn boa-VI, opdat zij breed inzetbaar zijn in verschillende teams. Dit maakt de dienst flexibel inzetbaar en maakt opschalen bij dreiging mogelijk. Ter illustratie is door DV&O genoemd dat de geweldsbevoegdheid nodig kan zijn om personeel en betrokkenen te beschermen in risicovolle omgevingen zoals bij extra beveiligd vervoer (voor justitiabelen met een groot veiligheidsrisico of bij internationale strafhoven) en bij incidentgevoelige situaties. Ook zou de geweldsbevoegdheid nodig zijn om in voorkomend geval de orde te herstellen.[98]

Samenwerking
Hiervoor is ingegaan op de wettelijke taken van DV&O. Medewerkers van DV&O worden echter ook ingezet ter ondersteuning van andere diensten, zoals politie, KMar, COA, IND/DT&V en FIOD. Een voorbeeld is de inzet van hondengeleiders op Schiphol, op verzoek van de KMar.[99] Ten behoeve van de samenwerking zijn convenanten opgesteld. Volgens DV&O zijn dergelijke gecombineerde operaties hierdoor juridisch en praktisch uitvoerbaar. Tegelijk is aangegeven dat er vragen leven over de reikwijdte van de bevoegdheden en de inzetbaarheid. In 3.4 zal hierop uitvoeriger worden ingegaan.

De intensieve samenwerking met (o.a.) politie en KMar is mede ontstaan omdat er sprake is van een soort overlap van taken. Denk bijvoorbeeld aan vervoer van alle doelgroepen en de aanwezigheid binnen rechtbanken en arrestantencomplexen. Het werk dat DV&O-boa's doen binnen de htl van het COA in Hoogeveen neigt naar handhaving van de openbare orde. DV&O-taken schuiven dus steeds dichter richting politiewerk, wat volgens DV&O verklaart waarom de vraag naar ondersteuning vanuit andere partijen blijft toenemen. Naar schatting van respondenten van DV&O betreft het inmiddels circa 40% van de DV&O-inzet buiten de DJI-kernopdracht.

3.3.4 KMar (circa 300 boa's domein VI)

Wettelijke taken
De Koninklijke Marechaussee (KMar) valt onder het ministerie van Defensie en is een opsporingsdienst, net als de politie. In artikel 4 Pw 2012 is bepaald dat de KMar bepaalde politietaken uitvoert, waaronder de politietaak op Schiphol.

Boa's-VI in de organisatie
Volgens artikel 141 sub c Sv zijn bepaalde KMar-medewerkers algemeen opsporingsambtenaar. Het gaat om officieren en onderofficieren die de vereiste opleiding met succes hebben afgerond. Bij de

[98] Wij merken op dat niet al het optreden dat door DV&O is genoemd, kan worden aangemerkt als opsporing, dan wel opsporing waartoe de boa's bevoegd zijn. Het handhaven van de orde is bijvoorbeeld geen opsporing en het optreden tegen een derde valt vermoedelijk buiten de opsporingsbevoegdheid van de boa.
[99] Strikt genomen mag DV&O geen bijstand aan de KMar leveren, omdat zij niet in hoofdstuk 5 Politiewet 2012 worden genoemd. Een convenant kan die basis niet leveren want is geen wet. We zullen deze handelswijze later in deze rapportage problematiseren.

KMar werken ook burgermedewerkers. Deze hebben geen opsporingsbevoegdheid (ook sommige militaire medewerkers hebben die niet). Bij de KMar zijn ook militaire medewerkers werkzaam die boa-VI zijn. Zij hebben een taak die niet primair op opsporing is gericht (maar bijv. op bewaking en beveiliging), waarbij zij wel in aanraking kunnen komen met strafbare feiten. Bij de KMar werken ongeveer 300 medewerkers die boa's-VI zijn.

Taken en werkzaamheden van functionarissen die boa-VI zijn
Er zijn diverse KMar-taken waarvoor boa's-VI worden ingezet. Hun taken en werkzaamheden worden hieronder per onderdeel beschreven.

- *KMar Bewaken en Beveiligen*
  De functionarissen die zich hiermee bezighouden, tevens militairen, zijn primair belast met de bewaking en beveiliging van Schiphol en andere risicolocaties. Zij zijn overwegend (zwaar) bewapend op grond van hun reguliere taak en beschikken over ruime bevoegdheden uit de Politiewet 2012 en de Wet wapens en munitie (zoals identiteitscontroles, aanhouden, doorzoeken van voertuigen en het in beslag nemen van wapens). Hun aanwezigheid en bewapening beoogt bovendien een preventief effect: zij werken zichtbaar in uniform en stralen gezag uit, wat agressie of dreiging kan voorkomen. In de uitoefening van hun werkzaamheden kunnen zij stuiten op strafbare feiten. Zij kunnen dan als boa optreden en bijvoorbeeld een verdachte staande houden of aanhouden en proces-verbaal van bevindingen opstellen.[100] Dit organisatieonderdeel heeft binnen de KMar het grootste aantal boa's-VI. Daarnaast zijn binnen dit organisatieonderdeel ook algemene opsporingsambtenaren werkzaam (vaak in een hogere rang).
- *KMar-arrestantenbewakers/-verzorgers*
  Deze functionarissen zijn werkzaam in het Justitieel Complex Schiphol en op de Koningin Máximakazerne en zijn verantwoordelijk voor het bewaken en verzorgen van arrestanten die door de KMar of de politie zijn aangehouden, bijvoorbeeld wegens openstaande boetes, lopende strafzaken of bolletjes slikken. Een deel van de militairen werkzaam als bewaker/verzorger heeft boa-bevoegdheid (anderen hebben algemene opsporingsbevoegdheid of geen opsporingsbevoegdheid). De boa-bevoegdheid wordt gebruikt om processen-verbaal op te maken. Daarnaast houden zij toezicht binnen de cellencomplexen. Hun boa-bevoegdheid wordt ook gebruikt om handboeien te kunnen inzetten.
- *KMar Recherche en Intelligence*
  Functionarissen in dit onderdeel houden zich bezig met onderzoek en intelligence-analyse. Hun werk is grotendeels administratief en onderzoeksgericht: het verzamelen en analyseren van gegevens, opstellen van processen-verbaal van hun bevindingen, uitvoeren van getuigenverhoren en het ondersteunen van de algemene opsporing. Zij beschikken niet over de geweldsbevoegdheid.
- *KMar OPSCENT (OPS-room, Cameratoezicht, Real time intelligence desk, Klant contactcentrum)*
  Het OPSCENT is de centrale commandoruimte van de KMar. Alle informatie komt hier binnen, waaronder de digitale aangiftes. Hier werken militairen en burgers, waaronder enkele functionarissen met boa-bevoegdheid. Er kan voor gelimiteerde strafbare feiten (digitale) aangifte worden gedaan. Deze aangiftes moeten door een opsporingsambtenaar worden ondertekend en verwerkt en/of doorgezet (voor vervolgonderzoek). Deze functionarissen hebben geen geweldsbevoegdheid. Daarnaast zijn binnen dit organisatieonderdeel ook functionarissen zonder opsporingsbevoegdheid en algemene opsporingsambtenaren werkzaam.
- *KMCGS (Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen).*
  Het KMCGS houdt toezicht op en handhaaft de regels rond het vervoer, de opslag en het gebruik van gevaarlijke stoffen binnen Defensie. Zij doen controles op militaire transporten en op civiele voertuigen die gevaarlijke stoffen vervoeren. Naast deze toezichthoudende en handhavende

[100] In eerste aanleg is die politiedienst hiermee belast, maar het kan voorkomen dat zij geen opvolging kunnen geven aan de melding.

taken is het Team Milieuhandhaving (TMH, onderdeel van KMCGS) verantwoordelijk voor de strafrechtelijke milieuhandhaving binnen Defensie. Deze functionarissen zijn militairen zonder algemene opsporingsbevoegdheid en beschikken over boa-bevoegdheid voor de strafrechtelijke milieuhandhaving. Deze functionarissen hebben geen geweldsbevoegdheid. Daarnaast zijn binnen dit organisatieonderdeel ook functionarissen zonder opsporingsbevoegdheid werkzaam (die bijvoorbeeld geen kofferbakcontrole mogen uitvoeren).

Waarom wordt met boa's-VI gewerkt?
De keuze voor de inzet van boa's bij de KMar is vooral functioneel en doelmatig, zo vertellen de geïnterviewde vertegenwoordigers van de KMar. De KMar beschikt over algemeen opsporingsambtenaren. Niet voor alle taken van KMar-functionarissen is echter algemene opsporingsbevoegdheid noodzakelijk. Voor functies die vooral gericht zijn op administratieve opsporing, toezicht of specifieke niches volstaat een boa-aanstelling. Het is noodzakelijk opsporingsbevoegdheid te hebben om bepaalde opsporingshandelingen te kunnen uitvoeren. Daarbij kan worden gedacht aan het ondertekenen van digitale aangiften bij OPSCENT, het opstellen van een proces-verbaal van het aantreffen van gevaarlijke stoffen bij KMCGS en het uitvoeren van een staandehouding of een aanhouding door een medewerker Bewaken en Beveiligen.

Het inzetten van boa's is bovendien efficiënter en sneller dan het opleiden van alle medewerkers tot algemeen opsporingsambtenaar, aangezien de politieopleiding veel langer duurt en niet in verhouding staat tot de beperkte opsporingstaken die sommige medewerkers uitvoeren.

Het kiezen voor het werken met boa's kan ook te maken hebben met de rang van de medewerker. Vanaf de rang van wachtmeester/onderofficier is men algemeen opsporingsambtenaar. Marechaussee-functionarissen 1e, 2e en 3e klasse zijn geen algemeen opsporingsambtenaar. Als zij een bepaalde functie hebben die om opsporingsbevoegdheid vraagt, dan kunnen zij worden opgeleid en beëdigd tot boa, indien hiervoor een categoriaal besluit is afgegeven.

Samenwerking
KMar-boa's-VI werken samen met andere organisaties zoals politie, Douane en DV&O. Met name het taakveld Bewaken en Beveiligen werkzaam op Schiphol werkt intensief samen met andere partners (waaronder Douane).

3.3.5 Organisaties met een beperkt aantal boa's in dienst

Naast bovengenoemde organisaties met 300 of meer boa's-VI, zijn er ook organisaties die (aanzienlijk) minder boa's in dienst hebben. Deze organisaties zijn zeer uiteenlopend. Het betreft het CJIB, Rijkswaterstaat, diverse parketten en rechtbanken, RDW, de Inspectie Overheidsinformatie en erfgoed en het Ministerie van OCW. Ten behoeve van het onderzoek hebben we gesproken met vertegenwoordigers van het CJIB en Rijkswaterstaat.

CJIB (circa 98 boa's domein VI)
Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is een landelijke uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De dienst is verantwoordelijk voor de inning van boetes en schadevergoedingen, de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen en de coördinatie van sancties in binnen- en buitenland. Bij het CJIB zijn geen medewerkers met algemene opsporingsbevoegdheid werkzaam. Het CJIB heeft circa 90 boa's-VI in dienst.

Uit het duo-interview met het CJIB blijkt dat er bij deze organisatie vier soorten boa-functies en taken worden onderscheiden. Alle bij CJIB werkzame boa's-VI vervullen een bureaufunctie. Geen van de boa's heeft politiebevoegdheden.

- Medewerkers 'Intake feitgecodeerd', beoordelen overtredingen voor rood licht, snelheid en handheld apparaten en verwerken flitsgegevens. Zij leggen ook verkeersboetes op, op grond van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), en vaardigen feitgecodeerde strafbeschikkingen uit. Voor al deze taken is opsporingsbevoegdheid nodig.
- Boa's 'Onderzoek daadwerkelijke bestuurder' werken aan zaken waarin een forse snelheidsovertreding strafrechtelijk moet worden afgedaan en de daadwerkelijke bestuurder (niet slechts de kentekenhouder) moet worden vastgesteld. Het vaststellen van de bestuurder is een opsporingstaak, waarvoor opsporingsbevoegdheid nodig is.
- Vermogensonderzoekers brengen bij hoge strafrechtelijke sancties het vermogen van veroordeelden in kaart ten behoeve van verhaal en tenuitvoerlegging; hun inzet betreft strafrechtelijke handhaving en daarvoor is opsporingsbevoegdheid vereist.
- Het Klant Contact Centrum (KCC). Boa's werkzaam bij het KCC ondersteunen de intake voor handheld-overtredingen en verrichten daarnaast niet-boa-werkzaamheden.

De inzet van boa's wordt noodzakelijk geacht vanwege het hoge en groeiende volume aan handhavingszaken, met name door de invoering van focusflitsers[101] voor handheld-handhaving[102], waarbij iedere zaak individueel moet worden beoordeeld door iemand die daartoe opsporingsbevoegd is. Daarbij geldt dat dit werk per medewerker slechts 2-3 uur per dag geconcentreerd kan worden uitgevoerd, waardoor voor 1 fte effectief 3-4 personen nodig zijn.

Rijkswaterstaat (circa 70 boa's domein VI)

Rijkswaterstaat beheert het hoofdwegennet en werkt vanuit het principe 'gastheer op de weg' aan een veilige en vlotte doorstroming. De organisatie valt onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Rijkswaterstaat heeft onder andere weginspecteurs in dienst die zorgen voor een veilige en vlotte doorstroming en maatregelen nemen om na incidenten de rijbaan snel vrij te maken. Bij Rijkswaterstaat zijn geen medewerkers met algemene opsporingsbevoegdheid werkzaam. Een deel van de weginspecteurs is beëdigd als boa-VI.[103] Bij Rijkswaterstaat zijn circa 70 boa's-VI in dienst.

Alle boa's voeren dezelfde handhavingstaken uit op een vast, beperkt pakket van overtredingen. Er zijn vijf overtredingen waarvoor weginspecteurs met boa-status mogen optreden en zo nodig een proces-verbaal mogen opmaken: negeren van rode kruisen boven de weg, ten onrechte parkeren op de vluchtstrook, ten onrechte rijden over de vluchtstrook, (poging tot) rijden door een tunnel met een te hoge vrachtwagen en negeren van een geslotenverklaring voor zwaar verkeer bij wegwerkzaamheden.

Alleen weginspecteurs die beëdigd zijn tot boa-VI mogen handhaven op bovengenoemde overtredingen (ca. een derde van de inspecteurs). Deze taken worden uitgevoerd als verlengstuk van de 'gastheerrol' die de inspecteurs vervullen.

[101] Een slimme flitspaal die gericht gedrag kan waarnemen (zoals het in de hand houden van telefoons tijdens het rijden).
[102] Om een idee te krijgen van de omvang van de caseload: in 2024 zijn door deze boa's circa 5,6 miljoen Wahv-overtredingen geconstateerd en 12.178 processen-verbaal opgemaakt; 50.891 kentekenzaken aangeleverd, 51.083 onderzoeken gestart en 52.237 processen-verbaal opgemaakt en zijn 759 strafrechtzaken onderzocht, 6 processen-verbaal en 875 vorderingen opgemaakt.
[103] Rijkswaterstaat. (2021, 24 november). *Visie verkeershandhaving hoofdwegennet*. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/11/24/visie-verkeershandhaving-hoofdwegennet

De motivatie om weginspecteurs boa-bevoegd te maken, is dat zij de pakkans vergroten bij risicovolle verkeersovertredingen die direct impact hebben op veiligheid en doorstroming. Dit sluit aan op ontwikkelingen waarbij de politie op rijkswegen minder aanwezig is en Rijkswaterstaat 'gatvullend' optreedt op de bovengenoemde vijf feiten. Uit een evaluatie (AEF, 2018) blijkt dat deze weginspectie-boa's de positie van de weginspecteur versterken en volgens betrokken ketenpartners bijdragen aan naleving en doorstroming, met handhaving nadrukkelijk als middel, niet als doel.[104]

3.4 Aandachtspunten

Met het oog op de houdbaarheid van de toepassing van de juridische regels in de praktijk en de doorontwikkeling van het domein zien we een aantal ervaringen en aandachtspunten.

1. ***Aandachtspunt: inzet van boa's-VI blijkt essentieel gezien de behoefte van organisaties aan (snelle) inzet. Boa's worden ingezet om tekorten op te vangen.***
   De inzet van boa's blijkt essentieel voor politie, Douane, DV&O en KMar om capaciteitstekorten op te vangen. Zonder boa's hadden specifieke (opsporings)taken niet goed kunnen worden uitgevoerd of had een veel groter beroep moeten worden gedaan op andere partijen of algemeen opsporingsambtenaren. Dit laatste geldt ook voor de werkgevers met een kleiner aantal boa's in dienst. In deze tijden van schaarste en vacatures zijn boa's relatief snel opgeleid en klaar om in te zetten. Dat is eenvoudiger dan bijvoorbeeld het opleiden van een algemeen opsporingsambtenaar ten behoeve van politie of KMar.

2. ***Aandachtspunt: boa's-VI en hun werkgevers ervaren 'grijze gebieden', waarin voor hen niet duidelijk is of al dan niet gebruik mag worden gemaakt van boa-bevoegdheden en -middelen.***
   Het kan in concrete situaties lastig zijn om te bepalen of al dan niet boa-bevoegdheden en -middelen mogen worden toegepast. Zowel sommige boa's-VI als hun werkgevers geven aan dat zij grijze gebieden ervaren, waarmee wordt bedoeld dat niet duidelijk is of een boa zijn boa-bevoegdheden en -middelen mag toepassen. Onze indruk is dat soms niet zozeer sprake is van een grijs gebied, als wel van een situatie waarin de opsporingsbevoegdheid niet mag worden aangewend terwijl dat wel wenselijk wordt geacht. Voor zover het voor een boa onduidelijk is hij in een bepaalde situatie mag optreden, zou die onduidelijkheid kunnen worden weggenomen doordat de boa beter wordt geïnstrueerd door zijn werkgever. Dat het voor de boa onduidelijk is, impliceert niet per definitie dat het juridisch onduidelijk is. Er is ook aangegeven dat het soms verschilt per leidinggevende of dienstchef wat een boa mag. Dat lijkt niet zozeer te maken te hebben met de vraag of er voldoende juridische grondslag bestaat om te mogen optreden, maar met de vraag op welke manier de boa door zijn leidinggevende wordt geïnstrueerd.

   De opsporingsbevoegdheid van de boa-VI wordt bepaald door de bij de functie behorende taken. In de dagelijkse praktijk kan een boa in een situatie terechtkomen waarin hij het nodig acht om als boa op te treden, terwijl dat optreden niet noodzakelijk is voor de uitoefening van een toegekende taak. Hoewel dat invoelbaar is, is dit inherent aan het gekozen systeem: boa's hebben beperkte opsporingsbevoegdheid. In sommige, bijzondere gevallen zal de boa zonder wettelijke bevoegdheidsgrondslag kunnen optreden, omdat bijvoorbeeld sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang op grond waarvan direct moet worden opgetreden (overmacht). In andere gevallen zal de boa de assistentie van anderen moeten inroepen die wel bevoegd zijn om de betreffende opsporingshandelingen te verrichten.

[104] Andersson Elffers Felix. (2018, 28 november). *Weginspecteur als BOA: Evaluatieonderzoek* (conceptversie; referentie UR56/concept). Rijkswaterstaat.

3. ***Aandachtspunt: discussies over 'wat de boa mag' en het opzoeken van grenzen. De beperkte opsporingsbevoegdheid wordt in sommige gevallen als onvoldoende ervaren. De wens om boa's breder in te zetten botst met de beperkingen van domein VI.***
   De afbakening van taken en bevoegdheden van boa's is in meerdere organisaties onderwerp van discussie. De wens om boa's breder in te zetten botst met de beperkingen van domein VI. Bij de politie worden grenzen opgezocht: boa's voeren soms werkzaamheden uit die niet binnen hun takenpakket vallen, zoals het horen van verdachten. De beperkte opsporingsbevoegdheid is eigenlijk onvoldoende en zou moeten worden uitgebreid. De scheiding tussen boa's en executieve collega's is in de praktijk niet altijd duidelijk, wat verwarring veroorzaakt bij collega's en burgers. Binnen DV&O schuiven taken op richting politiewerk, met name buiten de DJI-muren. De Douane op haar beurt worstelt met de vraag of zij – naast controle – ook kleine opsporingstaken moet uitvoeren. Door onderbezetting bij ketenpartners blijven kleinere strafzaken soms liggen. Tegelijkertijd is de Douane formeel geen opsporingsdienst. Dit leidt tot interne discussies over de rol van boa's binnen de organisatie. Ook bij de KMar speelt de vraag welke taken daadwerkelijk een boa vereisen. Hoewel de juridische kaders daar als helder worden ervaren, is de praktische inzet van boa's onderwerp van afstemming.

4. ***Aandachtspunt: de informatiepositie van boa's-VI is niet overal toereikend.***
   De informatiepositie van boa's is niet overal toereikend. Douane-boa's hebben beperkte toegang tot politie- en justitiële systemen, wat volgens hen risico's oplevert bij inzet in onvoorspelbare situaties. Ook ontbreekt een centraal ICT-systeem voor het vastleggen en doorzoeken van processen-verbaal. Informatie staat verspreid over verschillende systemen, wat de efficiëntie belemmert. Het CJIB ervaart vergelijkbare knelpunten: de organisatie werkt met verschillende systemen die niet zijn afgestemd op opsporingstaken. Dit bemoeilijkt de uitwisseling van gegevens met andere diensten.

5. ***Aandachtspunt: regionale verschillen organisaties resulteren in verschillende inzet boa's-VI.***
   Regionale verschillen in organisatie, taakinvulling en uitrusting vormen een ander aandachtspunt. Bij de Douane varieert de inzet van bevoegdheden en bewapening per regio, afhankelijk van lokale prioriteiten binnen de organisatie. Ook bij de andere organisaties speelt dit. Dit leidt tot ongelijkheid in werkwijzen en kan de al aanwezige onduidelijkheid over bevoegdheden vergroten.

6. ***Aandachtspunt: wanneer andere dan de 'klassieke' taken worden uitgevoerd door DV&O-medewerkers, verrichten zij werkzaamheden die niet vallen onder de taken van hun taakomschrijving, waaraan de boa-bevoegdheid is gekoppeld***
   Tot de 'klassieke' taken van DV&O behoren het vervoer van gedetineerden en hun goederen[105] en de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen.[106] DV&O-medewerkers voeren geregeld echter ook andere taken uit (naar schatting 40% van de inzet valt buiten de DJI-kernopdracht). Daarvoor bestaat soms een wettelijke grondslag. In andere gevallen lijkt die te ontbreken. In beide gevallen is een relevante vraag of deze medewerkers bij het uitvoeren van hun taken als boa mogen optreden en daarbij gebruik mogen maken van de bevoegdheden en middelen die hun zijn toekend. Daarbij is in het bijzonder een relevante factor dat aan boa's-VI opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen zijn toegekend omdat dit noodzakelijk is geacht om de bij de functie behorende taken uit te oefenen én dat een uitbreiding van taken van de boa alleen toegestaan is wanneer de toegevoegde taken passen bij een van de wettelijke taken van de werkgever.

[105] Deze taak kan ten aanzien van reguliere volwassen gedetineerden worden gebaseerd op de artikelen 15 en 26 lid 4 PBW in combinatie met de Regeling vervoer van justitiabelen en de Circulaire vervoer van justitiabelen.
[106] Artikel 49 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 jo. 4.1 lid 1 sub d Voorschrift vreemdelingen 2000.

Werkzaamheden ten behoeve van strafrechtelijke procedures

Boa's die werkzaam zijn DV&O worden soms ingezet voor het vervoer van verdachten die voorarrest zitten en werkzaamheden die verband houden met strafrechtelijke procedures. Het vervoer van personen die 'rechtens van hun vrijheid zijn beroofd' is een taak waarvoor de minister van Justitie en veiligheid ambtenaren kan aanwijzen (art. 9 lid 6 PW). In het Aanwijzingsbesluit ambtenaren Dienst Vervoer en Ondersteuning zijn zeven specifiek aangeduide functionarissen van DV&O hiervoor aangewezen. Het betreft steeds inrichtings- en arrestantenbeveiligers. In hetzelfde Aanwijzingsbesluit worden dezelfde ambtenaren bevoegd gemaakt tot het handhaven van de orde tijdens strafzittingen (art. 124 lid 5 Sv) en tot het in strafzaken uitreiken van gerechtelijke mededelingen (art. 36d lid 3 Sv), het mondeling oproepen van getuigen, deskundigen en tolken (art. 373 lid 3 en 541 lid 2 Sv) en het uitvoeren van taken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Voor al deze taken kan de minister volgens de genoemde bepalingen ambtenaren aanwijzen.

Dat deze ambtenaren de genoemde taken mogen uitvoeren, zegt nog niets over de vraag of zij ook als boa mogen optreden en dat zij de boa-bevoegdheden en -middelen daarbij mogen toepassen. De opsporingsbevoegdheid van de boa is in het Besluit boa DV&O 2024 (een categoriale aanwijzing) namelijk gekoppeld aan de taken van de desbetreffende functionaris. Iemand die in de functie van inrichtingsbeveiliger in dienst is van DV&O, heeft een bepaald takenpakket. Als de inrichtingsbeveiliger werkzaamheden uitvoert in het kader van bijvoorbeeld de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken, is deze alleen bevoegd om als boa op te treden wanneer deze werkzaamheden onderdeel uitmaken van het takenpakket. Wij hebben geen inzicht in de taakomschrijvingen per functie. Als de taakomschrijving van een specifieke functionaris niet zou worden uitgebreid met de extra taken, heeft dit als gevolg dat de functionaris niet als boa mag optreden.

Handhaving rust en veiligheid op een handhaving en toezichtlocatie van het COA

Boa's van DV&O met de functie van (inrichtings)beveiliger worden ingezet voor de uitoefening van taken binnen de handhaving en toezichtlocatie (htl) van het COA in Hoogeveen, waar asielzoekers worden geplaatst die ernstige overlast veroorzaken. Zij zijn daar dus werkzaam voor een andere dienst dan de dienst die hun werkgever is. Deze inzet is volgens de toelichting op het Besluit aanvulling opsporingsbevoegdheid buitengewoon opsporingsambtenaren DV&O nodig om de rust en veiligheid op de htl te borgen. De DV&O medewerkers ontlenen hun opsporingsbevoegdheid aan het Besluit boa DV&O 2024. Deze bevoegdheid is gekoppeld aan de taken die horen bij de functie van (inrichting)beveiliger. Het handhaven van de rust en veiligheid in een COA-locatie is geen taak die hoort bij de functie van (inrichtings)beveiliger. Om ook opsporingsbevoegdheid te creëren binnen de COA-locatie is het Besluit aanvullende opsporingsbevoegdheid DV&O tot stand gebracht. Daarin is bepaald dat de (inrichtings)beveiliger van DV&O bevoegd is om vier commune strafbare feiten op te sporen binnen de COA-locatie Hoogeveen, 'voor zover noodzakelijk voor een goede vervulling van het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen'. De DV&O-boa's die door het COA worden ingezet, mogen dus alleen als boa optreden in geval van verdenking dat een van de specifiek genoemde delicten is begaan.[107]

[107] De juridische constructie is wat apart, omdat de opsporingsbevoegdheid van boa's-VI steeds is gekoppeld aan het takenpakket. In het aanvullingsbesluit wordt dit takenpakket niet uitgebreid, maar wordt de omvang van de opsporingsbevoegdheid uitgebreid. Dat gebeurt op een manier die past bij de Domeinen I-V, te weten de aanduiding van specifieke strafbare feiten die mogen worden opgespoord.

De werkzaamheden passen bij een van de wettelijke taken van DV&O, te weten de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot vreemdelingen.[108] Het optreden op een COA-locatie past echter niet bij de standaard taakomschrijving van de inrichtingsbeveiliger die de werkzaamheden feiten mag uitvoeren. In het Besluit aanvulling opsporingsbevoegdheid buitengewoon opsporingsambtenaren DV&O wordt weliswaar bepaald dat de inrichtingsbeveiliger bevoegd is tot opsporing van de genoemde strafbare feiten, maar in dit Besluit is niet bepaald dat de politiebevoegdheden en geweldsmiddelen die aan de inrichtingsbeveiliger zijn toegekend, mogen worden ingezet voor de aanvullende taak. Die bevoegdheden en middelen mogen alleen worden toegepast ten behoeve van de taken die horen bij de functie van inrichtingsbeveiliger. Het takenpakket van de inrichtingsbeveiliger zou kunnen worden gewijzigd om de inzet van bevoegdheden en middelen op de htl mogelijk te maken. Wij weten niet of dit is gebeurd.

Bezwaar tegen wijziging takenpakket

Tegen achtergrond van de totstandkoming van de opsporingsbevoegdheid, is het niet evident dat het takenpakket van de DV&O-medewerker door de werkgever zelf kan worden gewijzigd om opsporingsbevoegdheid te creëren voor nieuwe taken. Bij het afgeven van de categoriale aanwijzing waar de desbetreffende boa onder valt, is de noodzaak van toekenning van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen namelijk beoordeeld op grond van de taken die bij de functie behoorden ten tijde van de beoordeling van de aanvraag. Als het takenpakket wordt gewijzigd, vanwege het gaan uitvoeren van andere werkzaamheden, wordt die noodzaak niet opnieuw beoordeeld. De toepasselijke categoriale aanwijzing wordt immers niet gewijzigd. Het is niet vanzelfsprekend dat de boa dezelfde bevoegdheden en middelen nodig heeft voor de uitvoering van de nieuwe taken. In theorie zou de werkgever dus voor extra niet-ingrijpende werkzaamheden vergaande bevoegdheden en middelen toe kunnen kennen door het takenpakket te wijzigen. Dat komt ons onwenselijk voor.

7. Aandachtspunt: Juridische basis voor inzet boa's-VI convenanten is niet voldoende.

Met name DV&O-medewerkers worden geregeld ingezet voor het uitvoeren van werkzaamheden voor andere overheidsorganisaties. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het optreden als hondengeleider op Schiphol, om de KMar te ondersteunen.

Wij hebben in het kader van dit onderzoek maar in zeer beperkte mate zicht gekregen op de inhoud van de convenanten. DV&O heeft één convenant ter beschikking gesteld. Daarin wordt de samenwerking tussen de Dienst Terugkeer & Vertrek (onderdeel van J&V) met DV&O geregeld. De werkzaamheden die DV&O kan uitvoeren op grond van dit convenant betreffen onder meer het uitvoeren van transporten van vreemdelingen, vrachtvervoer en beveiliging. Aangezien het vervoer van vreemdelingen een wettelijke taak van DV&O is, lijkt een deel van werkzaamheden in het kader van dit convenant te vallen binnen de bij wet aan DV&O opgedragen taak. Ten aanzien van andere ondersteunende werkzaamheden – die op grond van andere convenanten door DV&O worden uitgevoerd voor andere organisaties – zal dit vermoedelijk niet steeds het geval zijn.

Een relevante vraag is of de werkzaamheden die door de DV&O-functionaris worden uitgevoerd, vallen binnen de taakomschrijving van de functionaris. Een DV&O-functionaris die werkzaamheden verricht voor een andere organisatie, kan immers niet als boa optreden bij het uitvoeren van die werkzaamheden, wanneer hij taken uitvoert die niet vallen binnen het takenpakket dat bij de DV&O-functie hoort. Uitbreiding van het takenpakket zou in sommige gevallen denkbaar zijn (maar wij weten niet of daarvan sprake is), maar is niet mogelijk als het taken betreft die niet vallen onder een taak die bij wet aan DV&O is toegekend.

[108] Artikel 49 lid 1 Vreemdelingenwet 2000 jo. 4.1 lid 1 sub d Voorschrift vreemdelingen 2000.

DV&O spreekt in dit kader zelf wel van een juridisch grijs gebied. Wij zijn van opvatting dat het geen grijs gebied is, maar verboden gebied. Boa's die worden 'uitgeleend', mogen geen gebruik maken van hun opsporingsbevoegdheid. De reden hiervoor is dat opsporingsbevoegdheid alleen kan worden verkregen op de wijze die in de wet is genoemd (namelijk een categoriale of individuele aanwijzing). Regeling van opsporingsbevoegdheid bij convenant behoort dus niet tot de mogelijkheden. Zou dat anders zijn, dan zouden de organisaties zelf kunnen gaan bepalen of voor bepaalde werkzaamheden opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is, zonder dat Justis en de toezichthouders daarin worden gekend.
Ook boa's van andere organisaties worden ingezet voor werkzaamheden voor andere organisaties, maar de schaal waarop dit gebeurt is veel kleiner. Wij weten niet in hoeverre ook daarbij taken worden uitgevoerd die niet bij de functie horen.

Oplossingsrichting punten 6 en 7
Hiervoor is duidelijk geworden dat er juridisch haken en ogen zitten aan het optreden van boa's-VI van DV&O in het kader van het uitvoeren van werkzaamheden die niet behoren bij het standaard takenpakket van de desbetreffende functie. Er zijn verschillende manieren gevonden om de boa's bevoegd te maken: een ministeriële aanwijzing waarbij nieuwe taken zijn toebedeeld aan DV&O-ambtenaren, een aanvullende categoriale aanwijzing op grond waarvan inrichtingsbeveiligers opsporingsbevoegdheid hebben bij het uitvoeren van werkzaamheden die buiten hun oorspronkelijke taakomschrijving vallen en convenanten met andere overheidsorganisaties. Wij hebben aangegeven dat de juridische constructie hiervoor niet steeds houdbaar is. Het is wat ons betreft ook onwenselijk dat ad hoc juridische oplossingen worden gecreëerd wanneer daaraan behoefte ontstaat.

De vraag is dan ook relevant op welke toekomstbestendige wijze de opsporingsbevoegdheid van DV&O-functionarissen zou kunnen worden geregeld. DV&O heeft zelf aangegeven dat een apart domein voor DV&O zou kunnen worden gecreëerd, waarin de opsporingsbevoegdheid dichter tegen de algemene opsporingsbevoegdheid aan zou komen te liggen, zodat meer soorten werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd door DV&O-medewerkers, waarbij steeds gebruik kan worden gemaakt van opsporingsbevoegdheid. Dit zou een afwijking opleveren van de huidige wettelijke systematiek. We kennen momenteel twee soorten opsporingsambtenaren: algemene en buitengewone. Het is niet duidelijk op welke manier de opsporingsbevoegdheid zou kunnen worden afgebakend als een derde categorie zou worden ingevoerd. Het is ook de vraag waarom ruime opsporingsbevoegdheid wenselijk zou zijn. De taken die (sommige) DV&O'ers uitvoeren zijn weliswaar divers, maar per taak is de beperkte opsporingsbevoegdheid die aan boa's wordt toegekend voldoende. Verder is relevant dat boa's vanwege de beperkte opsporingsbevoegdheid een beperkte opleiding volgen. Een opsporingsambtenaar met ruimere opsporingsbevoegdheid zal ook uitgebreider moeten worden opgeleid.

Het uitgangspunt zou wat ons betreft moeten zijn dat helder is wat de taken van DV&O (als organisatie) zijn en dat die taken bij of krachtens een wet in formele zin moeten zijn bepaald. De opsporingsbevoegdheid van DV&O-ambtenaren is altijd gekoppeld aan het takenpakket van de desbetreffende functie. Het takenpakket kan weliswaar worden uitgebreid, maar alleen als de aanvullende taken passen binnen een wettelijke taak van DV&O. Daarbij komt het ons voor dat aanvullende taken ook voldoende moeten passen bij het functieprofiel.

Als een DV&O-ambtenaar een nieuwe taak gaat uitoefenen (die dus moet vallen binnen een wettelijke taak), zoals het handhaven van de rust en veiligheid op een htl, ligt het voor de hand

om ten behoeve van die werkzaamheden een nieuwe functie met een bijbehorend takenpakket te creëren en de toepasselijke categoriale aanwijzing aan te passen door de nieuwe functie erin te vermelden. Op die manier wordt gerealiseerd dat de DV&O-functionaris opsporingsbevoegdheid krijgt voor de nieuwe taken, zonder dat een uitzondering wordt gemaakt op het systeem van toedeling van opsporingsbevoegdheid (zoals met de huidig aanvullende categoriale aanwijzing wel het geval is).
Het lijkt – op basis van de enquêteresultaten en de (groeps)interviews - op vrij grote schaal (naar schatting 40% buiten de primaire DJI-taak) voor te komen dat DV&O-medewerkers werkzaamheden verrichten ten behoeve van andere overheidsorganisaties (politie, KMar, FIOD). Daarbij worden taken verricht die niet vallen onder een wettelijke taak van DV&O en waarbij geen categoriale aanwijzing bestaat op grond waarvan de DV&O-ambtenaar opsporingsbevoegdheid heeft. Hiervoor is aangegeven dat een convenant niet voldoende is als juridische basis voor opsporingsbevoegdheid. De reden waarom DV&O medewerkers beschikbaar stelt aan andere organisaties, lijkt te zijn dat er onvoldoende capaciteit bestaat bij de andere overheidsorganisaties. Als DV&O kennelijk overcapaciteit heeft en andere organisatie ondercapaciteit, is er wat ons betreft in de eerste plaats aanleiding om de verdeling van budgetten te heroverwegen.[109] Een tweede alternatief dat zou kunnen worden onderzocht is het werken met algemene opsporingsambtenaren die, vanwege hun beperkte takenpakket, niet de complete opleiding bij de Politieacademie hoeven te volgen. Daarmee zou worden aangesloten bij de ESI (executieve functie met specifieke inzet) waarmee bij de politie wordt gewerkt.

8. ***Aandachtspunt: de aan boa's-VI toegekende politiebevoegdheden en geweldsmiddelen lijken niet steeds noodzakelijk te zijn voor een goede taakuitoefening***
Ten behoeve van de uitoefening van de taken die bij een functie horen, beschikken functionarissen dikwijls over bevoegdheden en middelen. Het kan daarbij gaan om bijv. controlebevoegdheden en de geweldsbevoegdheid. Het is duidelijk dat het toegevoegde waarde heeft dat een functionaris opsporingsbevoegdheid heeft, wanneer het aannemelijk is dat deze in het kader van de taakuitoefening op strafbare feiten stuit. Dat maakt het namelijk mogelijk om een proces-verbaal op te maken en voorwerpen in beslag te nemen. Daarom heeft het meerwaarde om de functionaris boa te maken

   Het is de vraag waarom het daarnaast noodzakelijk is om aan de boa die in het kader van zijn reguliere functie al over bevoegdheden en middelen beschikt, diezelfde bevoegdheden en middelen toe te kennen als boa. De inrichtingsbeveiliger van DV&O beschikt bijvoorbeeld in het kader van de reguliere taakuitoefening over de geweldsbevoegdheid en over een wapen. Deze is tevens boa en heeft als boa ook de geweldsbevoegdheid en een wapen toegekend gekregen. Volgens DV&O is dit nodig omdat de inrichtingsbeveiliger buiten de inrichting zijn reguliere bevoegdheden niet mag uitoefenen en middelen niet mag toepassen, bijvoorbeeld wanneer een inrichtingsbeveiliger met een gedetineerde een ziekenhuis bezoekt. Als er dan bijvoorbeeld sprake zou zijn van geweld of bedreiging door de verdachte of een derde (handlanger van de verdachte), moet volgens DV&O de inrichtingsbeveiliger geweld kunnen toepassen. Het is de vraag of deze opvatting geheel correct is. Volgens artikel 35 PBW mag (in het kader van de reguliere raken) onder meer geweld jegens een gedetineerde worden toegepast met het oog op de uitvoering van een door de directeur genomen beslissing. Daarbij wordt niet de beperking gesteld dat de gedetineerde zich in de inrichting moet bevinden. Als de directeur heeft beslist dat de gedetineerde naar het ziekenhuis mag gaan, lijkt jegens de gedetineerde dus gebruik te

[109] Wij hebben niet onderzocht hoe het mogelijk is dat DV&O inrichtingsbeveiligers ter beschikking kan stellen voor het uitvoeren van taken buiten de inrichting, terwijl tegelijk de tenuitvoerlegging van korte gevangenisstraf momenteel problematisch is in verband met ondercapaciteit in de PI's.

mogen worden gemaakt van de reguliere geweldsbevoegdheid. Wanneer die wordt toegepast is geen sprake van opsporing, maar van beveiliging. De situatie dat een derde in het ziekenhuis komt en bijvoorbeeld probeert om de gedetineerde weg te voeren, valt niet onder de geweldsbevoegdheid. Wanneer in dat geval wordt opgetreden, lijkt het niet primair te gaan om de opsporing van een strafbaar feit, maar om het voorkomen dat de gedetineerde ontsnapt. Het past daarom beter bij de taak van beveiligen dan bij de taak van opsporen. Het zou daarom denkbaar zijn dat de PBW zou worden aangepast, in die zin dat de directeur van de inrichting kan bepalen dat niet alleen jegens gedetineerden maar ook, indien noodzakelijk ter voorkoming van ontsnapping (en mogelijk ook andere situaties), jegens derden gebruik mag worden gemaakt van geweld. Wanneer dat zou worden gedaan, lijkt het niet noodzakelijk te zijn om aan de inrichtingsbeveiliger afzonderlijk politiebevoegdheden en geweldsmiddelen toe te kennen ten behoeve van de uitoefening van de opsporing. (Kale) opsporingsbevoegdheid van de beveiliger zou ook in dat geval wel als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt, zoals hiervoor werd aangegeven.

9. ***Aandachtspunt: boa-bevoegdheid wordt soms (onder meer) noodzakelijk gevonden omdat de boa zich moet kunnen verdedigen als hij zou worden aangevallen en omdat het dragen van een wapen de-escalerend kan werken***
   Hoewel het uiteraard relevant is dat functionarissen hun werk veilig kunnen doen en zich zo nodig moeten kunnen verdedigen in risicovolle situaties, zijn dit op zichzelf geen geldige argumenten om een functionaris boa-bevoegdheid (en een wapen) toe te kennen. Verdediging is namelijk geen onderdeel van de opsporingstaak. Wanneer een bepaalde functionaris in het kader van de reguliere werkzaamheden in risicovolle situaties terecht kan komen, kan dat aanleiding zijn om de geweldsbevoegdheid toe te kennen ten behoeve van de reguliere taak. Ook de-escalatie van een situatie is geen opsporingshandeling.

10. ***Aandachtspunt: werkgevers ervaren organisatorische knelpunten bij inzet boa's-VI.***
    Organisaties met minder boa's-VI in dienst zoals het CJIB en Rijkswaterstaat ervaren vooral organisatorische knelpunten. Het CJIB ziet een toename in het aantal zaken doordat meer flitsfoto's moeten worden verwerkt, terwijl de beschikbare capaciteit beperkt is. Rijkswaterstaat heeft te maken met een groeiend takenpakket, wat vraagt om herijking van de taakafbakening. Beide organisaties signaleren de noodzaak van betere systemen voor het opmaken en verwerken van processen-verbaal. Tot slot geven alle organisaties aan dat het gehele proces van aanvraag tot bevoegdheden tot het daadwerkelijk kunnen inzetten van boa's erg lang duurt. Niet alleen dienen functionarissen te worden geworven en geschoold, maar ook kan het proces bij Justis vervolgens enkele maanden duren.

11. ***Aandachtspunt: cijfermatig inzicht en monitoring bevoegdheden en geweldsmiddelen ontbreekt.***
    Een cijfermatig overzicht van het aantal individuele boa's dat specifieke bevoegdheden of middelen toegekend heeft gekregen per organisatie en in het totaal, is niet (eenvoudig) beschikbaar. Dat betekent dat er niet eenvoudig kan worden gemonitord hoeveel boa's werkzaam bij de politie, Douane, DV&O en KMar uiteindelijk daadwerkelijk over deze gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen – waaronder een vuurwapen – beschikken.

In dit hoofdstuk is ingegaan op de organisaties die de meeste boa's-VI in dienst hebben en wat de voornaamste taken zijn waarop en reden zijn waarom ze worden ingezet. Efficiëntie in een krap personeelsbestand speelt daarbij een grote rol. Alles overziend blijken boa's uiteenlopende takenpakketten te hebben, in lijn met de uiteenlopende reguliere taken die ze daarnaast uitvoeren. Ook is beschreven hoeveel boa's organisaties in dienst hebben en welke bevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen zijn toegekend op basis van Justis gegevens. Het is niet bekend hoeveel boa's in de praktijk beschikken over geweldsmiddelen. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van boa's zelf.

4. Boa's-VI aan het woord over taken en bevoegdheden

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de feitelijke uitvoering van taken en bevoegdheden van de boa's-VI werkzaam bij politie, Douane, DV&O en KMar. Welke taken voeren ze uit in de praktijk en welke bevoegdheden zetten ze daarbij in? Maken zij gebruik van geweldsmiddelen? En hoe zit het met de veiligheid van de taakuitvoering? De uitkomsten zijn gebaseerd op de resultaten van een uitgebreide online enquête onder boa's en diverse groepsinterviews met boa's.

De informatie draagt bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke taken worden door de boa's binnen dit domein feitelijk uitgevoerd?
- In welke mate maken boa's-VI gebruik van hun opsporingsbevoegdheid? Welke politiebevoegdheden en geweldsmiddelen worden daarbij feitelijk toegepast?
- Hoe is een veilige taakuitvoering geborgd?
- Wat zijn ten aanzien van bovengenoemde punten de ervaringen van de betrokken partijen?

Voorafgaand: boa-VI identificeert zichzelf niet primair als boa

Een belangrijke eerste bevinding is dat boa's-VI zichzelf niet primair identificeren als boa.[110] Al eerder benadrukten we dat de term *boa* geen functieaanduiding is, maar duidt op de opsporingsbevoegdheid die een bepaalde functionaris heeft. Een boa illustreert dit: "De term boa duidt voor mij op een 'vinkje' dat ervoor zorgt dat ik een aantal activiteiten mag verrichten die mijn collega's die geen boa-bevoegdheid hebben [en soms bijna hetzelfde werk doen] niet mogen". De boa-VI voert zijn reguliere (niet-opsporings)taken uit en treedt pas op als boa als het redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat. Gezien het generieke domein VI kan deze bevoegdheid uiteenlopend worden ingezet. Boa's-VI zijn en noemen zichzelf bijvoorbeeld: intake-medewerker, desk-medewerkers, recherche-assistent, analist, beveiliger, surveillant, hondenbegeleider, douanemedewerker, marinier, bewaker, enzovoort.

4.2 Feitelijke uitoefening van taken

Taken

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we ruim 40 boa's-VI gesproken en meer dan 800 boa's-VI via een enquête bevraagd. De boa's, werkzaam bij politie, Douane, DV&O en KMar, gaven antwoord op vragen over hun voornaamste taken en de bevoegdheden die ze daarbij toepassen. De essentie daarbij is dat de antwoorden een weerspiegeling zijn van de door boa's-VI ervaren werkelijkheid in de praktijk, niet de organisatorische of juridische inkadering.
De uitoefening van de bevoegdheid van de boa dient zich te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor een goede uitoefening van de betreffende functie en het daaraan gekoppelde takenpakket. Op deze aspecten gaan we hieronder in op basis van ervaringen van boa's die de enquête hebben ingevuld.

Er is een open vraag gesteld naar de hoofdtaken die de boa's werkzaam binnen het domein generieke opsporing vervullen. De antwoorden van de respondenten illustreren hoe uiteenlopend hun taken in

[110] Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld boa's werkzaam in domein I Openbare ruimte.

de praktijk zijn, ook binnen organisaties. De uitkomsten zijn ter illustratie beknopt weergegeven in tabel 4.1. Er is gepoogd de antwoorden te bundelen in lijn met de indeling vanuit de verschillende organisatieonderdelen.[111] Uit deze exercitie blijkt dat de taken verder uiteenlopen en er ook door boa's genoemde taken zijn die niet in de voorafgaande beschreven indeling passen.

Tabel 4.1 Voorbeelden door boa's-VI genoemde taken in de praktijk per organisatie[112] (n=840)

Door boa's-VI werkzaam bij Politie genoemde taken (n=361)	Voorbeelden van taken in de praktijk
Intake & Service + meldkamer	Opnemen van aangiftes, baliewerk, te woord staan van burgers, klantverzoeken verwerken, publieksopvang, bureau-openstelling
Arrestantenvervoer	Verzorgen, beveiligen en vervoeren van arrestanten; parketpolitie; rechtbankbewaking; insluiten en fouilleren; DNA-afname, identiteitscontroles
Bewaken & Beveiligen (Objecten & Personen)	Beveiliging internationale organisaties/Staten-Generaal/ diplomatieke objecten; statisch & dynamisch toezicht; dynamische surveillance, posten, rijdend toezicht, cameratoezicht, observeren en signaleren in de wijk en bij objecten
Rechercheondersteuning	Uitvoeren opsporingsonderzoeken, verhoren verdachten/getuigen, verwerken camerabeelden, vorderingen opmaken, administratieve ondersteuning recherche
Management & coördinatie	Aansturen teams, coördinatie, werkvoorbereiding, triage, planning, stafondersteuning en kwaliteitsbewaking
Specialistische functies	Digitale opsporing, OSINT, financieel rechercheren, technische ondersteuning, beelden uitwerken
Overig	Technische verkeerscontrole

Door boa's-VI werkzaam bij Douane genoemde taken (n=297)	Voorbeelden van taken in de praktijk
Goederen- & Vrachtcontroles (in-/uit-/doorvoer)	Controle containers, luchtvracht, scheepvaart, pakketten, koeriersdiensten, verificatie aangiftes
Reizigers- & Bagagecontroles	Controleren reizigersbagage (Schiphol, haven, ferry's), 100%-controles, profilering, fouilleren, PV opmaken bij overtredingen
Handhaving & Verbalisering	PV's en bestuurlijke boetes opstellen, verhoren, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening, OM-rapportages
Accijns & Fiscale taken	Accijnscontroles (tabak, alcohol, olie), naheffingen, innen/heffen van belastingen, AVP-controles, auditfiles
VGEM/Verboden goederen toezicht	Toezicht op veiligheid, gezondheid, economie, milieu; Flora/Fauna, geneesmiddelen, wapens & munitie, intellectueel eigendom
Observatie & Intelligence	Cameratoezicht, scanbeelden analyseren, observeren reizigers/goederen, airportcrime & ondermijning monitoren, intel-verwerking
Liquide Middelen & Witwasbestrijding	Controles op contant geld, melding FIU, opsporen witwassen/terrorismefinanciering
Ondersteuning & Procesbewaking	Procesondersteuning, kwaliteitscontrole, coördinatie onregelmatigheden, beleid AVG/privacy, managementadvies
Management & Coördinatie	Aansturen controleteams, plaatsvervangend hoofd operaties Kustwacht, coördineren multilaterale controles
Toezicht Haven & Kustwacht	Grensbewaking op zee, controles scheepvaart, toezicht kust/pleziervaart, samenwerken met Kustwachtcentrum
Speurhonden & Opsporing Drugs	Inzetten hond bij verdovende middelen, opsporen cocaïne/slikkers, observaties in luchthaven/haven

[111] Gezien de vertraging in het veldwerk was het niet mogelijk om in de enquête de hoofdindeling van de verschillende functies van de organisaties op te nemen. Deze waren nog niet bekend. Daarbij zijn ook de formele taakstellingen niet eenduidig geformuleerd.
[112] Hierbij is uitgegaan van de antwoorden van respondenten zelf. Verdere specificaties over de verdere invulling van deze taken zijn niet bekend, noch de wettelijke grondslag van de door respondenten genoemde taken en bevoegdheden, noch de wettelijk vastgestelde taak van de organisaties.

Door boa's-VI werkzaam bij DV&O genoemde taken (n=112)	Voorbeelden van taken in de praktijk
Transport & Beveiligd Vervoer	Transport van gedetineerden, arrestanten- en vreemdelingenvervoer, Extra Beveiligd Vervoer (EBV), hoog risico transporten, medisch transport
Bewaken & Beveiligen (objecten/personen)	Bewaken en beveiligen binnen PI's, rechtbanken, risicovolle objecten, persoonsbeveiliging, ziekenhuisbewaking
Ordehandhaving & Veiligheid	Ordeverstoringen in PI's aanpakken, grootschalig optreden, iso-plaatsingen, rust terugbrengen bij incidenten, optreden als interne ME
Zoekacties & Contrabande	Cel inspecties, spitacties, inzet met honden, contrabande opsporen (wapens, drugs, telefoons)
TBS & Verlofbegeleiding	Begeleiden van TBS'ers met verlof, toezicht bij bijzondere begeleidingen, soms als biker-team
Vreemdelingentaken (IBS/staande houden)	Staande houden van vreemdelingen (AZC, htl, COA), inbewaringstellingen, overdrachten DT&V
Ondersteuning ketenpartners	Samenwerking met FIOD, Douane, Politie, samenwerking ketenpartners bij *opsporing & executies*
Operationele leiding & Coördinatie	Operationeel commandant, aansturen teams, briefing/debriefing, verantwoordelijk voor inzet
Intelligence & Informatie	Verzamelen en verwerken van intel, spotten van crimineel handelen, analyseren van risico's
Overige specialistische taken	Datatransport, valutatransport, executie vonnissen, programmeren paslezers DJI

Door boa's-VI werkzaam bij KMar genoemde taken (n=50)	Voorbeelden van taken in de praktijk
Arrestantenzorg & Transport	Verzorging, vervoer en bewaking van arrestanten; rechtbankbeveiliging
Bewaken & Beveiligen (Objecten & Personen)	Objectbeveiliging (paleizen, Catshuis, Huis ten Loo), beveiliging koninklijke objecten en personen, algemene beveiliging van objecten
Bewaken & Beveiligen (Luchtvaart/Schiphol)	Beveiliging burgerluchtvaart, Schiphol en hoog risico vluchten; dynamisch toezicht; optreden in hoger geweldsspectrum
Opsporing & Recherche-ondersteuning	Adviseren over opsporingsonderzoeken (strategie/tactiek), ontwikkelen en implementeren methodieken, kwaliteitsbewaking opsporing
Forensisch & Technisch Onderzoek	Dactyloscopie (vingersporen), digitaal forensisch onderzoek, cyber operations, laboratoriumonderzoek
Toezicht & Handhaving (Defensie/veiligheid)	Toezicht en handhaving vervoer/opslag gevaarlijke stoffen, wet luchtvaart en defensievoorschriften
Management & Coördinatie	Aansturen, coachen en begeleiden personeel; meldkamerwerk; proces- en kwaliteitsbewaking; adviseren staf
Specialistische Ondersteuning	Financieel rechercheren; OSINT/netwerkanalyse; analyseren en ondersteunen complexe opsporingsonderzoeken; bijdrage aan tenlastelegging

Bron: enquête onder boa's-VI

Wat in het voorgaande schema vooral opvalt, is de enorme diversiteit – en soms ook de zwaarte – van de taken die de functionarissen met boa-bevoegdheid zelf noemen. Ook opvallend is dat niet alleen DV&O druk is met transport van 'justitiabelen'; ook de boa's werkzaam bij politie en KMar noemen deze taak vaak. Hetzelfde geldt voor bewaken en beveiligen.

We merken op dat we binnen de context van het onderzoek geen uitspraak kunnen doen over de wettelijke grondslag en rechtmatigheid van alle individuele door de boa's genoemde taken. Dat is een onmogelijke opgave, want daarvoor zouden voor iedere boa de bijbehorende grondslagen van de

werkgevers, en mogelijk zelfs eventuele convenanten over samenwerking, moeten worden geraadpleegd. Dit naast de functieaanduidingen in de categoriale aktes en de aktes van beëdiging. Ook zijn er taken genoemd waarvoor boa-bevoegdheid *alleen* niet voldoende is. De functionaris is bijvoorbeeld ook militair en heeft opsporingsbevoegdheid om werkzaamheden te kunnen uitvoeren die in het kader van de reguliere functie niet toegelaten zijn.
Anderzijds valt het op dat er ook taken zijn genoemd waarvoor op het eerste oog geen opsporingsbevoegdheid vereist lijkt te zijn. Zo lijkt bijvoorbeeld voor het aanpakken van ordeverstoringen in de PI geen boa-bevoegdheid nodig, omdat de PI-medewerker daartoe al bevoegd is op grond van de Penitentiaire beginselenwet.

4.3 Feitelijke toepassing van de opsporingsbevoegdheid

4.3.1 Voornaamste taken waarbij opsporingsbevoegdheid wordt ingezet

Aan de boa's-VI van de vier organisaties is vervolgens in de enquête gevraagd bij welke taken zij hun opsporingsbevoegdheid inzetten. Opsporingsbevoegdheid wordt, zo is de bedoeling, ingezet wanneer deze noodzakelijk is voor de uitoefening van taken.[113]

Grofweg kunnen de antwoorden worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- *Administratief en gegevensverwerking*
  - Opnemen en afhandelen van aangiftes en meldingen.[114]
  - Opstellen en afhandelen van processen-verbaal, mutaties en dossiers uitwerken.
- *Toezicht en handhaving*
  - Toezicht en handhaving (voor gevallen waarbij tegen een strafbaar feit wordt aangelopen).
  - Staande houden, uitvoeren van ID-controles en uitvoeren van fouilleringen.
- *Recherche*
  - Rechercheactiviteiten, opsporingsonderzoek.
  - Gebruiken maken van en toegang krijgen tot opsporingsinformatie, ook in systemen.
- *Vervoer*
  - Vervoeren van ingeslotenen/ vreemdelingen/ van hun vrijheid beroofde personen.
- *Bewaken en beveiligen*
  - Bewaking en beveiliging.
- *Samenwerking*
  - Samenwerken met ketenpartners (zoals FIOD, politie, Douane, KMar, DV&O). Daarbij ook gegevens kunnen uitwisselen.
- *Overig*

We zien hier enkele accentverschillen tussen de vier organisaties, zoals ook geïllustreerd wordt in de onderstaande tabellen.

- Boa's-VI werkzaam bij de politie noemen vaak het opnemen van aangiftes, getuigen/verdachten horen, opstellen proces-verbaal, mutaties en het uitwerken van dossiers.
- Veel douaniers geven aan dat opsporingsbevoegdheid in principe voor alle [reguliere] taken nodig is, omdat elke controle kan leiden tot strafbare feiten en dus opsporing.

[113] Aanvankelijk is geprobeerd een indeling te maken van de precieze acties waarvoor opsporingsbevoegdheden nodig zijn voor de verschillende hoofdtaken. Dat bleek niet realistisch. De acties die worden ingezet op basis van opsporingsbevoegdheid zijn niet gelimiteerd en er worden vaak meerdere acties ingezet. Daarbij is er maar één opsporingsbevoegdheid. En tot slot valt er geen eenduidige koppeling te maken.
[114] Het opnemen van een aangifte mag alleen door een opsporingsambtenaar worden gedaan (art. 160 Sv), die daarvan een ondertekend proces-verbaal opstelt. Het opnemen van een melding is niet strafvorderlijk gereguleerd.

- Vaak genoemd door DV&O-boa's is dat opsporingsbevoegdheid nodig is bij optreden in het publieke domein. Als voorbeelden zijn vooral genoemd ziekenhuisbewaking, huisbezoek, TBS-verlof, ondersteuning politie/FIOD[115], spottersklussen, toezicht buiten DJI-gebouwen.
- Veel KMar-boa's noemen het schrijven van processen-verbaal (bevindingen, rapportages) en inzage in onderzoeksdossiers als taak waarvoor ze hun boa-bevoegdheid inzetten.

4.3.2 Hoe vaak worden opsporingsbevoegdheid ingezet?

Aan boa's is gevraagd hoe vaak zij bij hun taak opsporingsbevoegdheid inzetten. Er zijn respondenten die aangeven dat ze altijd, voor alle taken opsporingsbevoegdheid nodig hebben, respondenten die aangeven voor een deel van hun taken opsporingsbevoegdheid nodig te hebben, en respondenten die aangeven dat ze weinig of eigenlijk geen gebruik maken van opsporingsbevoegdheid in hun huidige functie. Met name onder de respondenten van DV&O en daarna de KMar is deze laatste groep groot (circa een derde van de respondenten) maar ook bij Douane en politie wordt door een deel van de functionarissen de boa-bevoegdheid (bijna) niet ingezet (ruim 1 op de 10). Dat lijkt niet te sporen met het noodzakelijkheidscriterium op basis waarvan opsporingsbevoegdheid is verkregen. De aanvraag was kennelijk beoordeeld door de aanvrager als 'noodzakelijk', maar in de praktijk is dat minder zwart-wit en in ieder geval niet van toepassing voor ieder moment in de dagelijkse/wekelijkse/maandelijkse praktijk.

Het is echter lastig deze bevinding te koppelen aan specifieke taken waarbij de opsporingsbevoegdheid niet wordt ingezet, omdat er ook respondenten zijn met dezelfde taken (voor zover we kunnen beoordelen), die hun opsporingsbevoegdheid juist wel regelmatig inzetten. We zijn ook nagegaan of de frequentie van inzet samenhangt met de plek waar men werkt: achter het bureau, op straat of binnen afgebakende omgeving. Dat bleek niet het geval te zijn.

Tabel 4.2 Hoe vaak maak je gemiddeld gebruik van je opsporingsbevoegdheid? (n=820)

	Vaak (dagelijks)		Regelmatig (wekelijks)		Soms (maandelijks)		(Bijna) niet	
Politie	53%	192	24%	87	11%	39	12%	43
Douane	30%	90	28%	84	20%	58	22%	65
DV&O	17%	19	28%	31	13%	15	42%	47
KMar	30%	15	22%	11	16%	8	32%	16
Totaal	**39%**	**316**	**26%**	**213**	**15%**	**120**	**21%**	**171**

Bron: enquête onder boa's-VI

Deze bevindingen sluiten aan bij de gesprekken met portefeuillehouders en coördinatoren van de verschillende organisaties. Bijna ieder van de bevraagde organisaties heeft wel een groep boa's waarvan (opnieuw) beoordeeld wordt of het inzetten van boa-bevoegdheid nodig en/of voldoende is. Zo wordt bijvoorbeeld bij de politie onderzocht of een deel van de taken waarvoor nu boa's worden ingezet, door ESI-functionarissen (algemeen opsporingsambtenaren met een beperkt takenpakket) zou moeten uitgevoerd en stelt DV&O zich de vraag of alle voor andere partijen dienstverlenende taken wel thuishoren bij de organisatie, en of daarvoor de hele pool van DV&O executieven dient te worden uitgerust met boa-bevoegdheid.

[115] Dit is een voorbeeld van een taak die niet mag indien daarbij inbreuk wordt gemaakt of kan worden gemaakt op grondrechten en geweldmiddelen worden gedragen, want boa's-VI ze hebben de politiebevoegdheden en geweldsmiddelen toegekend gekregen voor een andere taak.

Duidelijkheid over opsporingsbevoegdheid

Boa's is gevraagd of het duidelijk is of en wanneer bij de uitvoering van werkzaamheden gebruik wordt gemaakt van de opsporingsbevoegdheid. Uit de antwoorden blijkt dat het voor een deel van de boa's niet altijd duidelijk is of en wanneer bij de uitvoering van werkzaamheden gebruik moet worden gemaakt van de opsporingsbevoegdheid, dit terwijl dat toch de essentie is van het de boa-bevoegdheid. Van de bevraagde boa's geeft ruim een op de tien van de politierespondenten aan dat het enigszins of niet duidelijk is wanneer er bij de uitvoering van werkzaamheden gebruik gemaakt wordt van opsporingsbevoegdheid. Voor Douane is dat een bijna verwaarloosbaar percentage, terwijl het voor DV&O bijna een kwart van de respondenten betreft en bij de KMar iets meer dan 1 op de 10.

Tabel 4.3 Is het voor jou duidelijk wanneer je (bij de uitvoering van je werkzaamheden) gebruik maakt van je opsporingsbevoegdheid? (n=820)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	26%	95	48%	173	11%	41	11%	40	3%	12
Douane	40%	120	46%	136	11%	32	2%	7	1%	2
DV&O	14%	16	48%	54	14%	16	16%	18	7%	8
KMar	30%	15	46%	23	12%	6	8%	4	4%	2
Totaal	**30%**	**246**	**47%**	**386**	**12%**	**95**	**8%**	**69**	**3%**	**24**

Bron: enquête onder boa's-VI

Circa een vijfde van de respondenten geeft aan dat er überhaupt onduidelijkheid is over bevoegdheden en het beleid daaromtrent. Zij hebben onvoldoende uitleg gekregen wat zij kunnen met hun bevoegdheid, of ze ervaren dat er verschillende opvattingen zijn over wat een boa-VI nu wel of niet mag, ook binnen de organisaties, ook met leidinggevenden. Dat heeft betrekking op allerhande uiteenlopende situaties en op uiteenlopende functies en taken.

Het lijkt niet per definitie de taak of functie die onduidelijkheid schept, omdat er ook respondenten zijn met (tot zo ver kan worden beoordeeld) dezelfde taak, die onduidelijkheid ervaren over het inzetten van bevoegdheden. Zo zijn er respondenten die aangeven te twijfelen over of en hoe zij op grond van hun opsporingsbevoegdheid mogen handelen bij extra beveiligd vervoer (bijvoorbeeld bij het aantreffen van strafbare (verkeers)zaken onderweg), het bewaken en beveiligen van objecten (wie controleren), maar ook bij het doorzoeken van systemen (hoe ver systemen inzien), het horen van getuigen of verdachten (ja/nee), het aanvragen van bob-middelen (mag dat, tot waar), zelfstandig prio 2 en 3 onderzoeken draaien (ja/nee). Ook bij managementfuncties en het verzamelen van intelligence informatie voornamelijk via ketenpartners en open bronnen wordt in gevallen getwijfeld of de opsporingsbevoegdheid wordt ingezet en vooral of deze toereikend is.

Boa's-VI twijfelen in verschillende situaties over de inzet van opsporingsbevoegdheid. Enkele vaker genoemde situaties zijn:

- wanneer wordt samengewerkt met andere ketenpartners en/of daarmee moet worden afgestemd;
- wanneer gegevens worden gedeeld en of de boa-bevoegdheid nodig is en voldoende grondslag oplevert om te mogen handelen;
- wanneer er sprake is van een overgang van controle naar opsporing. Bijvoorbeeld bij heterdaad situaties die niet bij het taakgebied (blijken te) horen, zoals geïllustreerd in onderstaand voorbeeld:

  'De taak van de Douane is controle en dat is allemaal goed geregeld, want douaniers mogen alle tassen en kofferbakken openen, maar als ze iets zien dat op een strafbaar feit kan duiden, dient te

worden voldaan aan allerlei andere eisen (redelijk vermoeden van strafbaar feit). Douaniers zijn daardoor bewust afwachtend met het inzetten van opsporingsbevoegdheden. Eerst controleren, dan controleren en nog eens controleren en dan pas … opsporen'.[116]

Volgens een relatief grote groep respondenten lijkt ook binnen organisaties geen eenduidige lijn te worden getrokken over wat een boa-VI mag en niet mag. Dit verschilt ook per leidinggevende of dienstchef die strikter of pragmatischer met de bevoegdheid omgaat. Dit levert, zo geven respondenten aan, discussies binnen de organisaties over bijvoorbeeld in hoeverre een boa zelfstandig een opsporingsonderzoek kan afhandelen. Soms worden er "creatieve oplossingen" gevonden om boa's-VI toch bepaalde taken te kunnen laten uitvoeren. Zo is er een voorbeeld waar een stagiair van de Politieacademie wordt ingezet om de handelingen van een recherche assistent officieel te ondertekenen. Of wordt in de functiebeschrijving van een boa-VI werkzaam in een team op Schiphol een aanpassing gemaakt waardoor deze wel bevoegd is een bepaalde handeling te doen (bijvoorbeeld ID-controle, aanhouding verrichten) die een collega-boa niet mag verrichten. Zijn takenpakket is dan uitgebreid.

Een gevolg is dat deze onduidelijkheid ook geldt op straat, voor de burger. Een politie-boa kan bijvoorbeeld een taak hebben ten aanzien van bewaken en beveiligen, en zich met die taak op straat begeven. Voor de burger is een politie-boa iemand in een blauw uniform, dus een herkenbare politieman of -vrouw, waarvan wordt verwacht dat deze actie onderneemt in geval van ongeregeldheden. Echter, zolang dit niet is omschreven in de functie van de boa is deze daartoe niet bevoegd.

4.3.3 Gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen

In de enquête onder boa's-VI -die zoals gezegd haar methodologische beperkingen kent - is de boa's gevraagd aan te geven of zij beschikken over de geweldsbevoegdheid. Het merendeel van de boa's – voor respondenten van de politie en Douane circa één op de twee, voor DV&O negen op de tien en voor KMar twee op de drie – geven in de enquête aan te beschikken over de geweldsbevoegdheid (zie bijlage 3).

Deze groep boa's is gevraagd hoe vaak zij hun geweldsbevoegdheid inzetten. De antwoorden laten zien dat er flinke verschillen zijn tussen de organisaties. Ook binnen de organisaties is er sprake van uiteenlopende inzet van de geweldsbevoegdheid, die samenhangt met de taken die de boa's uitvoeren. Met name bij de KMar zet ongeveer een kwart van de bevraagde boa's dagelijks of wekelijks de geweldsbevoegdheid in, maar ook bij DV&O en politie komt dit geregeld voor. De voornaamste taken van de respondenten die relatief vaak gebruik maken van de geweldsbevoegdheid zijn bewaking en beveiliging, transporten met een hoog geweldsrisico, zoekacties naar contrabande, vervoer van justitiabelen, arrestantenverzorging, surveillance en toezicht (ook op een AZC) en objectbeveiliging.

Hierbij is het belangrijk te beseffen dat ook vanuit andere gestapelde bevoegdheden gebruik kan worden gemaakt van geweld en geweldsmiddelen. Zo zijn boa's werkzaam voor de KMar vaak ook militair en hebben boa's werkzaam voor DV&O vanuit de PBW vaak al beschikking over geweldsmiddelen. Het is binnen dit onderzoek niet mogelijk geweest een onderscheid te maken

[116] Dit is een bekend dilemma bij de Douane. Zodra iemand die wordt gecontroleerd de status van verdachte krijgt, heeft deze rechten (zwijgrecht) en hoeft niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling.

tussen de verschillende geweldsmiddelen en de taken en bevoegdheden waarvoor deze middelen zijn ingezet, omdat dit in de enquête niet is onderscheiden. [117]

Tabel 4.4 Hoe vaak maak je gemiddeld gebruik van je geweldsbevoegdheid? (n=458)

	Vaak (dagelijks)		Regelmatig (wekelijks)		Soms (maandelijks)		(Bijna) niet	
Politie	3%	6	12%	24	24%	48	61%	123
Douane	0%	0	1%	1	15%	20	84%	111
DV&O	6%	6	14%	13	30%	28	50%	47
KMar	3%	1	26%	8	16%	5	55%	17
Totaal	**3%**	**13**	**10%**	**46**	**22%**	**101**	**65%**	**298**

Bron: enquête onder boa's-VI

Duidelijkheid over toepassing van geweld(smiddelen)

De toepassing van de geweldsbevoegdheid en van geweldsmiddelen blijkt voor de meeste boa's duidelijk te zijn, zo geven zij aan. Het is aannemelijk dat hier ook de jaarlijkse verplichte RTGB-trainingen (zie hoofdstuk 5) een belangrijke rol bij spelen. Toch geeft van een klein deel van de bevraagde boa's aan dat er gevallen zijn waarin het enigszins of niet duidelijk is of bij deze uitvoering van werkzaamheden gebruik gemaakt mag worden van geweld.

Deze onduidelijkheid speelt met name bij DV&O waar een op de tien respondenten aangeeft dat de geweldstoepassing enigszins of helemaal onduidelijk is. Dit rijmt goed met de gesprekken die we hebben gehad met boa's en de toelichting die respondenten geven in de enquête. Zo kregen we voorbeelden van de incidenten op de htl waarbij de medewerkers niet wisten of ze mochten ingrijpen, situaties bij arrestantenvervoer waar plotseling veel agressie was, en vroeg men zich af of ingegrepen kon worden bij agressie van een bezoeker van een justitiabele in het ziekenhuis.

In deze soms urgente zaken was het hun dus onduidelijk of ze konden optreden als boa en hun bevoegdheden inzetten, of niet.

Tabel 4.5 Is het voor jou duidelijk wanneer je gebruik mag maken van je geweldsbevoegdheid en (eventuele) geweldsmiddelen? (n=458)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	43%	87	46%	93	5%	11	4%	8	2%	5
Douane	48%	65	48%	65	4%	5	1%	1	0%	0
DV&O	31%	27	56%	49	5%	4	6%	5	2%	2
KMar	61%	19	35%	11	3%	1	0%	0	0%	0
Totaal	**43%**	**198**	**48%**	**218**	**5%**	**21**	**3%**	**14**	**2%**	**7**

Bron: enquête onder boa's-VI

[117] Dit zou ook meer vragen dan een simpele kruistabel op basis van een uitvraag. Per taak zou moeten worden nagegaan of bevoegd wordt opgetreden, met welk geweldsmiddel en op welke gronden.

Situaties waarin boa's twijfelen of zij hun geweldsbevoegdheid en eventuele geweldsmiddelen mogen toepassen zijn globaal in te delen in de volgende categorieën.

- Wanneer wordt samengewerkt met andere organisaties en/of functionarissen met andere bevoegdheden ('Ik zou twijfelen in situaties waarin ik mogelijk moet optreden met een algemeen opsporingsambtenaar. Wat als ik op linie moet staan? Dit gaat verder dan mijn beveiligingstaak.')
- Wanneer zaken plotseling escaleren. ('Bij een gevecht tussen twee personen in de htl die uit elkaar moeten worden gehaald. Hier zou bijvoorbeeld een wapenstok kunnen worden ingezet.')
- Wanneer het niet duidelijk is of überhaupt boa-bevoegdheid mag worden ingezet. ('Wanneer bij een te bewaken object een persoon met een wapen op de stoep komt staan. Als deze persoon iets met het object te maken heeft dan zijn wij bevoegd. Als de persoon niks met het object heeft dan is het voor het basisteam. Eerst vragen voordat je iets kunt' 'Bij een ziekenhuis bewaking wanneer een burger met drang bij een gedetineerde wil komen.')
- Wanneer functionarissen te maken hebben met verschillende (wisselende) juridische kaders en grondslagen en niet weten wat daarvan de consequenties zijn. ('Wanneer de taakuitoefening buiten de PBW valt. Dat is soms het geval als we klussen draaien bij ketenpartners.')
- Wanneer er niet wordt meegewerkt/weerstand is. ('In gevallen waar een persoon op afstand moet worden gehouden die een douaneambtenaar in diens taakuitoefening belemmert of die geen gehoor geeft aan een bevoegd gegeven bevel of vordering.')

Daarbij valt het op dat de door boa's-VI ervaren onduidelijkheid ook ligt in werkinstructies en onbekendheid. Sommige genoemde voorbeelden lijken namelijk niet per se te refereren aan een versnipperd en complex juridisch kader dat voor sommigen lastig te volgen is. Het zijn ook punten waarmee de boa's (of hun leidinggevenden) het niet eens lijken te zijn (bijvoorbeeld dat volgens een respondent een arrestantenvervoerder niet mag ingrijpen als deze op straat strafbare handelingen ziet gebeuren terwijl deze in een politiebus rijdt en in uniform is. 'De politie is er om hulp te bieden aan hen die hulp behoeven').

4.3.4 Gestapelde bevoegdheden

Een aanzienlijk deel van de respondenten geeft aan aanvullende, gestapelde bevoegdheden te hebben op grond van de reguliere taken, en ook aanvullende geweldsmiddelen. Dit is het geval bij relatief veel boa's werkzaam voor DV&O. Ook bij andere organisaties is dit een aanzienlijke groep.[118] Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vuurwapen in geval van een functie bij Defensie.

Duidelijkheid over gestapelde bevoegdheden

Diegenen met gestapelde bevoegdheden zijn hierover in de enquête bevraagd.

[118] Omdat uit de toelichting van respondenten blijkt dat deze vraag verschillend is geïnterpreteerd geven we hier geen percentages. Zie ook bijbehorend tabel in de bijlage 3.

Tabel 4.6 Is het voor jou duidelijk in welke situatie je van welke bevoegdheden en geweldsmiddelen gebruik mag maken? (n=290)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	41%	50	50%	61	4%	5	5%	6	0%	0
Douane	61%	39	34%	22	3%	2	2%	1	0%	0
DV&O	33%	24	49%	36	5%	4	11%	8	1%	1
KMar	68%	21	29%	9	3%	1	0%	0	0%	0
Totaal	**46%**	**134**	**44%**	**128**	**4%**	**12**	**5%**	**15**	**0%**	**1**

Bron: enquête onder boa's-VI

Uit Tabel 4.6 valt af te leiden dat meer duidelijkheid nodig is bij boa's werkzaam voor DV&O. Ongeveer een op de tien van de respondenten met aanvullende bevoegdheden geeft aan dat de situatie enigszins of zelfs helemaal onduidelijk is. Maar ook bij de politie is er ruimte voor verbetering. Het gaat om de volgende aspecten:

- De onduidelijkheden voor boa's, liggen vooral in de verschillende wettelijke kaders vanuit waar door diverse boa's wordt gewerkt. Het is bijvoorbeeld voor sommige DV&O boa's niet helder of wordt gewerkt vanuit de bevoegdheden uit de PBW, Ambtsinstructie of Politiewet 2012. Bijvoorbeeld bij werkzaamheden in de Extra Beveiligde Inrichting in Vught waar men met inkomende burgers te maken heeft, of een boa die op het PI-terrein werkzaam is, maar mogelijk geweld moet gebruiken buiten het terrein in verband met een dreiging of aanslag.
- Er is onduidelijkheid over het bevoegd ingrijpen wanneer op heterdaad iets gebeurt. En wat "indien er voor mijn neus op straat iets gebeurt. Dit omdat ik boa domein VI ben en dit niet onder mijn dagelijkse taak valt". Een door meerdere respondenten benoemd scenario is de situatie dat een boa-VI op de weg getuige wordt van een gewapende overval of ander ernstig strafbaar feit. "Ben ik dan wel bevoegd om in te grijpen?"
- Tot slot is er – bij boa's-VI in alle organisaties – onduidelijkheid over de afweerbevoegdheid bij plotselinge onveilige werksituaties. Bijvoorbeeld bij 'uithalers' in de haven, waarvan onbekend is wat ze bij zich dragen (wapens, cocaïne). Is het gebruik van vuurwapen dan geoorloofd?

4.4 Veilige taakuitvoering in de discussie rondom de geweldsbevoegdheid

De afweging die conform het juridisch kader wordt gemaakt om geweldsmiddelen bij boa's toe te kennen, komt met name voort uit de noodzaak voor het goed uitvoeren van de taak. Het noodzakelijkheidscriterium impliceert een strikte terughoudendheid bij het toekennen van geweldsmiddelen. In de aanvraag voor een categoriale aanwijzing die de werkgever doet, dient dan ook standaard te worden aangegeven waarom om geweldsmiddelen wordt verzocht. Specifiek wordt gevraagd [inzichtelijk te maken] "waarom het voor de uitoefening van de functie van de (beoogd) boa noodzakelijk is om over geweldsmiddelen te beschikken. Licht dit toe aan de hand van de aard van de incidenten waartegen de boa dient op te treden en de omstandigheden waaronder de boa zijn functie moet uitvoeren." Op deze aspecten gaan we hieronder in op basis van ervaringen van boa's die de enquête hebben ingevuld.

4.4.1 Ervaring met agressie en geweld

Ruim de helft van de boa's-VI die de enquête invulden heeft te maken heeft met agressie en geweld. In tabel 4.7 geven we weer in hoeverre boa's van de verschillende organisaties in hun werk te maken hebben met agressie en geweld.

Tabel 4.7 Heb je in jouw werk te maken met agressie en geweld (n=778)

	Ja, vaak (dagelijks)		Ja, regelmatig (wekelijks)		Ja, soms (maandelijks)		Nee, (bijna) niet	
Politie	10%	35	24%	84	28%	97	37%	127
Douane	2%	5	7%	20	28%	78	63%	178
DV&O	11%	11	42%	44	28%	29	19%	20
KMar	14%	7	14%	7	26%	13	46%	23
Totaal	**7%**	**58**	**20%**	**155**	**28%**	**217**	**45%**	**348**

Bron: enquête onder boa's-VI

Zoals kan worden afgeleid uit bovenstaande tabel blijkt dat voor de politie en KMar ongeveer één derde vaak (dagelijks) of regelmatig (wekelijks) te maken heeft met agressie en geweld. Voor DJI/ DV&O ligt dit fundamenteel anders; ongeveer de helft van de respondenten geeft aan vaak of regelmatig te maken te hebben met agressie en geweld. Boa's van de Douane hebben, in vergelijking tot de andere organisaties, veel minder vaak te maken met geweld en agressie tijdens het werk. Hieronder volgen enkele voorbeelden per organisatie van situaties waarin de boa's te maken krijgen met geweld en agressie.

- Politie: personen met onbegrepen gedrag, arrestanten die verzet plegen, ingesloten verdachten, verzet tijdens fouillering, ontevreden burgers aan de balie, geweld tijdens demonstraties, tijdens huiszoekingen, bij de rechtbank of ambassades.
- Douane: niet meewerkende passagiers, verbale agressie tijdens telefonische gesprekken, tijdens controles bij bedrijven/ loodsen/ schepen, tijdens afpakken van goederen, agressie vanwege uniform of herkenbare Douane-auto.
- DJI/ DV&O: niet meewerkende gedetineerden/vreemdelingen/arrestanten, isolatieplaatsingen of strafoverplaatsingen, op vreemdelingenlocaties (bijv. bij ongedocumenteerden die niet naar land van herkomst terug willen) of andere taken buiten de PI, zoals ziekenhuisbewakingen.
- KMar: verzet tijdens aanhouding (o.a. verward of onder invloed), mensen die niet meewerken tijdens een controle, 'agressie richting blauw', tijdens huisbezoeken, tijdens werkzaamheden op Schiphol.

In interviews signaleren boa's van meerdere organisaties een toename in de aard en omvang van agressie en geweld. Volgens hen is dit een bredere trend: de samenleving is verhard. ''Mensen zijn mondiger, hebben kortere lontjes en uiten vaker verbale agressie.'' Als onderzoekers tekenen we aan dat dit lastig is hard te maken.

Bij zowel politie, KMar als Douane zijn er ook relatief veel boa's die *niet* te maken hebben met agressie en geweld tijdens het werk. Dit zijn doorgaans functies waarbij men achter het bureau zit (intake en service, recherche ondersteuning, commandocentrum, intelligence et cetera). Wat overigens niet betekent dat zij nooit te maken hebben met agressie en geweld. Denk bijvoorbeeld aan boze burgers aan de balie en telefoon.

4.4.2 Gebruik van geweld tijdens werkzaamheden

Voor de uitoefening van de taak kan, in speciale gevallen, door boa's geweld worden ingezet. Zo kan een boa fysiek geweld inzetten voor een goede uitvoering van de taak, maar ook in reactie op (mogelijke) agressie of geweld.

Tabel 4.8 Hoe vaak heb je naar schatting afgelopen 12 maanden fysiek (lichamelijk) geweld gebruikt tijdens je werkzaamheden? (N=774)

	Nooit		1-2 keer		3-5 keer		6-10 keer		11-20 keer		21-30 keer		31-40 keer		41-50 keer		Meer dan 50 keer	
Politie	67%	229	11%	37	10%	33	4%	14	4%	15	2%	6	1%	3	0%	1	1%	3
Douane	94%	263	5%	15	1%	2	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
DV&O	31%	32	20%	21	30%	31	10%	10	7%	7	2%	2	0%	0	0%	0	0%	0
KMar	62%	31	8%	4	8%	4	12%	6	4%	2	2%	1	2%	1	0%	0	2%	1
Totaal	**72%**	**555**	**10%**	**77**	**9%**	**70**	**4%**	**30**	**3%**	**24**	**1%**	**9**	**1%**	**4**	**0%**	**1**	**1%**	**4**

Bron: enquête onder boa's-VI

Op basis van tabel 4.8 constateren we het volgende:

- Boa's van DJI/ DV&O gebruiken relatief gezien van de boa's-VI het meest fysiek geweld tijdens de werkzaamheden. Bijna geen enkele boa-VI bij de Douane gebruikte de afgelopen 12 maanden fysiek geweld tijdens het werk. Het gebruik van fysiek geweld tijdens het werk komt bij politie en KMar in vergelijkbare mate voor.
- Enkele voorbeelden van situaties waarin fysiek geweld is ingezet zijn:
  - Politie: tijdens demonstratie (bij een te bewaken object) persoon/personen weg te geleiden, gedetineerde die op collega spuugt met hoofd onder dwang naar beneden duwen, aangehouden personen die niet meewerken naar de grond werken.
  - Douane: agressieve persoon tijdens aanhouding onder controle krijgen, op afstand houden van een passagier.
  - DJI/ DV&O: Fixeren en controleren bij zelfbeschadiging, contrabande en suïcidepoging, verzet van gedetineerden of TBS-patiënten (bv. bij aanval op collega of overplaatsing naar isolatiecel).
  - KMar: persoon op afstand houden door middel van wapenstok, beenklem tijdens aanhouding met verzet.

Niet alle boa's beschikken over geweldsmiddelen. Aan hen die geweldsmiddelen hebben, is gevraagd hoe vaak zij hun middelen inzetten.

Tabel 4.9 Hoe vaak heb je afgelopen 12 maanden onderstaande middelen toegepast tijdens je werkzaamheden? (N=417)

	Nooit		1-2 keer		3-5 keer		6-10 keer		11-20 keer		21-30 keer		31-40 keer		41-50 keer		Meer dan 50 keer	
Handboeien	53%	220	18%	76	7%	29	5%	22	5%	20	2%	9	2%	8	2%	8	5%	22
Korte wapenstok	96%	244	3%	8	0%	1	0%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Uitschuifbare wapenstok	90%	341	7%	27	2%	8	0%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Pepperspray	97%	384	2%	9	1%	3	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Vuurwapen	98%	321	2%	5	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Gecertificeerde diensthond	99%	155	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	1%	1
Anders	85%	103	8%	10	4%	5	0%	0	0%	0	1%	1	1%	1	0%	0	1%	1

Bron: enquête onder boa's-VI

Als we kijken naar de toepassing van middelen in de afgelopen 12 maanden dan valt het volgende op:

- De boa's-VI die de vragenlijst invulden en beschikten over betreffend middel, maakten de afgelopen 12 maanden bijna nooit gebruik van een gecertificeerde diensthond, een vuurwapen, pepperspray, een korte wapenstok en/of een uitschuifbare wapenstok.
- De boa's die beschikten over betreffend middel maakten het meest gebruik van handboeien. Iets minder dan de helft gebruikte de afgelopen 12 maanden de handboeien één of meerdere keren.

Er zijn ook boa's geweest die de afgelopen 12 maanden meer dan 50 keer handboeien gebruikten.

Hulpmiddelen en geweld

Tot slot blijkt dat ongeveer een kwart van de functionarissen met boa-VI bevoegdheid bij de KMar en de politie beschikt over hulpmiddelen jegens ingeslotenen.[119] Voor de boa's van DJI/ DV&O ligt dit aandeel iets hoger, bijna één derde. Het gaat dan om vrijheidsbeperkende (hulp)middelen zoals een bodycuff,[120] spuugmasker[121] of bijvoorbeeld beschermende kleding zoals een schild, kogelwerend vest, blinderingsbril of helm. Maar ook handboeien - die al eerder aan bod kwamen - horen hierbij. Iets meer dan de helft van de boa's die over deze hulpmiddelen beschikt, geeft aan bij het gebruik van deze middelen wel eens fysiek geweld te moeten gebruiken.

4.4.3 Passende uitrusting

Met het oog op een veilige taakuitvoering is respondenten gevraagd of zij over de juiste uitrusting beschikken die past bij de werkzaamheden die de boa uitvoert. Daarbij is het relevant dat de boa-VI naast diens boa-taak vaak ook reguliere taken uitvoert. Ook deze reguliere taken vragen om een passende uitrusting.

(Bijna) driekwart van de boa's-VI van de politie en DJI/ DV&O geven aan dat ze over de juiste uitrusting beschikken die past bij de werkzaamheden. Voor de Douane en de KMar ligt het aandeel dat vindt dat ze over een passende uitrusting beschikken nog iets hoger. Dat impliceert dat het aandeel boa's dat vindt dat ze niet over de juiste uitrusting beschikt in relatie tot hun werkzaamheden, fluctueert rond een op de vijf en dat vooral bij de politie en DV&O volgens de bevraagde boa's verbetering nodig blijkt.

Tabel 4.10 Beschik je over de juiste uitrusting die past bij jouw werkzaamheden? (N=766)

	Ja		Nee	
Politie	73%	247	27%	91
Douane	81%	223	19%	54
DV&O	75%	76	25%	25
KMar	86%	43	14%	7
Totaal	**77%**	**589**	**23%**	**177**

Bron: enquête onder boa's-VI

Gevraagd naar de uitrusting die de boa's-VI nog missen, worden zowel geweldsmiddelen als vrijheidsbeperkende middelen genoemd. Deze middelen hoeven niet noodzakelijkerwijs alleen aan de opsporingsbevoegdheid gekoppeld te worden. Het betreft hier (ook) uitbreiding van de uitrusting ten behoeve van de reguliere taak.

- De wens wordt uitgesproken om te kunnen beschikken over geweldsmiddelen als stroomstootwapen (met name politie en DJI/ DV&O) en *less lethal* middelen zoals een *beanbag*

[119] Er is niet direct een link tussen hulpmiddelen jegens ingesloten en boa-bevoegdheden, maar bij de toepassing van hulpmiddelen kan een functionaris wel te maken krijgen met agressie en geweld of moet geweld toe passen om de hulpmiddelen te gebruiken. Vandaar dat deze vraag is meegenomen; Hulpmiddelen jegens ingeslotenen zijn vrijheidsbeperkende middelen (zoals een gecapitonneerde helm, gecapitonneerde handschoenen, mondafscherming, pols- en enkelbanden met tussenstuk) die door bevoegde ambtenaren tijdelijk mogen worden aangelegd om een ingeslotene in zijn bewegingsvrijheid te beperken, wanneer dat noodzakelijk is voor de orde en veiligheid of de gezondheid van de ingeslotene of anderen. Zie ambtsinstructie.

[120] Dwanggordel.

[121] Een kap (van gaas) die over het hoofd kan worden getrokken om te voorkomen dat functionarissen worden bespuugd.

of *non-lethal* als tussenoplossing om in geval van nood te kunnen ingrijpen bij bijvoorbeeld hoogrisico-transporten (met name DV&O).
- Ook steekwerende/kogelwerende vesten ter bescherming worden vaak genoemd (met name Douane en politie) en er wordt gevraagd om een stroomstootwapen als afweerbevoegdheid (DV&O)
- Verder werd een nadrukkelijke wens voor een anti-spuugmasker gedeeld. Dat mogen boa's van DJI/ DV&O op dit moment niet bij zich dragen noch gebruiken terwijl spuugincidenten naar zeggen wel degelijk voorkomen.

De boa's-VI vroegen we in de enquête ook naar andere verbeteringen die de werkzaamheden makkelijker of veiliger zouden maken. Los van eerdere genoemde uitrustingen worden de volgende verbeteringen genoemd: gepantserd voertuig, portofoon, balie-afscherming, meer training en opleiding, meer capaciteit/ hogere bezetting, duidelijke protocollen en betere communicatiesystemen.

In het kader van het noodzakelijkheidscriterium zijn tot slot de reacties op drie stellingen nog relevant. De uitkomsten geven een totaalbeeld. Net als eerder valt een indeling naar functie niet eenvoudig te maken: er zijn geen specifieke functiegroepen aan te wijzen die het wel of niet eens zijn; binnen de groepen bestaat grote variatie (zie tabel 44 in de bijlage).
- Over alle organisaties heen genomen, geeft bijna de helft van de boa's-VI die de vragenlijst invulden, aan over passende middelen en opleiding/ training te beschikken om met agressie en geweld om te gaan. Bijna een kwart is het hier helemaal of een beetje mee oneens; anderen zijn neutraal of achten de stelling niet op hen van toepassing.
- Met name respondenten van DV&O, ook de groep die het vaakst te maken krijgt met agressie en geweld, geven aan dat ze het eens zijn met de stelling over behoefte aan meer geweldsmiddelen om taken te kunnen uitvoeren. Ook politierespondenten hebben behoefte aan meer geweldsmiddelen.
- Tot slot blijkt dat de meerderheid van de bevraagde boa's meer taken zouden willen binnen hun functie. Ze lopen eerder tegen grenzen van hun taken (en bevoegdheden) aan dan dat ze taken willen afstoten (bijvoorbeeld omdat ze in risicovolle situaties komen bij de uitvoering van hun taken).

Bovengenoemde uitkomsten duiden op concrete knelpunten in de uitvoeringspraktijk.

4.5 Aandachtspunten

Vanuit de ervaringen van boa's werkzaam bij politie, Douane, DV&O en KMar zien we een aantal goede punten en knelpunten in de praktijk. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein:

1. ***Boa's zien toegevoegde waarde van hun opsporingsbevoegdheid***
   De grote meerderheid van de boa's-VI die wij spraken zijn doorgaans van mening dat zij effectiever kunnen opereren dan hun collega's die dat niet hebben. Bijvoorbeeld omdat ze op processen kunnen doorpakken en minder afhankelijk zijn van (andere organisaties met) algemene opsporingsbevoegdheden. Daarmee opereert hun team/organisatie efficiënter.

2. ***Aandachtspunt: er wordt soms opsporingsbevoegdheid toegekend aan boa's die daar geen behoefte aan hebben***
   Uit de enquête komt naar voren dat het niet voor alle boa's noodzakelijk is om boa te zijn. Bij bepaalde functies komt het (vrijwel) nooit voor dat de verdenking van een strafbaar feit ontstaat én het van belang is dat de desbetreffende functionaris bevoegdheden kan uitoefenen. Een deel

van de boa's geeft aan dat ze weinig of eigenlijk geen gebruik maken van opsporingsbevoegdheden in hun huidige functie. Met name onder de respondenten van DV&O en daarna de KMar is deze laatste groep groot (circa een derde van de respondenten) maar ook bij Douane en politie wordt door een deel van de functionarissen de boa-bevoegdheid (bijna) niet ingezet (ruim een op de 10). Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat opsporingsbevoegdheid alleen wordt toegekend wanneer dat noodzakelijk is voor de uitoefening van de aan de functie verbonden taken. De aanvraag was kennelijk beoordeeld door de aanvrager als 'noodzakelijk', maar in de praktijk is dat minder zwart-wit en in ieder geval niet van toepassing voor ieder moment in de dagelijkse/wekelijkse/maandelijkse praktijk.

3. ***Aandachtspunt: er is onduidelijkheid over inzet bevoegdheden bij boa's, ook binnen organisaties***
   Voor een deel van de boa's blijkt het niet altijd duidelijk of en wanneer bij de uitvoering van werkzaamheden gebruik moet worden gemaakt van de bevoegdheden. Ook binnen organisaties lijkt geen eenduidige lijn te worden getrokken over wat een boa mag en niet mag. Er zijn ook binnen organisaties discussies over tot hoever een boa-bevoegdheid reikt. Dit verschilt ook per leidinggevende of dienstchef die strikter of pragmatischer met de bevoegdheid omgaat.

4. ***Aandachtspunt: ook voor de burger levert dit onduidelijkheid***
   Voor de burger op straat levert het volgens sommige respondenten verwarring wanneer een politie-boa in uniform niet optreedt in geval van ongeregeldheden omdat deze daartoe niet bevoegd is. Dit kan leiden tot valse verwachtingen van de burger en consequenties hebben voor het vertrouwen in de politie. Mogelijk zou dit kunnen worden opgelost wanneer boa's een duidelijk onderscheidend ander uniform zouden dragen.

5. ***Aandachtspunt: een kleine groep boa's-VI ervaart onduidelijkheid over de toepassing van geweld(smiddelen)***
   Een relatief klein aantal van de boa's-VI geeft aan dat er gevallen zijn waarin het enigszins of niet duidelijk is of bij deze uitvoering van werkzaamheden gebruik gemaakt mag worden van geweld.

6. ***Aandachtspunt: boa's-VI voeren ook werkzaamheden uit die mogelijk niet in lijn zijn met hun bevoegdheid***
   Boa's hebben uiteenlopende taken en werkzaamheden benoemd die zij uitvoeren. Enkele van deze taken of werkzaamheden lijken niet in lijn te zijn met hun bevoegdheden. Zo zijn er boa's die aangeven ordeverstoringen aan te pakken, terwijl dat niet valt onder de opsporingstaak.

7. ***Aandachtspunt: in voorkomende gevallen zoeken boa's-VI en hun organisaties ruimte voor optreden: kans op function creep***
   Er wordt in enkele gevallen ruimte gezocht om bevoegdheden te kunnen inzetten. Wat begint als uitzondering kan mogelijk uitgroeien tot een nieuw normaal. Dit mede door het ontbreken van werkinstructies. Soms ook zijn er optredens waarvan boa's (en leidinggevenden) vinden dat deze er wel bij horen. Bijvoorbeeld omdat 'De politie er is om hulp te bieden aan hen die hulp behoeven'. Of omdat het in het verlengde van de taak ligt. Dit wordt bevestigd door de wens van de meerderheid van de bevraagde boa's om meer taken te willen binnen hun functie. Ze lopen tegen grenzen van hun taken (en bevoegdheden) en willen geen taken afstoten.

8. ***Aandachtspunt: relatief veel boa's geven aan behoefte te hebben aan meer geweldsmiddelen***
   Een groot deel van de boa's heeft bij de uitoefening van zijn taken te maken met agressie en geweld, in het bijzonder door boa's die werkzaam zijn voor DV&O en voor de politie. Een kwart van de boa's gaf aan niet over passende middelen en opleiding/ training te beschikken om met agressie en geweld om te gaan. Het gaat hierbij om de uitvoering van zowel de reguliere als de boa-taak. Er is een wens tot meer geweldsmiddelen. Daarbij is relevant dat in het bijzonder boa's van KMar en DV&O al beschikken over een ruim assortiment aan geweldsmiddelen. (Dit punt sluit aan bij het signaal dat op organisatieniveau werd gegeven: boa-bevoegdheid wordt soms noodzakelijk gevonden omdat de boa zich moet kunnen verdedigen als hij zou worden aangevallen en omdat het dragen van een wapen de-escalerend kan werken.)

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van boa's-VI centraal. De informatie geeft inzicht in de zeer uiteenlopende taken die boa's in de praktijk vervullen en de mate waarin ze hun boa-bevoegdheid toepassen. Ook is ingegaan op de vraag of het duidelijk is voor boa's wanneer zij hun bevoegdheden mogen toepassen. Dat blijkt niet voor iedereen het geval, Ook binnen organisaties blijkt er onduidelijkheid te bestaan. In bepaalde gevallen wordt ruimte gezocht om bevoegdheden te kunnen inzetten in situatie waarin dat niet evident is. Een deel van de boa's heeft behoefte aan meer geweldsmiddelen.

5. Betrouwbaarheid en bekwaamheid: screening en opleiding

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op screening en opleiding en daarmee de betrouwbaarheid en bekwaambaarheid van boa's. In hoofdstuk 3 is uiteengezet hoe formeel invulling wordt gegeven aan deze aspecten, in dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van organisaties en boa's in de praktijk. De uitkomsten zijn gebaseerd op deskresearch, interviews met stakeholders en boa's ende uitkomsten van de enquête onder boa's werkzaam bij Politie, Douane, DV&O en KMar.

De uitkomsten dragen bij aan de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen

- Hoe is een veilige taakuitvoering geborgd?
- Hoe worden de betrouwbaarheid en bekwaamheid van boa's-VI feitelijk geborgd?

5.2 Screening (betrouwbaarheid) in de praktijk

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de betrouwbaarheidseisen die worden gesteld aan boa's-VI. Van 'betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden' is sprake wanneer de persoon van onbesproken gedrag is. Het is aan de minister – namens deze: Dienst Justis – om te bepalen of dat het geval is. Deze doet dit primair aan de hand van de te overleggen Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Wanneer de minister dit heeft bepaald, kan ook een VOG-politiegegevens (VOG-P) vereist zijn. In dat geval wordt niet alleen de justitiële documentatie onderzocht zoals bij een standaard VOG, maar worden ook eventuele gegevens uit politieregistratiesystemen over de betreffende persoon geraadpleegd. Daarbij wordt een screeningsprofiel toegepast voor (buitengewoon) opsporingsambtenaren. Ten slotte kan advies worden gevraagd aan de (direct) toezichthouder.

Uit de gesprekken op organisatieniveau blijkt dat de screening van de boa's wordt aangepast aan het risiconiveau dat bij het functieprofiel hoort en de toegang tot vertrouwelijke informatie. (Hoe deze beoordeling wordt gemaakt is hier niet onderzocht.) Dat betekent dat niet alle boa's-VI dezelfde screening krijgen. Daarbij stellen verschillende organisaties ook zelf een screening verplicht op mogelijk andere onderdelen. Boa's-VI bijvoorbeeld werkzaam voor de politie worden allen standaard uitgebreid gescreend, voor boa's-VI werkzaam voor KMar is dat ook het geval geweest om de functie van militair te kunnen bereiken.

Aandachtspunt volgens Justis hierin is vooral dat op aanvraag van een direct toezichthouder kan worden getoetst of een boa nog van onbesproken gedrag is. Daarbij valt het Justis op dat niet alle toezichthouders hierin even actief zijn. Wat er bijvoorbeeld toe leidt dat uit de ene eenheid vaker dergelijke verzoeken komen dan uit de andere. Wanneer uit een screening blijkt dat een boa niet van onbesproken gedrag is, kan dat consequenties hebben voor zijn functioneren.

5.3 Opleiding: bekwaamheid

5.3.1 Basisopleiding

Organisatie

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, moeten alle boa's het examen Boa Basisbekwaamheid afleggen. Er zijn verschillende opleidingsinstituten die de opleiding voor dit examen verzorgen. Bij een doorsnee opleidingsinstelling bestaat de boa-opleiding uit in totaal tien lesdagen. Het examen wordt afgenomen door de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH).[122] Het examen Boa Basisbekwaamheid bestaat uit twee onderdelen: rechtskennis en praktijkkennis. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bejegenen van een verdachte en het opmaken van een proces-verbaal. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om te bewerkstelligen dat de boa's worden getraind en aanvullend wordt opgeleid voor zijn specifieke taak. Dit geldt ook voor het afleggen van toetsen. Als de certificering afloopt moet de betreffende boa zijn geweldsmiddelen inleveren en is deze niet meer volledig inzetbaar.

Alle vier de onderzochte organisaties hebben eigen opleidings- of trainingsinstituten voor hun medewerkers, bijvoorbeeld om medewerkers op te leiden tot politieagent, douanier of militair. Echter, tot voor kort bood geen van die instituten een eigen (basis) boa-opleiding aan. Vaak worden daar wel aanvullende modules gegeven per specialisatie, of wordt een extra (verplichte) aanvullende opleiding gegeven. Ter illustratie, boa's werkzaam bij de Douane volgen naast de boa-basisopleiding ook verplicht een Boa-plus opleiding en worden daarover geëxamineerd. In de boa-basisopleiding komt de commune kant van het materieel- en formeel strafrecht aan de orde. In de Boa-plus komen juist het formeel douanestrafrecht en materieel douanestrafrecht aan de orde. Het curriculum in de Boa-plus opleiding wordt wenselijk geacht in verband met de complexiteit van de Douaneopsporing. De Boa-plus is een zogenoemd 'groen Douane-sausje' over de algemene boa-opleiding.

De boa-opleidingen, waarvoor de werkgevers verantwoordelijk zijn, worden via raamcontracten aanbesteed en ingekocht. Niet tot de volle tevredenheid van alle werkgevers overigens, ook omdat deze raamcontracten een looptijd hebben van een beperkt aantal jaar waardoor er wisselende aanbieders zijn. Mede daardoor is en blijft de opleiding vrij algemeen. De politie is om die reden ondertussen vergevorderd met het maken van een eigen boa-opleiding. In december 2025 is de eerste klas van de boa-opleiding bij de Politieacademie gestart.

Kwaliteit van de basisopleiding

Dat de boa-opleiding en het vijfjaarlijkse boa-examen niet goed aansluiten bij de werkpraktijk vertellen eigenlijk alle respondenten desgevraagd, zowel boa's zelf als hun werkgevers/organisaties. Uit de enquête blijkt dat de ruime meerderheid van de respondenten vindt dat de opleiding onvoldoende aansluit. Met name boa's van DV&O en de KMar (twee op de drie) maar ook Politie (een op de twee) en Douane (een op de drie) geven aan dat de opleiding onvoldoende aansluit op de werkzaamheden. Dit wordt beaamd in de gesprekken met boa's, en wel om de volgende redenen.

De opleiding bestaat uit een theoretisch deel - waarvan het nut nog wel wordt ingezien mits het eenmalig moet worden geleerd - en een praktisch deel. Met name dat laatste "sluit totaal niet aan bij praktijk, bijvoorbeeld een bonnetje voor een vuilniszak schrijven komt echt nooit voor". De boa opleiding is "volledig gebaseerd op gemeentelijke handhaver op straat" (boa domein I; circa 4.300 boa's). "Niks raakt ons werk." Tegelijkertijd worden er zaken gemist in de opleiding die nodig zijn voor de taakuitvoering in de praktijk. Onderwerpen als processen-verbaal schrijven en verhoren komen

[122] https://exth.nl/kandidaten/exameninformatie/boa-basisbekwaamheid/.

bijvoorbeeld onvoldoende aan bod, terwijl dat door relatief veel boa's in domein VI wordt gedaan. Ook wordt het door respondenten betwijfeld of er wel één vorm van opleiding/toetsing zou kunnen bestaan voor dit hele domein gezien de zeer uiteenlopende functies van de boa's-VI. De boa-bevoegdheid ziet op een opsporingstaak, die in dit werkveld dient te passen. Dat betekent dat de hiervoor genoemde boa's allen uit verschillende contexten hun taak uitvoeren en daartoe opgeleid moeten worden. Dit mede omdat zij onderling zeer verschillende reguliere taken vervullen van waaruit zij de boa-bevoegdheid hebben toegekend gekregen. Zo vragen taken als bewaken en beveiligen, arrestantenvervoer, controle door de Douane of het opnemen van melding en aangiften allen verschillende opleidingen.

Her-examinering

Boa's in alle organisaties leggen geregeld opnieuw examens af om bevoegdheden te behouden: (meer dan) negen op de tien van de respondenten van zowel politie als Douane als DV&O doen dit. Voor de boa's werkzaam bij de KMar ligt dit aandeel iets lager, maar nog steeds rond driekwart. Dat betekent dat er regelmatig wordt geoefend en getraind om vaardigheden op peil te houden.

Veel genoemde redenen om niet regelmatig examens af te leggen, zijn dat respondenten los van de vijfjaarlijkse boa-examens geen te toetsen bevoegdheden hebben; dat de bevoegdheden niet (meer) worden gebruikt, men laat de boa-bevoegdheden 'verlopen'. Dit zagen we overigens ook toen we in voorgaand hoofdstuk naar de inzet van bevoegdheden keken: een deel van de boa's maakt geen actief gebruik van de bevoegdheden omdat deze niet (meer) worden gebruikt in de functie.

Uit de interviews met boa's blijkt dat het vijfjaarlijkse boa-examen een grote drempel kan opwerpen. Het is veel kennis die door boa's moet worden opgedaan die (in eerste instantie) niet relevant is, en waarop men wel kan zakken met als gevolg baanverlies. Dat levert spanning, irritatie en soms frustratie en zorgt er soms voor dat boa's van hun bevoegdheden afzien en een andere functie verkiezen waarvoor geen boa-bevoegdheden nodig zijn. Het percentage dat zakt is relatief hoog zo vertellen verschillende respondenten.[123]

Binnen de politie is er daarom voor gekozen om de boa's niet langer om de vijf jaar het boa-examen te laten afleggen, maar in plaats daarvan een boa-specifieke opleiding te laten volgen bij de Politieacademie, die meer is toegesneden op de praktijk van de politie- boa. Volgens het plan van aanpak dat hiervoor is opgesteld worden de politie-boa's voortaan jaarlijks getoetst op de parate kennis van hun basisbevoegdheden.[124] De minister van JenV heeft hiervoor een tijdelijke collectieve ontheffing van de bekwaamheidseisen verleend aan politie-boa's van wie de akte van beëdiging in 2024 resp. 2025 verliep.[125] Inmiddels volgen politie-boa's de opleiding. Er gaat enige tijd overheen voordat diploma's en getuigschriften kunnen worden afgegeven na de start van de opleiding. Wanneer die kunnen worden afgegeven, zal daaruit de bekwaamheid van de politie-boa's blijken. De ontheffingen zijn afgegeven om te voorkomen dat in de tussenliggende periode toch het reguliere boa-examen zou moeten worden afgelegd.[126]

Ook de Douane heeft een (semipermanente) ontheffing van de bekwaamheidseis gekregen van de minister (Besluit BOA Belastingdienst/Douane 2022). Op dit moment wordt mede daarom, gelijk de

[123] We hebben hiernaar geen navraag bij gedaan bij de examinator EXTH.
[124] https://acp.nl/stappenplan-afschaffen-boa-examen-een-feit/.
[125] Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 12 december 2023, nr. 5043116, houdende een tijdelijke ontheffing van de eis van bekwaamheid voor de uitoefening van de opsporingsbevoegdheid van buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van de Nationale politie waarvan de akte van beëdiging vanaf 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024 verloopt, *Stcrt*. 2023/34097. Zie voor het besluit met betrekking tot 2025 *Stcrt*. 2025/40407.
[126] Zie de toelichtingen bij de ontheffingsbesluiten.

politie, door de Douane nagedacht over het (weer[127]) ontwikkelen van een eigen op de taak toegesneden boa-opleiding en eventuele alternatieve opleidingsmethoden (bijvoorbeeld een vorm van een taakgerichte opleiding-boa plus).

Ook bij de andere organisaties wordt gepleit voor meer continue toetsing in plaats van de huidige vijfjaarlijkse hercertificering, vooral gezien het praktische werk waarin vaardigheden vaker worden toegepast. De huidige manier van examineren wordt als belastend en weinig realistisch ervaren — de eisen sluiten niet altijd aan bij de praktijk. Ook speelt personeelsplanning hierbij een rol: het kost veel Fte's als grote groepen medewerkers iedere vijf jaar uitgebreid geëxamineerd moeten worden.

5.3.2 Aanvullende trainingen en opleidingsbehoeften

RTGB en aanvullende trainingen

Naast het boa-examen zijn er aanvullende trainingen en worden er voor de betreffende functie andere examens en trainingen verplicht gevolgd en behaald. Respondenten noemen onder andere: Boa-plus (hierboven aan de orde geweest), Integrale BeroepsvaardigheidsTraining (IBT) en RTGB-trainingen[128], diverse toetsen voor het omgaan met geweldsmiddelen, verschillende soorten schiettrainingen, trainingen om met portofoons om te gaan, militaire regelgeving, toetsen voor aanhouding en zelfverdediging (AZV-toets), toetsen van werken met de penitentiaire beginselenwet (PBW-toets), fysieke vaardigheidstoetsen, bedrijfshulpverlening en eerste hulp bij ongelukken en het trainen en toetsen van tactisch optreden. Deze specifieke opleidingen worden over het algemeen als nuttig en bruikbaar gevonden door de respondenten. Ze sluiten goed aan op de reguliere- en/of boa-taken die de boa uitoefent.

Opleidingsbehoeften van boa's

Op de vraag of de aanvullende opleidingen en trainingen voldoende kennis en vaardigheden leveren om de boa-bevoegdheden goed te kunnen uitoefenen, antwoorden de meeste boa's positief (circa negen op de tien respondenten). Maar er is voldoende ruimte voor verbetering, met name onder geënquêteerde medewerkers van de politie en DV&O, zoals blijkt uit tabel 5.1.

Tabel 5.1 Leveren de opleidingen/trainingen je voldoende kennis en vaardigheden om je bevoegdheden goed te kunnen uitoefenen? (n=727)

	Ja		Nee	
Politie	80%	255	20%	62
Douane	88%	231	12%	32
DV&O	78%	76	22%	21
KMar	92%	46	8%	4
Totaal	**84%**	**608**	**16%**	**119**

Bron: enquête onder boa's-VI

De bevraagde boa's geven aan aanvullend behoefte te hebben aan (meer):

- (Herhalings)training en oefenen met het team
- Praktijkgericht trainen, werken vanuit realistische scenario's
- Training in het omgaan met geweldsmiddelen waaronder vuurwapens
- Kennis van wetgeving en juridische kaders

[127] Dergelijke opleiding was er in het verleden.
[128] Voluit: Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten.

- Omgaan met agressie, de-escaleren
- Diverse specialistische opleidingen.

Daarnaast geven diverse respondenten aan meer tijd te wensen voor opleiding. Ook vanuit de organisaties wordt benadrukt dat er voldoende uren vrijgemaakt moeten worden voor trainingsdoeleinden. Dat is ook een bedrijfseconomische keuze, merkt een respondent op, immers op het tijdstip dat een boa aan het leren is kan deze niet tegelijkertijd meedraaien in de reguliere diensten.

5.4 Aandachtspunten

Ten aanzien van screening en opleiding constateren we enkele ervaringen en knelpunten. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein:

1. ***Aandachtspunt: er bestaan regionale verschillen in toetsing op onbesproken gedrag***
   Geconstateerd wordt dat op aanvraag van een direct toezichthouder kan worden getoetst of een boa nog van onbesproken gedrag is. Niet alle toezichthouders acteren hierop even actief, waardoor er bijvoorbeeld uit de ene eenheid vaker dergelijke verzoeken komen dan uit de andere. Dat betekent dat vergelijkbare boa's mogelijk verschillend worden getoetst, wat onwenselijk is.

2. ***Aandachtspunt: de opleiding boa basisbekwaamheid sluit onvoldoende aan op boa-VI-praktijk***
   De algemene boa-opleiding sluit slecht aan op de taakuitvoering van de boa's-VI. Er worden onderdelen geoefend en getoetst die niet van toepassing zijn (vanwege de focus op taken op domein I boa's werkzaam voor gemeenten). Ook worden onderdelen gemist. Gezien de zeer uiteenlopende functies van de boa's-VI wordt betwijfeld of een generieke überhaupt opleiding kan volstaan. Immers, boa's-VI hebben een reguliere taak waarvoor ze opgeleid dienen te zijn en de boa-bevoegdheid ziet op een opsporingstaak, die in dit werkveld dient te passen.

3. ***Aandachtspunt: de verplichte herexaminering sluit slecht aan bij de werkpraktijk en er ontstaan alternatieven***
   Het kost boa's en werkgevers veel tijd om elke vijf jaar te herexamineren. Het nut daarvan wordt niet altijd ingezien omdat de opleiding slecht aansluit bij de verschillende taken van boa's-VI. Dat leidt niet alleen tot verlies van efficiëntie, maar kan ook leiden tot baanverlies omdat er boa's zijn die hun bevoegdheid laten verlopen omdat ze opzien tegen herexamens of niet slagen. Er zijn ondertussen ontheffingen voor de politie en Douane geregeld, om voor deze partijen tijdelijk aan dit bezwaar tegemoet te komen. Gepleit wordt voor een meer continue toetsing die beter aansluit bij de reguliere (en wensen) taken van de boa's.

4. ***Aandachtspunt: boa's-VI hebben behoefte aan aanvullende trainingen***
   Hoewel boa's doorgaans content zijn met de aanvullende trainingen is er behoefte aan met name meer herhaling en oefenen in realistische scenario's. Dat betekent een nauwe aansluiting bij de dagdagelijkse taken van de diverse boa's. Ook is er behoefte aan meer kennis van wetgeving en juridische kaders. Tot slot is er behoefte aan meer training in de-escaleren en het omgaan met geweldsmiddelen. Dit alles sluit goed aan bij de bevindingen in hoofdstuk 3 en 4 waaruit blijkt dat er zowel bij de organisaties als onder boa's onduidelijkheid is over de toepassing van bevoegdheden en geweldsmiddelen.

5. ***Aandachtspunt: boa's wensen meer opleidingstijd***
   Daarnaast geven diverse boa-respondenten aan meer tijd te wensen voor opleiding dan dat ze nu krijgen. Het is een verplichting van de werkgever hiervoor tijd vrij te maken. (En dat betekent tijd waarop de boa's niet inzetbaar zijn.) Nagedacht kan worden over een (meer) efficiënte invulling van training- en opleidingsuren, ook gegeven de vooralsnog beperkte aansluiting van de boa-opleiding en herexaminering.

In dit hoofdstuk stond de screening en opleiding centraal, waarmee is ingegaan op betrouwbaarheid en bekwaamheid van boa's. Een belangrijke uitkomst is de slechte aansluiting van de opleiding, het basisexamen en het verplichte vijfjaarlijkse herexamen bij de praktijk. Daarnaast bestaat er behoefte aan aanvullende, meer op de reguliere praktijk gerichte trainingen, wat goed rijmt met de ervaren onduidelijkheid over de toepassing van bevoegdheden en geweldsmiddelen.

6. Toezicht en onderzoek naar norm-conform handelen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het toezicht op de taakuitoefening en doen verslag van onderzoek naar de mate waarin boa's conform de toepasselijke normen handelen. Eerst zetten we het bijbehorend juridisch kader uiteen. Vervolgens gaan we in op hoe toezicht op de boa's van politie, Douane, DV&O en KMar is geregeld en bespreken de ervaringen die de stakeholders daarmee hebben opgedaan. In de tweede helft van dit hoofdstuk richten we ons op onderzoek naar norm-conform handelen, onder andere bij de aanwending van geweld. Onderstaande informatie is gebaseerd op documentonderzoek, interviews met stakeholders alsmede onderzoek en navraag via verschillende wegen naar incidenten.

Deze informatie geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:[129]

- Hoe is het toezicht op de taakuitoefening geregeld?
- Hoe is het toezicht in de praktijk geregeld?
- In hoeverre handelen boa's-VI in overeenstemming met de toepasselijke normen, in het bijzonder wanneer zij geweld aanwenden?
- Wat zijn ten aanzien van bovengenoemde punten de ervaringen van de betrokken partijen?

6.2 Juridische constructie toezicht

In de BBO zijn de eisen geregeld met betrekking tot toezicht op boa's. De regels voor boa's-VI zijn, met uitzondering van de aangewezen (direct) toezichthouders, niet anders dan die voor boa's in het algemeen.

Toezicht door minister van Justitie en Veiligheid

De minister van Justitie en Veiligheid – in de praktijk Justis – houdt toezicht op (alle) boa's met betrekking tot hun titel van opsporingsbevoegdheid en bekwaamheid en betrouwbaarheid (art. 32 BBO). Concreet houdt dit onder meer in dat na vijf jaar wordt gecontroleerd of nog wordt voldaan aan de voorwaarden om de titel van opsporingsbevoegdheid te verlenen. Dat impliceert dat de boa in kwestie de vereiste examens opnieuw met goed gevolg heeft afgelegd en dat opnieuw een VOG moet worden overgelegd.

Aanwijzing (direct) toezichthouder

In de akte van opsporingsbevoegdheid of bij de beëdiging wordt aangegeven wie de toezichthouder en de direct toezichthouder zijn (art. 36 lid 1 BBO). Daarbij kan worden verwezen naar de categoriale aanwijzing die op de desbetreffende boa van toepassing is, waarin standaard de (direct) toezichthouder wordt bepaald. Als opsporingsambtenaar werkt de boa onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie. De toezichthouder is daarom altijd een hoofdofficier van justitie (art. 36 lid 2 BBO en onderdeel 3.5 Beleidsregels boa).

[129] We beantwoorden de onderzoeksvragen op hoofdlijnen. Het ten volle beantwoorden van deze vragen vereist meer onderzoeksinspanningen dan waarvoor ruimte was. In een vervolgonderzoek zouden bijvoorbeeld meerdere (direct)toezichthouders kunnen worden gesproken.

Taken en werkwijze (direct) toezichthouder
De toezichthouder staat meer op afstand dan de direct toezichthouder. De toezichthouder ziet erop toe dat de boa zijn opsporingstaak naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden en – indien van toepassing – de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent. Hij ziet ook toe op een goede samenwerking met de politie (art. 38 BBO). De direct toezichthouder is belast met het dagelijkse toezicht op de juiste uitoefening van de bevoegdheden door de boa, waaronder de samenwerking met de politie (art. 38 BBO). De direct toezichthouder is ook belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke instructies over de wijze waarop de boa behoort te handelen (hoofdstuk 8 BBO) en ziet erop toe dat de werkgever van de boa in opleiding voorziet. In bijlage B bij het BBO is een lijst opgenomen van specifieke taken van de direct toezichthouder.

De toezichthouder kan zich laten informeren door de direct toezichthouder (art. 39 BBO). Zij overleggen geregeld met elkaar over het functioneren van de boa's, mogelijk in aanwezigheid van de werkgever en verstrekken zo nodig inlichtingen aan onder meer de minister van Justitie en Veiligheid en het College van procureurs-generaal (art. 40 BBO). De werkgevers van boa's moeten aan de (direct) toezichthouder de informatie verschaffen die noodzakelijk is voor het kunnen uitoefen van het toezicht (art. 41 BBO). Het gaat hierbij onder andere om jaarverslagen, geweldsmeldingen, klachten en meldingen van integriteitsschendingen.

Volgens onderdeel 3.5 van de Beleidsregels boa zijn er twee redenen waarom de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving door de boa's moet worden gemonitord door de (direct) toezichthouder:
- om de kwaliteit van de opsporing door de boa's te kunnen monitoren en te waarborgen;
- om mede daardoor optimaal gebruik te kunnen maken van het grote opsporingspotentieel van de boa's.

6.3 Toezicht in de praktijk

Invulling van toezicht
De direct toezichthouder is de korpschef, het hoofd van een Rijksdienst of de commandant van de Koninklijke marechaussee. De korpschef kan het toezicht mandateren aan de chefs van de politie-eenheden, waar de taken praktisch worden uitgeoefend door teams korpscheftaken.[130] De toezichthouders van de boa's-VI zijn weergegeven in onderstaand schema.

Schema 6.1 Direct toezichthouders en toezichthouders

	Politie	Douane	DV&O	KMar
Directe toezichthouders	Korpschefs van eenheden; Eenheid Landelijke Expertise en Operaties (LX)	DG Belastingdienst	Eenheid Landelijke Expertise en Operaties (LX)	Commandant Koninklijke Marechaussee
Toezichthouder	Hoofdofficieren van justitie van alle parketten en Landelijk Parket	Hoofdofficier van Justitie Den Haag	Hoofdofficier van justitie bij het Landelijk Parket	Hoofdofficier van justitie bij het arrondissements-parket Oost-Nederland

Iedere organisatie heeft een of meerdere (direct) toezichthouders. De direct toezichthouders zijn de korpschef, het hoofd van een Rijksdienst of de commandant van de Koninklijke marechaussee. De

[130] Wetenschappelijke Adviesraad Politie, *Geweldsmonopolie onder vuur. Naar een houdbaar perspectief op geweldsmiddelen*, advies van september 2024, p. 15.

toezichthouders zijn hoofdofficieren van justitie van de parketten en het Landelijk parket. Binnen de context van dit onderzoek hebben we slechts enkele direct toezichthouders (politie) kunnen spreken.

Meer in detail ziet de invulling van het direct toezicht vanuit de politie, Douane, DV&O en KMar er als volgt uit:

- Boa's van de politie staan onder direct toezicht van de politie. Het toezicht is belegd bij verschillende 'onderdelen' en afhankelijk van de functie van de boa's. Zo zijn er direct toezichthouders bij de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties LX en bij de regionale eenheden. De korpschef heeft de taken gedelegeerd binnen de organisaties.
- De direct toezichthouder van de Douane is op dit moment nog de DG Belastingdienst. Dit moet nog worden omgevormd naar DG Douane, de Douane valt inmiddels niet meer onder de Belastingdienst maar heeft een eigen DG en valt direct onder het Ministerie van Economische Zaken. In de realiteit staat de DG ver van de werkpraktijk. In de praktijk zijn de toezichttaken gedelegeerd binnen de organisatie en vindt afstemming plaats met de officieren van justitie in de regio.
- Boa's werkzaam bij DV&O staan onder direct toezicht van de politie (LX).
- De Commandant van de KMar (C-KMar) is direct toezichthouder voor de boa's bij de KMar. De taak van de C-KMar taak wordt omschreven als dagelijks toezicht, maar dat is niet werkbaar en niet nodig. Er wordt toegezien door direct leidinggevenden en de brigadecommandant. De praktische invulling van dit direct toezicht is hierdoor soms lastig. Hiervoor zoekt de KMar afstemming met de politie.

Praktijkervaringen

De direct toezichthouder speelt een belangrijke rol, niet alleen bij advisering over de toekenning van bevoegdheden maar ook bij de bewaking van de aanwending van bevoegdheden. Wanneer door boa's en/of door hun leidinggevenden ruimte wordt gezocht bij het invullen van taken van boa's (bijvoorbeeld omdat er een capaciteitstekort is en boa's kleine taken zouden kunnen overnemen, ook als dat niet strikt te maken heeft met opsporing), is de ervaring van bij de politie, DV&O en KMar dat zij daarop worden aangesproken door de (dagelijkse) direct toezichthouders. Dat levert – in ieder geval bij de politie en ook DV&O – frequent discussies op over wat wel en niet mag. Een voorbeeld: is het mogelijk met een boa-aanwijzing executieve politietaken te vervullen? De relevante en terugkerende vraag is of boa-bevoegdheden toereikend zijn voor de taken die de boa's uitoefenen. Overigens kunnen deze discussies juist helpen de nodige duidelijkheid te krijgen over de taken en bevoegdheden van betreffende boa's.

De ervaringen met de huidige constructie rondom het toezichthouderschap zijn divers. Belangrijke thema's zijn het spanningsveld tussen rechtmatigheid versus operationele keuzes, en de uitdaging om bestuurlijke en beleidsmatige afwegingen goed te laten aansluiten op de praktijk.

- Direct toezichthouders zijn vaak de hoogste baas van de organisatie, wat betekent dat ze toezicht houden op hun eigen medewerkers ('de slager die zijn eigen vlees keurt'). Dit is het geval bij de politie, Douane en KMar. Dat levert rol- en mandaatverwarring op. Immers, toetsing van de rechtmatigheid dient niet hetzelfde belang als het sturen op operatie. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een boa uit zijn functie moeten worden gezet, terwijl tegelijkertijd de boa hard nodig is om het team te versterken.
- In gesprekken met verschillende organisaties en stakeholders komt ter sprake dat de direct toezichthouders in de praktijk niet allemaal even proactief optreden. Daardoor worden boa's in de ene eenheid/regio vaker en op andere zaken aangesproken dan in een andere eenheid. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een geweldsmelding of eventuele optredens die niet binnen de taakomschrijving van de boa's vallen.

- Boa's werkzaam bij DV&O tot slot staan onder direct toezicht van de politie. DV&O geeft desgevraagd aan het lastig te vinden verantwoording af te leggen aan de huidige toezichthouders (politie en OM). Zij kunnen door de onbekendheid en complexheid van taken lastig toezichthouden omdat zij te ver afstaan van de praktijk waarin DV&O-functionarissen werken. Daardoor is er onduidelijkheid en discussie en zijn mogelijk onterechte beoordelingen van geweldsmeldingen ontstaan. Dit leidt tot een discussie over rechtmatigheid versus operationele keuzes.

In een vervolgonderzoek zou het interessant kunnen zijn na te gaan wat er met de resultaten van het toezicht is gedaan. Wat gebeurt er als de boa's van een bepaalde organisatie hun werk structureel niet naar behoren vervullen op een bepaald punt? Bijvoorbeeld: als processen verbaal herhaaldelijk relevante informatie missen, waardoor steeds aanvullende pv's moeten worden opgevraagd. Dan moet er instructie kunnen worden gegeven aan de desbetreffende werkgever.

6.4 Geweldsaanwending

Procedure na geweldsaanwending: melding en registratie
Een essentiële taak van de toezichthouders betreft het toezichthouden op de toepassing van bevoegdheden door boa's, in het bijzonder wanneer zij geweld aanwenden. Immers, met de toepassing van geweld wordt een meer dan beperkte inbreuk wordt gemaakt op een grondrecht, vaak het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Een dergelijke afweging is alleen onder specifieke omstandigheden toegelaten.

Iedere aanwending van geweld moet, in beginsel door de boa zelf, schriftelijk en gemotiveerd worden gemeld aan de hulpofficier van justitie (art. 17 Ambtsinstructie) die is belast met de registratie van geweldsaanwendingen. Dit wordt gedaan met behulp van een zogenoemd I8-formulier. Hierin moet worden aangeven wat voor type geweld is gebruikt, welk geweldsmiddel is toegepast en welke gevolgen dit heeft gehad. De feiten en omstandigheden, waaronder de redenen die tot het aanwenden van geweld hebben geleid, moeten mondeling gemeld worden.

De hulpofficier van justitie besluit of de geweldsaanwending wordt geregistreerd. Dat moet worden gedaan wanneer het geweld heeft geleid tot de dood of tot 'lichamelijk letsel van meer dan geringe betekenis', wanneer gebruik is gemaakt van een vuurwapen en wanneer de hulpofficier daar om een andere reden aanleiding voor ziet. In geval van een geweldsregistratie wordt in veel gevallen een leidinggevende op de hoogte gebracht. Ten aanzien van politieambtenaren is dit de korpschef. Ook de boa die het geweld heeft toegepast, wordt ingelicht over de registratie. De geweldsregistratie moet voldoen aan de eisen van het Besluit geweldsregistratie.

Ingeval de geweldsmelding heeft geleid tot een geweldsregistratie, wordt deze volgens artikel 17 lid 4 Ambtsinstructie ter kennis gebracht van een in die bepaling genoemde gezagsdrager, zoals de korpschef ten aanzien van politieambtenaren. Deze beoordeelt of de geweldsaanwending voldoet aan de wettelijke eisen en aan de eisen van vakmanschap (art. 18a Ambtsinstructie). In artikel 17 lid 4 Ambtsinstructie wordt alleen het hoogste gezag genoemd van politieambtenaren, militairen van de KMar die een politietaak uitvoeren en ambtenaren van de Rijksrecherche. Ten aanzien van andere soorten ambtenaren, werkzaam bij andere werkgevers, wordt geen persoon genoemd die van de geweldsmelding op de hoogte moet worden gesteld. Op grond van afspraken die in 2020 zijn gemaakt, worden geweldsmeldingen met betrekking tot deze boa's gedaan bij de direct toezichthouder en ook door deze beoordeeld. De functionarissen die namens de korpschef als direct

toezichthouder optreden, zijn tevens hulpofficier van justitie.[131] Deze functionarissen hebben in een interview aangegeven dat zij formeel optreden als hulpofficier van justitie die geweldsmeldingen in ontvangst neemt, omdat zij vanwege hun positie en taak vaak beter zicht hebben op de organisatiecultuur en context van het geweldsgebruik dan lokale hulpofficieren van justitie.

De gezagsdrager of de direct toezichthouder stelt de officier van justitie direct op de hoogte van de geweldsregistratie wanneer het geweld tot de dood of tot zwaar lichamelijk letsel heeft geleid (of er rekening mee moet worden gehouden dat zwaar lichamelijk letsel door de geweldsaanwending is veroorzaakt) en wanneer lichamelijk letsel is ontstaan door het gebruik van een vuurwapen (art. 18 Ambtsinstructie). Wanneer de korpschef buiten deze gevallen aanleiding ziet voor het informeren van de officier van justitie, doet hij dat 'zo spoedig mogelijk'. Op grond van de melding bij de officier van justitie, besluit deze of een feitenonderzoek dan wel een opsporingsonderzoek zal worden ingesteld, door de Rijksrecherche of de politie.
Niet alle geweldsregistraties moeten ter kennis van de officier van justitie worden gebracht. Wanneer sprake is van meer dan gering lichamelijk letsel dat niet kwalificeert als zwaar lichamelijk letsel, hoeft het niet te worden gemeld aan de officier van justitie, al kan de direct toezichthouder daartoe wel besluiten.
De boa die het geweld heeft aangewend moet ten behoeve van de dossiervorming met betrekking tot het opgespoorde strafbare feit proces-verbaal opmaken van zijn bevindingen. De geweldsaanwending moet daarin worden vermeld.

Prevalentie van geweldsaanwending
Wij hebben beperkt zicht gekregen op de prevalentie van geweldsaanwending van boa's-VI. Er is geen centraal punt waar geweldsaanwendingen worden geregistreerd. Het direct toezicht op boa's van een aantal boa's-werkgevers (DV&O, Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, RDW, Rijksrecherche en een deel van de Rijkswaterstaat-boa's) is formeel belegd bij de korpschef van de Nationale politie. Volgens geïnterviewde politieambtenaren die de taak van direct toezichthouder op landelijk niveau feitelijk uitoefenen, komen er vanuit domein VI jaarlijks ongeveer 100-150 geweldsmeldingen binnen. Daarbij wordt door respondenten vermoed dat sommige meldingen elders worden gedaan, bij een hulpofficier van justitie bij een van de politie-eenheden. (Dit hebben we in het onderzoek niet kunnen nagaan.)

Op basis van de enquête onder boa's is bekend dat geweldsmiddelen door boa's weinig worden ingezet met uitzondering van handboeien en de (korte en uitschuifbare) wapenstok. Er is maar een klein aandeel respondenten die afgelopen 12 maanden een vuurwapen inzette (minder dan 1%). (Zie tabel 4.9.)

6.5 Onderzoek naar norm-conform handelen

De toepassing van bevoegdheden door een opsporingsambtenaar – en dus ook een boa-VI – kan aanleiding geven voor verschillende soorten onderzoeken. In sommige gevallen is de enkele toepassing van een bevoegdheid voldoende om een onderzoek te starten (zoals letsel of overlijden als gevolg van het gebruik van een vuurwapen). In andere gevallen bestaan concrete aanwijzingen dat in strijd met bepaalde regels is gehandeld. Het kan gaan om feitenonderzoeken, strafrechtelijke onderzoeken en (verschillende soorten) disciplinaire onderzoeken, die worden uitgevoerd door de Rijksrecherche, de politie of een afdeling interne onderzoeken van de werkgever. Sommige soorten onderzoeken kunnen naast elkaar of opeenvolgend worden uitgevoerd. (Voor meer achtergrond over

[131] Zie bijlage 3 bij Geweldsaanwendingen door politieambtenaren in 2024. Rapportage cijfers en duiding, https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2025/mei/826021e8-efc9-45d1-924b-d506f19ecaf7.pdf.

onderzoeken verwijzen we naar bijlage 4.) Op verschillende manieren is aan de hand van dergelijke onderzoeken zicht verkregen op incidenten waarbij boa's mogelijk buiten hun bevoegdheden geweldsmiddelen aanwendden. De uitkomsten staan hieronder.

Rijksrecherche-onderzoeken

De Rijksrecherche onderzoekt (onder andere) ernstige incidenten waarbij sprake is van het toebrengen van letsel of de dood, meer specifiek:

- vuurwapengebruik dat heeft geleid tot enig letsel of de dood;
- toepassing van een geweldsmiddel die heeft geleid tot zwaar lichamelijk letsel of de dood;
- overlijden van of zwaar lichamelijk letsel bij een persoon die aan de zorg van de overheid was toevertrouwd, zoals een gedetineerde.

Op verzoek van de onderzoekers heeft een medewerker van Rijksrecherche een onderzoek uitgevoerd in het registratiesysteem van de Rijksrecherche naar meldingen over en onderzoeken naar boa's. In het systeem zijn alle zaken vanaf 2007 geregistreerd. Een gerichte zoekopdracht leverde twee gevallen op waarin een onderzoek is uitgevoerd naar het handelen van een boa.[132]

Het eerste geval, uit 2016, heeft betrekking op een boa die werkzaam was bij de KMar en een dag stage liep bij de politie. Er heeft een worsteling plaatsvonden om een persoon onder controle te brengen. Daarbij is alleen fysiek geweld gebruikt, zonder geweldsmiddel. Als gevolg van de geweldsuitoefening is de persoon in kwestie overleden. De boa heeft zelf geweld toegepast. Uit het onderzoek door de Rijksrecherche bleek dat aan de boa geweldsbevoegdheid was toegekend en dat deze ook RTGB-gecertificeerd was en dus aan de bekwaamheidseisen voldeed.
Het tweede geval dateert uit 2014 en betrof een medewerker van DV&O. Deze was belast met de begeleiding van een persoon die (mogelijk voorlopig) gedetineerd was en naar een ziekenhuis was gebracht voor een behandeling. De gedetineerde probeerde te ontsnappen. Er is een waarschuwingsschot gelost. Daarna is op de persoon geschoten, die daarbij is geraakt. De schoten zijn gelost door zowel de boa als een derde persoon die werd onderzocht. Uit het onderzoek van de Rijksrecherche bleek dat de beide schutters RTGB-gecertificeerd waren en voldeden aan de voorwaarden voor geweldsaanwending.[133]
Gezien de beperkingen van de methode van uitvraging van het systeem valt niet uit te sluiten dat er andere gevallen zijn geweest waarin de Rijksrecherche onderzoek heeft gedaan naar het optreden van een boa. Ook is het denkbaar dat weliswaar sprake is geweest van geweldsaanwending door een boa, maar dat daarvan geen melding aan de Rijksrecherche is gedaan. Immers, alleen bij meer ernstige gevallen wordt de Rijksrecherche ingezet. Uit het door de medewerker van de Rijksrecherche uitgevoerde onderzoek, blijkt niet of de onderzochte boa's tot domein VI behoren. Het onderzoek heeft betrekking gehad op de boa's uit alle domeinen.
Op basis van bovenstaand is het aannemelijk dat er in het algemeen zeer weinig incidenten met boa's zijn geweest die hebben geleid tot een onderzoek door de Rijksrecherche, terwijl de twee uitgevoerde onderzoeken geen aanleiding geven om te denken dat de boa's in kwestie onrechtmatig hebben gehandeld. Aangezien dit geldt voor boa's uit alle domeinen, geldt het ook voor boa's uit domein VI.

[132] In een derde zaak was weliswaar een boa betrokken, maar bleek het feitelijke geweld te zijn aangewend door een algemene opsporingsambtenaar; Aanvankelijk is gezocht op de term 'boa' dan wel 'buitengewoon opsporingsambtenaar'. Dit leverde geen hits op. Vervolgens is specifiek gezocht op KMar, DJI en DV&O. Dat leverde veel hits op. Van deze hits is onderzocht of in de mutatie is vermeld dat de onderzochte ambtenaar boa is. Vervolgens zijn de corruptiezaken, die voor dit onderzoek niet relevant zijn, eruit gefilterd. Uiteindelijk leverde deze exercitie twee gevallen.
[133] In het registratiesysteem van de Rijksrecherche wordt niet vastgelegd of naar aanleiding van een onderzoek een strafrechtelijke vervolging is ingesteld. We kunnen daarover daarom niet helemaal zeker zijn.

GDPA-rapportage 2024

Uit de GDPA-rapportage uitgegeven door de politie over 2024 blijkt op welke wijze de geweldsaanwending is beoordeeld van boa's die werkzaam zijn bij een aantal specifieke werkgevers. Twee van deze werkgevers hebben boa's in dienst uit domein VI, te weten DJI Middelburg en DV&O. Alle boa's die zij in dienst hebben behoren tot domein VI. Alle vier geweldsmeldingen van DJI Middelburg zijn als voldoende beoordeeld. Ten aanzien van DV&O is daarentegen in 62% van de geweldsaanwendingen (63 van de 102 gevallen) vastgesteld dat deze niet voldeden aan het wettelijke kader of aan de vereisten van vakmanschap. In de toelichting bij deze cijfers wordt opgemerkt dat het optreden van boa's van DV&O bij COA-locaties in een deel van 2024 als onrechtmatig werd beoordeeld door de direct toezichthouders, omdat er geen wettelijke basis bestond voor het optreden van de boa's voor andere taken dan die in (de categoriale aanwijzing en) de akte van opsporingsbevoegdheid waren vermeld. In juli 2024 is die basis alsnog gecreëerd door middel van een categoriale aanwijzing houdende een aanvullende opsporingsbevoegdheid.[134] Wij weten niet wat de redenen waren waarom geweldsaanwending in specifieke gevallen als 'onvoldoende' is beoordeeld. Vermoedelijk is dat in veel gevallen het ontbreken van een wettelijke basis. Uit het feit dat de Rijksrecherche geen geweldsaanwending door DV&O heeft onderzocht, kan worden afgeleid dat het geen gevallen zijn geweest waarbij sprake is geweest van (ernstig) letsel. In de rapportage wordt aangegeven dat het 'fysiek' geweld betrof, waarmee vermoedelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat geen geweldsmiddel is toegepast.

Strafrechtelijke politieonderzoeken en vervolging van boa's-VI

Er is geen landelijke regie op de registratie van strafbare feiten door boa's. Wanneer een boa strafrechtelijk is vervolgd, wordt deze aangemerkt als verdachte en wordt niet geregistreerd dat het een boa betreft, laat staan een boa-VI. Het is daarom niet mogelijk gebleken om uit de OM-registratie van strafbare feiten te destilleren hoe vaak het is voorgekomen dat een boa-VI is vervolgd en ter zake van welke strafbare feiten.

Onrechtmatig optreden blijkens jurisprudentieonderzoek

Wanneer een boa-VI onrechtmatig heeft opgetreden door onrechtmatig gebruik te maken van opsporingsbevoegdheden, kunnen de resultaten van dit optreden in een procesdossier zijn opgenomen. Dit kan aanleiding vormen voor de verdachte in een strafzaak, of de betrokkene in een zaak waarin een verkeersboete wordt betwist, om een rechtmatigheidsverweer te voeren. Onrechtmatigheid zou kunnen worden aangenomen wanneer de boa-VI in kwestie onbevoegd heeft gehandeld of een bevoegdheid op onrechtmatige wijze heeft toegepast. Wij hebben op http://uitspraken.rechtspraak.nl, een database van gepubliceerde rechterlijke uitspraken, op 4 september 2025 gezocht op de term 'generieke opsporing', zonder afbakening van de periode. Dit leverde 240 hits op. Het onderzoek heeft geen gevallen opgeleverd waarin in een strafzaak was aangevoerd dat een boa-VI onrechtmatig had gehandeld.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat er geen aanwijzingen zijn van onrechtmatig geweldgebruik door boa's-VI met letsel of de dood als gevolg. Gezien de beperkingen van het onderzoek – er zijn bijvoorbeeld geen data beschikbaar gekomen met betrekking tot interne onderzoeken – kan hieruit niet worden afgeleid dat geweldgebruik door boa's-VI altijd rechtmatig is. In het verleden heeft de toezichthouder van DV&O immers vastgesteld dat onrechtmatig fysiek geweld is toegepast door DV&O-medewerkers (GDPA rapportage). Dit hield echter grotendeels of mogelijk uitsluitend verband met het ontbreken van een bevoegdheidsgrondslag en dus niet met de wijze waarop het geweld is toegepast.

[134] Besluit aanvulling opsporingsbevoegdheid buitengewoon opsporingsambtenaren Dienst Vervoer & Ondersteuning (*Stcrt.* 2024/18486).

6.6 Aandachtspunten

Met betrekking tot toezicht en norm-conform handelen signaleren we enkele ervaringen en knelpunten. Dat leidt tot de volgende aandachtspunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein:

1. ***Discussies tussen organisaties en toezichthouders kunnen bijdragen aan duidelijkheid bevoegdheden***
   De direct toezichthouder speelt een belangrijke rol, niet alleen bij advisering over de toekenning van opsporingsbevoegdheid en politiebevoegdheden en geweldsmiddelen, maar ook bij de bewaking van de aanwending van bevoegdheden. Dat levert – in ieder geval bij de politie en ook DV&O – frequent discussies op over wat mag en niet mag. Deze discussies kunnen bijdragen aan het scheppen van duidelijkheid over de bevoegdheden van boa's. (Daarnaast kunnen dergelijke discussie inzichtelijk maken dat er behoefte is aan meer of andere bevoegdheden.)

2. ***Aandachtspunt: direct toezichthouders betrokken bij de organisatie leidt tot een spanningsveld tussen rechtmatigheid versus bestuurlijke of operationele keuzes***
   Direct toezichthouders zijn bij de politie, Douane en KMar de hoogste baas van de organisatie. Dat kan rol- en mandaatverwarring opleveren; immers, toetsing van de rechtmatigheid dient niet hetzelfde belang als het sturen op een operationeel doel of operatie. Ook kan de vraag worden gesteld of de bovengenoemde scherpe discussies over de afbakening (dan wel verruiming) van bevoegdheden voldoende op gang komen.

3. ***Aandachtspunt: er zijn regionale verschillen tussen de invulling van (direct) toezicht.***
   In gesprekken met verschillende organisaties en stakeholders komt ter sprake dat de direct toezichthouders in de praktijk niet allemaal even proactief optreden. Daardoor worden boa's in de ene eenheid/regio vaker en op andere zaken aangesproken dan in een andere eenheid/regio. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een geweldsmelding of optreden dat mogelijk niet binnen de taakomschrijving van de boa valt.

4. ***Aandachtspunt: toezichthouders op DV&O-boa's zijn volgens DV&O onvoldoende bekend met de taken en werkzaamheden van DV&O, waardoor zij het toezicht niet voldoende kunnen uitvoeren.***
   Boa's werkzaam bij DV&O tot slot staan onder direct toezicht van de politie. DV&O geeft desgevraagd aan het lastig te vinden verantwoordelijkheid af te leggen aan de huidige toezichthouders (politie en OM). Zij kunnen door de onbekendheid en complexheid van taken lastig toezichthouden omdat zij naar zeggen te ver afstaan van de praktijk waarin DV&O functionarissen werken. Daardoor is er onduidelijkheid en discussie, en zijn mogelijk onterechte beoordelingen van geweldsmeldingen ontstaan.
   Juist ten aanzien van DV&O zijn de juridische grondslagen voor het optreden door boa's niet steeds duidelijk en ontbreken deze soms ook. Tegen die achtergrond verbaast het niet dat discussies ontstaan.

5. ***Aandachtspunt: juridische constructie voor geweldsmeldingen is onvolledig want niet op alle boa's-VI van toepassing***
   Artikel 17 lid 4 Ambtsinstructie is onvolledig, omdat deze bepaling niet op alle boa's-VI van toepassing is. In de praktijk is dit opgelost doordat de boa's die niet worden genoemd, geweldsmeldingen via de teammanager doen bij de direct toezichthouder, die tevens de hulp-OvJ is. De direct toezichthouder beoordeelt vervolgens ook de geweldsaanwending. Voor deze huidige praktijk, die begrijpelijkerwijs is ontstaan als gevolg van de leemte in de wet, bestaat geen wettelijke grondslag. Zie bijlage 4.

In dit hoofdstuk is ingegaan op de juridische constructie van toezicht op boa's-VI en praktijkinvulling. Dit resulteert in aandachtspunten over mogelijke spanning tussen organisatiebelang en toezicht. Ook is ingegaan op onderzoek naar de mate waarin conform de geldende norm wordt gehandeld. Daaruit blijkt dat er vaak wel maar in voorkomende gevallen niet wordt gehandeld in overeenstemming met de normen. Dit is niet alleen een consequentie van het optreden van boa's zelf, maar ook van het aannemen van bepaalde taken door de organisaties waar zij werkzaam zijn. Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen dat geweldsmiddelen onrechtmatig worden ingezet; waar dat aanvankelijk wel het geval was zijn aanvullende opsporingsbevoegdheid toegekend.

7. Conclusies en aanbevelingen

Dit rapport doet verslag van onderzoek naar een zeer uiteenlopende en omvangrijke groep buitengewoon opsporingsambtenaren: ruim 10.000 functionarissen werkzaam in het domein generieke opsporing (domein VI). Het gaat om verschillende 'soorten' functionarissen die buitengewone opsporingsbevoegdheid in domein VI hebben met uiteenlopende takenpakketten. De term *boa* is geen functieaanduiding, maar duidt op de opsporingsbevoegdheid die een bepaalde functionaris heeft. De boa-VI voert zijn reguliere (niet-opsporings)taken uit en treedt pas op als boa als het redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit ontstaat. Boa's werkzaam in domein VI identificeren zich dan ook niet primair als boa, maar als medewerker van een organisatie in een bepaalde functie.

Dit onderzoek heeft zicht geleverd op het juridisch kader en het praktische functioneren van het generieke domein (domein VI) van het boa-bestel. In dit hoofdstuk trekken we de conclusies van het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen[135] en de centrale vraag. Daaruit volgen aanbevelingen met het oog op de doorontwikkeling van het domein. We besluiten het hoofdstuk met een slotwoord.

7.1 Waar werken boa's-VI?

Welke organisaties beschikken over boa's werkzaam binnen domein VI?
Hoeveel boa's domein VI werken er (naar schatting) voor deze organisaties?

In totaal zijn er 10.683 boa's-VI actief. Dat betreft meer dan de helft van alle boa's in Nederland (peildatum 9 maart 2025). Vier werkgevers hebben de meeste boa's in dienst, waarbij de politie aan kop staat (6.202 = 58% van het totale aantal boa's-VI), vervolgens de Douane (onderdeel van de Belastingdienst: 2.574 = 24%), DV&O (1.228 = 11%) en KMar (323 = 3%). De overige boa-werkgevers hebben minder dan 100 boa's-VI in dienst.

Organisaties (2025)	Aantal actieve boa's
Politie	6.202
Belastingdienst/Douane	2.574
DV&O	1.228
KMar	323
CJIB	98
Rechtbank Amsterdam	91
Rijkswaterstaat	69
RDW	39
OM (diverse arrondissementen en Rijksrecherche)	33
Rijksinspectie	22
Ministerie van OCW	4
Totaal	**10.683**

Bron: Justis

[135] De volgorde van die vragen is enigszins aangepast om de antwoorden in samenhang te kunnen lezen. De vraag 'wat zijn ten aanzien van bovengenoemde punten de ervaringen van de betrokken partijen' is meegenomen bij de beantwoording van de individuele vragen.

In welke behoefte van deze organisaties voorzien deze boa's?
In het onderzoek is vooral ingezoomd op politie, Douane, DV&O en KMar. Daarnaast zijn twee kleinere werkgevers bekeken. Alle onderzochte organisaties hebben te maken met een krapte op de arbeidsmarkt, hoge werkdruk en capaciteitsproblemen. Ze hebben daarbij hun eigen behoeften en redenen om functionarissen met boa-VI bevoegdheid in te zetten, maar de behoefte waarin boa's voorzien lijkt toch vooral gelegen in een efficiënte, doelmatige en flexibele inzet van personeel, dat de benodigde bevoegdheden heeft, zowel binnen als tussen organisaties.

Ook geldt voor de politie en de KMar, waar ook algemene opsporingsambtenaren werken, dat zij hun capaciteit efficiënter kunnen inzetten door medewerkers met boa-bevoegdheid met bepaalde taken te belasten waar dat kan. Als gevolg daarvan hoeven voor deze taken geen algemeen opsporingsambtenaren te worden ingezet, die zich daardoor kunnen richten op andere prioriteiten. De Douane, die niet over algemene opsporingsambtenaren beschikt, kiest ervoor om boa's in te zetten om te kunnen optreden wanneer bij controles strafbare feiten worden geconstateerd. Boa's kunnen dan zelfstandig goederen in beslag nemen en processen-verbaal opmaken, iets wat de douanier zonder boa-bevoegdheid niet mag. Zo hoeft minder vaak een beroep te worden gedaan op samenwerkingspartners (zoals politie, die dan ter plaatse zou moeten komen).
DV&O, waar ook geen algemene opsporingsambtenaren werken, heeft als enige van de vier organisaties *al* zijn executieve functionarissen boa-bevoegdheid gegeven, opdat zij breed inzetbaar zijn in verschillende teams. Dit maakt de dienst flexibel inzetbaar en maakt opschalen bij dreiging mogelijk. DV&O voert een breed pakket aan taken uit waarbij politiebevoegdheden en bewapening volgens DV&O zelf nodig zijn voor de eigen veiligheid. Daarnaast ondersteunt DV&O andere diensten en de boa-status met politiebevoegdheden en geweldsmiddelen maakt het meedraaien in gecombineerde operaties en overdrachten dan eenvoudiger uitvoerbaar.

7.2 Juridisch kader

Welke juridische regels en uitgangspunten zijn van toepassing met betrekking tot de toekenning van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen?

Een functionaris kan alleen optreden als boa wanneer aan drie voorwaarden is voldaan:
1. Er bestaat een titel van opsporingsbevoegdheid.
2. De functionaris voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid
3. De functionaris is als boa beëdigd.

De opsporingsbevoegdheid wordt voor boa's-VI bijna altijd ontleend aan een categoriale aanwijzing en slechts incidenteel aan een individuele akte van opsporingsbevoegdheid. Een categoriale aanwijzing is een besluit dat namens de minister van Justitie en Veiligheid wordt genomen door Justis, waarin is bepaald dat personen die in bepaalde functies werkzaam zijn, kunnen worden beëdigd als boa. Wanneer een categoriale aanwijzing bestaat, hoeft bij de aanvraag van een akte van beëdiging niet specifiek te worden onderbouwd waarom de toekenning van opsporingsbevoegdheid aan deze functionaris noodzakelijk is, omdat die noodzakelijkheid kan worden gebaseerd op de categoriale aanwijzing. Anders dan in andere domeinen, is de opsporingsbevoegdheid van de boa-VI niet beperkt tot de opsporing van specifiek aangeduide strafbare feiten, maar gerelateerd aan de wettelijk opgedragen reguliere taken. De boa-VI mag alle soorten strafbare feiten opsporen die tijdens de uitoefening van de taak aan het licht komen, mits deze verband houden met het verrichten van taken die bij de functie behoren.

De eis van betrouwbaarheid houdt in dat de boa van onbesproken gedrag moet zijn. Dat wordt onderzocht aan de hand van onder meer een VOG. De eis van bekwaamheid houdt in dat de boa met goed gevolg het basisexamen boa heeft afgelegd en, indien van toepassing, aanvullende toetsen. De boa wordt beëdigd voor vijf jaar. De opsporingsbevoegdheid kan worden verlengd, maar alleen als dan wederom wordt voldaan aan de eisen van betrouwbaarheid en bekwaamheid.

Bij de uitoefening van de opsporingstaak heeft de boa-VI in beginsel de beschikking over alle opsporingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering die aan opsporingsambtenaren zijn toegekend, mits de toepassing daarvan past bij de taken die bij de functie horen. Een belangrijke bevoegdheid is het opmaken van proces-verbaal van een geconstateerd strafbaar feit. Wanneer een functionaris als boa optreedt, mag hij soms bepaalde politiebevoegdheden toepassen, te weten het gebruik van geweld en het uitvoeren van een veiligheids- en/of insluitings- en vervoersfouillering. Als politiebevoegdheden worden toegekend, gebeurt dat bij categoriale aanwijzing.
Sommige boa's-VI worden uitgerust met geweldsmiddelen – te weten de korte wapenstok, de uitschuifbare wapenstok, pepperspray, een surveillancehond en/of een vuurwapen – en/of het vrijheidsbeperkende middel handboeien. Hoewel daar geen juridische grondslag voor bestaat (zie kopje juridische houdbaarheid) worden deze middelen in de praktijk toegekend bij categoriale aanwijzing. Voor het uitrusten van boa's-VI met geweldsmiddelen die worden aangemerkt als wapen of munitie in de zin de Wet wapens en munitie, is een bewapeningsvoorschrift vereist, waarin de minister van Justitie en Veiligheid toestemming geeft voor het dragen van de desbetreffende wapens en/of munitie. Om politiebevoegdheden, geweldsmiddelen, vrijheidsbeperkende middelen te mogen (blijven) toepassen, moet periodiek worden voldaan aan de toepasselijke bekwaamheidseisen die zijn neergelegd in de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten.

Hoe is het toezicht op de taakuitoefening geregeld?
De boa-VI heeft een 'direct toezichthouder' die dicht op de dagelijkse praktijk staat en een 'toezichthouder' die meer op afstand staat. De direct toezichthouder kan de hoogste autoriteit van de werkgever van de boa zijn, of de hoogste autoriteit van een andere organisatie, zoals de korpschef van de politie. De toezichthouder is altijd een hoofdofficier van justitie, maar in de praktijk wordt de toezichthoudende taak gemandateerd. De direct toezichthouder en de toezichthouder worden aangewezen in de categoriale aanwijzing. Zij adviseren ook over aanvragen voor categoriale aanwijzingen.

7.3 Taken en bevoegdheden

Welke taakomschrijvingen worden door organisaties gehanteerd?
Op basis van mondelinge informatie van de organisaties zijn globale taakomschrijvingen gegeven. De precieze invulling van de taken en bijbehorende bevoegdheden gebeurt, in ieder geval bij de politie, DV&O en KMar, binnen de kaders van hun functiehuizen (en dus niet in de categoriale aanwijzingen. Het betreft in beginsel, maar zeker niet alleen, ondersteunende, administratief-technische of specialistische taken.

Voornaamste hoofdtaken boa's-VI, niet uitputtend

Politie Circa 6.200 boa's-VI	Douane Circa 2.600 boa's-VI	DV&O Circa 1.200 boa's-VI	KMar Circa 300 boa's-VI
			
• Intake & service en Regionaal Service Centrum. Medewerkers aan de balie die aangiften opnemen en verwerken. • Meldkamer. Functionarissen die meldingen verwerken en doorzetten. Vergelijkbaar met Intake en Service. • Bewaken en beveiligen van personen en objecten. • Persoonsbeveiligers van de DKDB. • Recherche ondersteuning in basisteams, **v**oorheen recherche assistenten. • Arrestantenvervoer. Vervoeren arrestanten bijvoorbeeld naar een rechtszaak en moeten dan ook in de rechtszaal de orde handhaven. • DSI landelijke eenheid (arrestatieteams, observatieteams), boa's zijn functionarissen afkomstig van defensie. • Politievliegers. • Etc.	• Accijnscontrole gericht op toezicht in het binnenland. • Cluster onbekende Sub- en Objecten voert mobiele surveillance en controles uit in het binnenland en bij luchthavens. • Schiphol Passagiers. Controles van reizigers en bagage zonder aanleiding. • Schiphol Cargo. Controles van goederen/opslag (containers, vracht, pakketten); grote drugsvondsten naar HARC, kleine zaken zelf afdoen. • Havens & kust. Toezicht op goederenstromen in zeehavens/kust; accijnscontroles binnenland; focus op voertuigen en lading. • Samenwerking HARC-team (Douane, FIOD, OM, Zeehavenpolitie) voor drugs. • Team Bijzondere Bijstand voor het afschermen van hoog-risico drugsvondsten.	• Vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen • Zorg voor ingeslotenen • Dienst der gerechten/ rechtbanktaken. • Ordehandhaving op Handhaving en toezichtlocatie (COA Hoogeveen) • Vervoer van vreemdelingen en vervoer voor inbewaringstelling van vreemdelingen • Diensten buiten de muren van de PI betreffende justitiabelen. • Inzet op basis van samenwerking (bijvoorbeeld met de KMar: Frontex).	• KMar Bewaken en Beveiligen. Bewaking en beveiliging van objecten en personen op o.a. Schiphol. • KMar-arrestantenbewakers/-verzorgers. Bewaken en verzorgen van arrestanten, toezicht in cellencomplexen. • KMar Recherche en Intelligence Onderzoek en intelligence-analyse, verzamelen en analyseren gegevens, horen getuigen en ondersteunen algemene opsporing. • KMar OPSCENT Centrale commandoruimte van KMar. Verwerken meldingen, houden cameratoezicht, ondersteunen Real Time Intelligence Center en handelen digitale aangiften af (incl. ondertekenen). • KMCGS. Korps Militaire Controleurs Gevaarlijke Stoffen, toezicht naleving regels vervoer en opslag gevaarlijke stoffen binnen Defensie. Controles uit bij militaire transporten en opslagplaatsen.

Bron: interviews op organisatieniveau met politie, Douane, DV&O en KMar

Welke taken worden door de boa's binnen domein VI feitelijk uitgevoerd?

Boa's werkzaam in domein VI zijn voornamelijk werkzaam bij politie, Douane, DV&O en KMar en identificeren zichzelf niet als boa. Ze noemen zichzelf bijvoorbeeld intake-medewerker, recherche-assistent, analist, militair, douanemedewerker, bewaker, enzovoorts. Onderdelen van de taken worden uitgevoerd op basis van de wettelijke bevoegdheden die horen bij de reguliere taken. Wanneer bijvoorbeeld bij het houden van toezicht op de Wet wapens en munitie (KMar) of

controleren van containers (Douane) het vermoeden van een strafbaar feit ontstaat, mogen de medewerkers gebruik maken van hun opsporingsbevoegdheid.

De taken die door boa's-VI in de praktijk worden uitgevoerd zijn zeer uiteenlopend. Een grove indeling vloeit voort uit de hierboven gegeven opsomming. In de praktijk loopt de waaier aan taken verder uiteen. Ook zijn niet alle door boa's-VI genoemde taken helder onder te brengen bij een van de bovenstaande taakomschrijvingen. Zo zijn er meer algemene managementfuncties en juist heel specifieke functies zoals de radarverkeerscontroleurs. Een fijnmaziger overzicht van taken van in dit onderzoek bevraagde respondenten is te vinden in paragraaf 4.1. Daarbij gaat het dus niet om de formele taakomschrijvingen, maar om taken die de door de boa's-VI zelf zijn genoemd.

In welke mate maken boa's-VI gebruik van hun opsporingsbevoegdheid? Welke politiebevoegdheden en geweldsmiddelen worden daarbij feitelijk toegepast?
Alle boa's-VI beschikken (per definitie) over opsporingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid wordt toegepast door de meerderheid van de door ons geënquêteerde boa's-VI. Echter, niet bij iedere taak en zeker niet op ieder moment is opsporingsbevoegdheid nodig. Er zijn boa's-VI die vrijwel voortdurend bezig met de opsporingstaak, zoals de politie-boa die belast is met het opnemen van aangiftes. Er zijn ook boa's-VI die hun opsporingsbevoegdheid alleen incidenteel nodig hebben, wanneer ze bij de uitoefening van hun reguliere functies op strafbare feiten stuiten, zoals de douaneambtenaar die controles uitvoert.
Ook is er een groep boa's, circa een op de tien, die aangeeft de opsporingsbevoegdheid niet of bijna niet in te zetten. Dat roept de vraag op of het noodzakelijk is dat deze functionarissen opsporingsbevoegdheid hebben. Het is binnen het bestek van dit onderzoek echter niet mogelijk hierover een algemene uitspraak te doen.

Een aanzienlijk deel van de boa's is bevoegd om bij hun optreden als boa politiebevoegdheden (geweldgebruik en fouillering) toe te passen en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen in te zetten. Een centrale registratie door de overheid van het aantal boa's dat daadwerkelijk beschikt over deze middelen ontbreekt. Grofweg kan worden gezegd dat boa's-VI met bureaufuncties (zoals bijvoorbeeld de medewerker intake en recherche-assistent) niet beschikken over geweldsmiddelen. Op basis van het onderzoek schatten we dat ruim de helft van de bevraagde boa's-VI beschikt over geweldsmiddelen. Het gaat om onder andere de korte wapenstok, pepperspray en een vuurwapen. Daarnaast beschikt deze groep ook over handboeien (een vrijheidsbeperkend middel). Een kleinere groep mag ook surveillancehonden inzetten. Een klein deel van de boa's beschikt in het kader van de reguliere taakuitoefening ook over andere, zwaardere geweldsmiddelen (stapeling van geweldsmiddelen), zoals een langgeweer, een lange wapenstok of een stroomstootwapen (genoemd bijvoorbeeld door een KMar-beveiliger op Schiphol en een DV&O-medewerker die transporten naar de EBI uitvoert).

In hoeverre handelen boa's-VI in overeenstemming met de toepasselijke normen, in het bijzonder wanneer zij geweld aanwenden?
Op basis van het onderzoek kunnen we stellen dat boa's-VI soms bevoegdheden toepassen die hen niet toekomen. Er zijn concrete aanwijzingen dat het voorkomt dat boa's-VI hun opsporingsbevoegdheid inzetten terwijl dat wettelijk gezien niet zou mogen. Dit is in lijn met de ervaren onduidelijkheid bij een deel van de boa's-VI over het inzetten van hun opsporingsbevoegdheid: een op de tien boa's weet niet altijd wat mag en wat niet mag als zij als boa optreden. We merken daarbij op dat we geen individuele zaken hebben kunnen beoordelen. Bij de inzet van boa's ter ondersteuning van een andere organisatie (vooral boa's van DV&O) lijken soms

bevoegdheden te worden toegepast die de boa's ten behoeve van die werkzaamheden niet hadden. In hoeverre hierbij sprake is geweest van geweldsaanwending is onbekend.[136]

Wel is bekend dat het aantal keren dat de Rijksrecherche een strafrechtelijk onderzoek naar geweldsaanwending door een boa-VI heeft ingesteld (o.a. wanneer er sprake is van letsel), verwaarloosbaar klein is. Een jurisprudentieonderzoek dat we in het kader van dit onderzoek hebben uitgevoerd, heeft geen gevallen opgeleverd waarbij een boa-VI strafrechtelijk is vervolgd vanwege mogelijk onterechte geweldsaanwending bij het optreden als boa. Concluderend kan worden gesteld dat het onderzoek geen aanwijzingen heeft opgeleverd dat geweldsaanwendingen door boa's-VI, onrechtmatig zijn geweest. Gezien de beperkingen van het onderzoek, er zijn bijvoorbeeld geen data beschikbaar gekomen met betrekking tot interne onderzoeken, kan echter niet worden uitgesloten dat onrechtmatig geweldgebruik door boa's-VI in de praktijk voorkomt.

7.4 Randvoorwaarden voor een goede taakuitvoering: veilig, betrouwbaar en bekwaam

Hoe is een veilige taakuitvoering geborgd?
Boa's-VI kunnen bij de uitoefening van hun reguliere taak te maken krijgen met agressie en geweld. Voor meer dan een derde van de bevraagde boa's is dit dagelijks of regelmatig het geval. Het gaat bijvoorbeeld om tegenwerkende passagiers/gedetineerden/arrestanten/vreemdelingen of verzet bij aanhouding of fouillering. Met name boa's werkzaam bij DV&O geven aan hiermee in aanraking te komen. Verschillende boa's die we gesproken of geënquêteerd hebben, geven aan een verharding van de samenleving te ervaren.
Daarnaast is er ook een grote groep boa's die *niet* te maken heeft met agressie en geweld (vaak degenen die werkzaam zijn achter een bureau of in een beveiligde omgeving zoals Schiphol).

Over het onderwerp 'veilige taakuitvoering' is in de enquête aan boa's-VI gevraagd of de uitrusting waarover zij beschikken, past bij hun werkzaamheden. Deze uitrusting loopt per functie sterk uiteen, omdat de taken van de boa's zeer divers zijn. Circa een op de vijf boa's-VI vindt dat er ruimte is voor verbetering. Die ruimte kan volgens boa's worden gezocht in het vaker toekennen van steek- of kogelwerende vesten (met name Douane en politie) en het beschikbaar stellen van een stroomstootwapen (met name politie en DV&O). Verder werd een nadrukkelijke wens voor een anti-spuugmasker gedeeld, wat boa's van DV&O op dit moment niet mogen inzetten. Andere genoemde punten om de taakuitvoering (nog) veiliger te maken zijn: portofoon, balie-afscherming, meer training en opleiding, meer capaciteit/hogere bezetting, duidelijke protocollen en betere communicatiesystemen.
Wat (vrijwel) *niet* wordt genoemd is dat zij bepaalde taken willen afstoten omdat ze deze te gevaarlijk achten.

In dit kader is ook de bevinding relevant dat de boa-bevoegdheid soms wordt aangevraagd met het doel om mogelijk te maken dat bepaalde functionarissen kunnen worden uitgerust met een geweldsmiddel, omdat de boa zich moet kunnen verdedigen als hij zou worden aangevallen en omdat het dragen van een wapen de-escalerend kan werken.

Hoe worden de betrouwbaarheid en bekwaamheid van boa's-VI feitelijk geborgd?

[136] Let wel: er is geen informatie betrokken van de (direct) toezichthouders. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat er 'niets' aan de hand is, want onderzoek door de Rijksrecherche/de rechter vindt alleen in specifieke gevallen plaats.

Om de betrouwbaarheid van boa's te borgen, wordt onder andere een screening uitgevoerd. Voor het behalen van een boa-certificaat is een screening nodig, passend bij de functie die de persoon bij de werkgever gaat uitvoeren. Daarnaast geldt een screening vanuit de organisatie. Politie-boa's doorlopen bijvoorbeeld de (bredere) screening van de politie, KMar-boa's ook de (bredere) screening van Defensie, enzovoorts. De zwaarte van de screening is afhankelijk van de functie die de functionaris gaat uitoefenen.

De bekwaamheid van de boa volgt uit (de verplichte opleiding en) het examen Boa Basisbekwaamheid. Zonder het behaalde boa-examen kan geen beëdiging plaatsvinden. Voor verlenging van de opsporingsbevoegdheid (na vijf jaar) is vereist dat de bekwaamheid opnieuw wordt aangetoond. Sommige organisaties met boa's-VI in dienst, voorzien naast het basisexamen in aanvullende trainingen. Hoewel Douane, DJI en KMar interne opleidingsinstituten hebben, worden daar (nog) geen boa's opgeleid; wel worden specifieke modules gegeven. De basisopleiding wordt bij externe aanbieders via raamcontracten ingekocht, wat door wisselende leveranciers leidt tot een weinig consistente scholing. De politie is daarom in december 2025 met een eigen boa-opleiding gestart.

Uit het onderzoek blijkt dat de boa-opleiding en het vijfjaarlijkse boa-examen niet goed aansluiten bij de werkpraktijk. Vooral boa's van DV&O en de KMar, maar ook van politie en Douane, geven aan dat de opleiding onvoldoende aansluit op de werkzaamheden. Met name het praktische deel is sterk gericht op de gemeentelijke boa, werkzaam in domein I. Bijna alle respondenten uiten ernstige twijfel of één uniforme opleiding – vooral als die gericht is op domein I – haalbaar is, gezien de uiteenlopende taken.
Het vijfjaarlijkse examen wordt als belastend en weinig realistisch ervaren. Het wordt gezien als een vrij zinloze opleiding die een risico geeft op baanverlies, omdat het niet voldoen aan de examen eisen consequenties heeft (boa-af), en daarmee ook voor de organisatie tot problemen kan leiden voor de personeelsplanning. Bovendien kost het veel capaciteit als grote groepen medewerkers iedere vijf jaar uitgebreid geëxamineerd moeten worden. De politie heeft daarom ontheffing gekregen en gekozen voor jaarlijkse toetsing van parate kennis. Andere organisaties bepleiten eveneens continue beoordeling.
Naast de opleiding voor het boa-examen volgen boa's-VI, afhankelijk van hun taken, diverse aanvullende trainingen, zoals Boa-plus, integrale training beroepsvaardigheden (ITB), regeling toetsing geweldsbeheersing (RTGB), geweldsmiddeltoetsen, schiet- en portofoongebruik, militaire regelgeving, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden, training over penitentiaire beginselenwet, fysieke toetsen, EHBO en tactisch optreden. Deze worden door de respondenten nadrukkelijk als wél relevant beschouwd.

Welke werkgeversconstructies komen voor? (in dienst, inhuur, overig)
In het onderzoek is vooral ingezoomd op de vier organisaties die in totaal 97% van de boa's-VI in dienst hebben: politie, Douane, DJI/V&O en KMar. Voor al deze organisaties geldt dat de boa's-VI in dienst zijn bij de organisaties zelf. Anders dan bijvoorbeeld boa's werkzaam in domein I is er geen sprake van individuele inhuur van boa's.[137] Daarnaast zijn twee organisaties van de 'kleinere' boa-werkgevers onderzocht. Ook zij hebben de boa's-VI zelf in dienst. De boa's-VI vallen daarmee onder verantwoordelijkheid van hun werkgevers. Er is voor zover wij konden vaststellen geen sprake van detachering.

[137] Wel worden bijvoorbeeld door de politie tegen betaling, boa's van DV&O ingehuurd om taken ten dienste van justitie (124, lid 5 Sv) uit te voeren. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de verzorging van arrestanten in Middelburg.

Wel wordt samengewerkt met andere organisaties (zie ook de vorige voetnoot). Er is met name samenwerking tussen de organisaties politie, Douane, DV&O en KMar onderling, maar ook bijvoorbeeld NCTV, FIOD en IND worden door de organisaties genoemd. De samenwerking tussen partijen kan soms intensief zijn, bijvoorbeeld bij Schiphol en Haven Rotterdam. In dat geval ligt er een samenwerkingsconvenant aan ten grondslag. DV&O tot slot werkt ook in opdracht voor andere (overheids)organisaties. Ze bieden (vaak specialistische) ondersteuning aan op uiteenlopende werkvlakken. Bijvoorbeeld transport van en naar het Internationaal Strafhof. Ook aan deze vorm van samenwerking ligt een convenant ten grondslag. Omdat op grond van convenanten geen opsporingsbevoegdheid kan worden toegekend aan boa's, ontbreekt in dergelijke vallen een juridische grondslag om als boa te mogen optreden.

7.5 Toezicht

Hoe is het toezicht op de taakuitoefening geregeld?
De boa-VI heeft een ‘direct toezichthouder’ die dicht op de dagelijkse praktijk staat en een ‘toezichthouder’ die meer op afstand staat. De direct toezichthouder kan de hoogste autoriteit van de werkgever van de boa zijn of de hoogste autoriteit van een andere organisatie, zoals de korpschef van de politie. De toezichthouder is altijd een hoofdofficier van justitie. In de praktijk worden de toezichthoudende taken gemandateerd. De direct toezichthouder en de toezichthouder worden aangewezen in de categoriale aanwijzing. Zij adviseren ook over aanvragen voor categoriale aanwijzingen.

Hoe wordt het toezicht in de praktijk uitgevoerd?
De direct toezichthouder speelt in de praktijk een centrale rol bij zowel de advisering over de toekenning van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen als bij de controle op het gebruikmaken van de opsporingsbevoegdheid. Wanneer boa’s of leidinggevenden proberen taken op te rekken, bijvoorbeeld door capaciteitsproblemen, kunnen zij daarop worden aangesproken door de direct toezichthouders. Dit leidt in voorkomende gevallen, met name bij DV&O, tot discussies over de grenzen van inzet en bevoegdheden.

De huidige toezicht constructie kent enkele knelpunten. Ten eerste is er spanning tussen rechtmatigheid en de dagelijkse beoordelingspraktijk, omdat bijvoorbeeld bij politie, Douane en KMar de direct toezichthouders vaak de hoogste leidinggevende zijn. Daarmee houden zij toezicht op hun eigen medewerkers en ontstaat rol- en mandaatverwarring. Ten tweede verschillen de toezichthouders onderling, waardoor bijvoorbeeld bij de politie boa’s-VI per eenheid anders kunnen worden beoordeeld. Ten derde ligt bij de Douane het toezicht formeel nog bij de DG Belastingdienst, wat moet worden overgezet naar DG Douane (de DG Douane bestond voorheen niet).
Tot slot staan boa’s van DV&O onder toezicht van de politie. Volgens DV&O kan hun toezichthouder door beperkte kennis de DV&O-praktijk lastig oordelen, wat volgens hen leidt tot onduidelijkheid, mogelijke misbeoordelingen van geweldsmeldingen en discussies over rechtmatigheid versus operationele noodzaak.

De vraag wat toezicht in de praktijk betekent, valt moeilijk te beantwoorden binnen de scope van dit onderzoek. Er is geen onderzoek gedaan naar de reacties van toezichthouders (bijvoorbeeld waarschuwingen bij onrechtmatig handelen) en opvolging daarvan door boa’s en organisaties.

7.6 Juridische houdbaarheid en praktische knelpunten

In hoeverre is de constructie van het toekennen van opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen aan boa's generieke opsporing (domein VI) juridisch houdbaar?

Opsporingsbevoegdheid:
De toekenning van opsporingsbevoegdheid door middel van categoriale aanwijzingen is, in tegenstelling tot de toekenning van geweldsmiddelen door middel van categoriale aanwijzingen (zie hierna), juridisch houdbaar. Een aandachtspunt is dat onduidelijkheid bestaat of ook in geval van een categoriale aanwijzing een individuele akte van opsporingsbevoegdheid moet worden afgegeven of dat een akte van beëdiging volstaat. Ten aanzien van inrichtingsbeveiligers van DV&O, die worden ingezet voor het handhaven van de rust en veiligheid op bijzondere locaties van het COA, is de toekenning van opsporingsbevoegdheid juridisch vermoedelijk niet geheel in orde, omdat de beveiligers daarbij taken uitvoeren die niet in de taakomschrijving van hun functie staan.

Politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen:
De wijze waarop in categoriale aanwijzingen politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen worden toegekend is onwenselijk, omdat deze bevoegdheden en middelen worden toegekend aan alle functionarissen waarop de categoriale aanwijzing betrekking heeft. Daardoor krijgen ook functionarissen die er in het kader van hun taakuitoefening niet over hoeven te beschikken, deze bevoegdheden en geweldsmiddelen toegekend. Dat is niet in overeenstemming met het criterium van noodzakelijkheid. In de praktijk lijkt dit overigens niet problematisch te zijn, omdat de werkgever kan bepalen met welke middelen een bepaalde boa daadwerkelijk wordt uitgerust, terwijl deze ook moet voldoen aan de bekwaamheidseisen ten aanzien van geweldsmiddelen.

1. Er bestaat geen wettelijke grondslag voor de toekenning van geweldsmiddelen bij categoriale aanwijzing.
2. Bewapeningsvoorschriften ten aanzien van geweldsmiddelen die als wapen in de zin van de Wet wapens en munitie moeten worden aangemerkt, lijken veelal te ontbreken. Dat is anders ten aanzien van specialistische vuurwapens. Bewapeningsvoorschriften hebben niet betrekking op munitie, terwijl dat op grond van de Regeling wapens en munitie wel vereist is.
3. Voor zover bewapeningsvoorschriften wél bestaan, worden deze bijna nooit gepubliceerd, waardoor niet eenvoudig kan worden vastgesteld of een bepaalde functionaris gerechtigd is tot toepassing van een specifiek geweldsmiddel.
4. Het is voorgekomen dat middelen aan boa's-VI zijn toegekend die niet aan boa's-VI mogen worden toegekend.
5. Er worden bij wet geen eisen gesteld aan de medische en mentale geschiktheid van de boa om (politiebevoegdheden te mogen krijgen en) met een bepaald wapen te mogen worden uitgerust.

Ook de praktische inzet van boa's-VI voor andere taken dan die bij de functie horen, is juridisch niet houdbaar.

- Een eerste knelpunt is dat toepassing van de boa-bevoegdheid noodzakelijk moet zijn voor de uitoefening van de bij de functie behorende taken, terwijl in de praktijk blijkt dat sommige boa's taken uitvoeren die daar niet onder vallen (bijv. orde handhaven op een handhaving en toezichtlocatie van het COA).

- Een tweede knelpunt, dat zich voordoet wanneer een boa-VI wordt ingezet ter ondersteuning van een andere organisatie dan zijn werkgever, is dat ten onrechte wordt aangenomen dat de boa-bevoegdheid bij convenant kan worden geregeld.

De wettelijke regeling van geweldsmeldingen door boa's-VI (art. 17 lid 4 Ambtsinstructie) is juridisch niet houdbaar, omdat de wettelijke regeling niet op alle boa's-VI van toepassing is. In de praktijk is hiervoor weliswaar een oplossing gevonden (meldingen bij de direct toezichthouder, die tevens hulpofficier van justitie is), maar het is wenselijk dat de leemte in de wet- en regelgeving wordt opgevuld.

Wat zijn mogelijke wijzigings- en/of verbeterpunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein?
Het onderzoek leidt tot de volgende punten waarop wijziging of verbetering noodzakelijk of wenselijk is voor de doorontwikkeling van het domein:

- De duidelijkheid en de vertaling van de juridische inkadering naar de praktijk laat te wensen over. Dat leidt ertoe dat organisaties in voorkomende gevallen taken door boa's-VI laten uitvoeren terwijl de juridische grondslag niet voldoet, leidinggevenden soms daarmee te creatief omgaan en het in sommige gevallen voor boa's niet duidelijk is of ze hun bevoegdheid mogen inzetten.
- Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor de operationele uitvoering maar zijn onvoldoende op de hoogte van de bijbehorende juridische bevoegdheden. Voor een op de tien boa's-VI is het soms onduidelijk of in een concrete situatie een bevoegdheid mag worden toegepast. Er wordt een grijs gebied ervaren. Ook binnen organisaties blijkt soms geen eenduidige lijn te worden getrokken over wat de boa-VI mag en niet mag.
- Boa's-VI nemen soms taken over die niet tot hun takenpakket behoren, om capaciteitstekorten op te vangen, en maken daarbij gebruik van hun opsporingsbevoegdheid, hoewel die alleen voor de uitvoering van de bij de functie behorende taken is toegekend.
- Boa-bevoegdheden worden in sommige gevallen aangevraagd en ingezet om over geweldsmiddelen te kunnen beschikken bij de uitoefening van de reguliere taak. De aan de boa-VI toegekende geweldsmiddelen mogen echter alleen ter opsporing worden ingezet. Het is de vraag in hoeverre er bij sommige taken daadwerkelijk sprake is van opsporing (bijvoorbeeld bij bewaken en beveiligen).
- De sterk uiteenlopende taken, werkzaamheden, bevoegdheden en middelen van boa's-VI maken het voor toezichthouders en direct toezichthouders lastig hun taak goed te kunnen uitvoeren.
- Soms nemen boa's taken op zich die strikt genomen buiten hun formele bevoegdheden vallen. Onder andere wanneer ze daarbij een meer dan beperkte inbreuk maken op grondrechten van burgers en verdachten handelen ze daarbij onrechtmatig. Dit geldt daarmee ook voor het inzetten van de geweldsbevoegdheid.
- Bij optreden in de openbare ruimte begrijpt het publiek niet altijd wat een boa-VI is en wat die wel of niet mag of kan. Gevolg: het publiek ziet iemand in een uniform maar die mag en/of kan kennelijk niet acteren als een 'echte' handhaver.
- Geweldsmeldingen dienen te worden beoordeeld door een onafhankelijke toezichthouder in plaats van door de hoogste meerdere, wat nu gebeurt. De toezichthouder dient wel goed inzicht te hebben in de uitdagingen waarmee de boa's in hun dagelijkse werkpraktijk te maken hebben of kunnen krijgen. Het is een open vraag of deze twee – onafhankelijk toezicht en toezicht vanuit veel praktijkkennis – combineerbaar zijn.
- De algemene boa-opleiding sluit slecht aan bij de generieke boa-VI die een grote variëteit aan taken vervult en op zeer uiteenlopende manieren in de praktijk opsporingsbevoegdheden inzet.
- Een vlotter verloop van de opleidingsaanvraagprocedures, het herexamineren en het her-beëdigen wordt nadrukkelijk gewenst.

In de hoofdtekst zijn in de laatste paragrafen van de hoofdstukken nog meer aandachtspunten opgenomen.

7.7 Conclusie en aanbevelingen

Hoe functioneert het boa-bestel in het domein generieke opsporing (domein VI) in juridisch en praktisch opzicht? Wat zijn mogelijke wijzigings- en/of verbeterpunten met het oog op de doorontwikkeling van het domein? En in hoeverre is de constructie voor het toekennen van de geweldsbevoegdheid en geweldsmiddelen aan boa's generieke opsporing (domein VI) juridisch houdbaar?

Conclusie

Hierboven is beschreven hoe het boa-stelsel in het domein generieke opsporing (domein VI) in juridisch en praktisch opzicht functioneert. Het juridisch kader wordt gevormd door wet- en regelgeving met als basis het Wetboek van Strafvordering. De opsporingsbevoegdheid van de boa-VI is gerelateerd aan de bij zijn functie behorende reguliere taken. De boa-VI mag alle soorten strafbare feiten opsporen die aan het licht komen tijdens de uitoefening van een taak die bij de functie hoort. Daarnaast is er vaak sprake van andere wet- en regelgeving die van toepassing is op de organisatie waarvoor de boa werkt en diens reguliere taak uitoefent.

In de praktijk passen ruim 10.000 boa's-VI hun opsporingsbevoegdheid toe bij de uitvoering van zeer diverse taken. Deze boa's zijn voornamelijk werkzaam bij politie, douane, DV&O en KMar, waar zij hun reguliere werkzaamheden uitvoeren. De behoefte waarin boa's voorzien lijkt vooral gelegen in een efficiënte, doelmatige en flexibele inzet van personeel, dat de benodigde bevoegdheden heeft, zowel binnen als tussen organisaties. Een aanzienlijk maar ons onbekend aantal boa's-VI heeft politiebevoegdheden en naar schatting de helft beschikt over geweldsmiddelen. Een deel van de boa's krijgt (mogelijk) te maken met agressie en geweld.

Het onderzoek laat zien dat zich diverse juridische en praktische knelpunten voordoen. Het juridisch kader op zichzelf is op onderdelen voor verbetering vatbaar. De toekenning van geweldsmiddelen is juridisch niet houdbaar. Daarnaast is de wijze waarop in categoriale aanwijzingen politiebevoegdheden (waaronder de geweldsbevoegdheid) toegekend worden onwenselijk. Dit omdat deze zonder nadere differentiatie worden toegekend aan alle functionarissen waarop de aanwijzing betrekking heeft, hetgeen niet in overeenstemming is met het criterium van noodzakelijkheid.

De vertaling van het juridisch kader naar de praktijk laat te wensen over, waardoor het in sommige gevallen niet duidelijk is of en welke bevoegdheden boa's hebben. Soms nemen boa's taken op zich die niet onder het bij de functie behorende takenpakket vallen en passen daarbij bevoegdheden toe waar zij voor die taken niet over beschikken. Het toezicht op de inzet van boa's-VI en de uitoefening van bevoegdheden door boa's is in voorkomende gevallen niet consistent en wordt niet altijd gedaan door een onafhankelijke partij (maar door de hoogste leidinggevende in de organisatie). Ook sluiten de opleiding en herhaalde examinering slecht aan bij de praktijk van boa's-VI.

Aanbevelingen

Het onderzoek resulteert in de volgende aanbevelingen, thematisch onderverdeeld:

Noodzakelijkheid

- Onderzoek als werkgever voor welke functies van de huidige boa's-VI daadwerkelijk opsporingsbevoegdheid vereist is en politiebevoegdheden en -middelen noodzakelijk zijn. Voor sommige functies is opsporingsbevoegdheid wellicht niet noodzakelijk of kunnen bepaalde politiebevoegdheden en geweldsmiddelen mogelijk worden gemist.
- Ga na voor welke functies een boa-constructie een noodzakelijke en duurzame oplossing biedt. Een relevante vraag hierbij is welk probleem wordt opgelost met de inzet van boa's-VI en of dat probleem niet op een andere manier kan worden opgelost. In sommige gevallen is het meer voor de hand liggend te investeren in algemene opsporingsambtenaren, mogelijk ten behoeve van alleen specialistische taken (zoals de ESI bij de politie).
- Onderzoek of het wenselijk is om de capaciteit van boa-VI organisaties te herzien, zodat die organisatie geen of minder ondersteuning nodig hebben van boa's van 'buiten', ofwel boa's werkzaam bij andere organisaties.
- Besef dat het boa-VI domein een restcategorie behoort te zijn en dat het vreemd is dat een restcategorie meer dan de helft (10.683 personen) vormt van het totale boa bestand (20.000 personen).

Juridische knelpunten

- Faciliteer een gesprek tussen DV&O, de direct toezichthouder, toezichthouder en het ministerie van Justitie en Veiligheid om in te gaan op de uitkomsten van dit onderzoek ten aanzien van de juridisch onhoudbare situatie van de inzet van boa's-VI in specifieke gevallen en de eventuele uitzonderingen die op aanwijzing van de minister of toezichthouder toelaatbaar worden geacht.
- Onderzoek op welke wijze de boa-bevoegdheid kan worden geregeld in gevallen waarin personeel met boa-bevoegdheid ter beschikking wordt gesteld aan een andere organisatie.
- Een van de reden om boa-bevoegdheid aan te vragen is om beschikking te krijgen over geweldsmiddelen. Onderzoek of aanpassing van de eigen regelgeving een (meer lange termijn) oplossing is voor het kunnen inzetten van geweldsmiddelen voor uitvoeringsorganisaties zoals de Douane en DV&O, aangezien zij deze bevoegdheden voor de uitvoering van hun taken nodig achten.

Voorlichting en kenbaarheid

- Onderzoek hoe het stelsel eenvoudiger kan worden uitgelegd richting betrokkenen in domein VI en mensen buiten het domein VI. Ga daarbij in op de koppeling van taken, bevoegdheden en middelen, waaronder gestapelde bevoegdheden, en de daaruit voortvloeiende diversiteit.
- Zorg voor een raadpleegbaar informatiesysteem dat inzicht biedt in het aantal boa's dat beschikt over politiebevoegdheden en gewelds- en vrijheidsbeperkende middelen.
- Publiceer bewapeningsvoorschriften, zodat kenbaar wordt voor welke wapens de minister van Justitie en Veiligheid toestemming heeft gegeven.

Toezicht

- Faciliteer gesprekken/intervisie tussen direct toezichthouders en leidinggevenden en boa's om in te gaan op de wenselijkheid van bevoegdheden en middelen bij de taakuitoefening.
- Denk na over hoe het beste invulling kan worden gegeven aan direct toezicht, waarbij zowel een onafhankelijk oordeel als praktijkkennis worden nagestreefd.

Opleiding

- Denk na over een (meer) efficiënte invulling van opleiding en trainingsuren, ook gegeven de vooralsnog beperkte aansluiting van de boa-opleiding en herexaminering en de behoefte meer praktijkgericht te oefenen. Hier kan ook worden ingegaan op de reikwijdte van bevoegdheden.

Meer aanbevelingen en andere aandachtspunten zijn weergegeven in de hoofdtekst van het rapport.

Enige gedachten over de toekomst van Domein VI

Het onderzoek bevat verschillende uitkomsten die relevant zijn ten aanzien van de toekomst van domein VI. Onderstaande gedachten (waaronder een aantal hierboven genoemde aanbevelingen die ook in dit kader relevant zijn) kunnen bijdragen aan de verdere doorontwikkeling van het stelsel:

- **Overweeg om niet alle huidige boa's-VI boa te laten zijn en een deel van de boa's-VI te vervangen door meer algemene opsporingsambtenaren.**
  Verschillende (groepen) boa's en hun werkgevers (w.o. DV&O en politie) lopen aan tegen de grenzen van de mogelijkheden van het huidige boa-systeem. Het is de wens om bepaalde (groepen) boa's ruim te kunnen inzetten en de beperking tot taakomschrijvingen knelt dan. Dit vraagt om een oplossing die niet past binnen het huidige stelsel. Immers, de essentie van boa-systematiek is dat sprake is van beperkte opsporingsbevoegdheid. De beperking is aangebracht door ofwel aan te sluiten bij de taken die bij een functie horen (domein VI) ofwel specifieke delicten aan te duiden die mogen worden opgespoord (domein I-V). Toekenning van een niet-gelimiteerde bevoegdheid past daar niet bij en kan resulteren in onduidelijk over de vraag in welke gevallen opsporingsbevoegdheid mag worden toegepast. Wanneer het wenselijk is dat bijvoorbeeld DV&O-medewerkers of politiemedewerkers voor meer soorten taken bevoegd worden gemaakt, ligt het meer voor de hand om te werken met algemeen opsporingsambtenaren met een beperkt takenpakket. Dit naar het voorbeeld van de ESI van de politie, en dan – anders dan de ESI – mét bewapening waar nodig. Dat vergt een uitvoeriger opleiding dan de boa-opleiding. Tegelijk hoeft dan niet de hele politieopleiding te worden doorlopen. Merk op dat opsporingsbevoegdheid altijd zal moeten worden geregeld op basis van het Wetboek van Strafvordering. Het is niet mogelijk dit binnen eigen wetgeving te realiseren.

- **Overweeg bewapening binnen de eigen wetgeving te regelen waarmee de boa-bevoegdheid voor een deel van de boa's-VI niet meer nodig is.**
  Uitvoeringsorganisaties zoals de Douane en DV&O merken tijdens hun taakuitvoering dat er een gat zit in hun eigen geweldbevoegdheden en ze vullen dat gat middels de boa domein VI constructie op. Hoewel dat als korte termijn oplossing kan werken, speelt de fundamentele vraag of dat ook een wenselijke constructie is voor de lange termijn. Ook dit vraagt om een oplossing die niet past binnen het huidige stelsel. Een oplossing kan worden gevonden in de aanpassing van de eigen regelgeving van politie, Douane, DJI en KMar.

- **De behoefte aan boa's blijft.**
  De behoefte aan een deel van de huidige boa's-VI zal blijven bestaan, ook als bovenstaande overwegingen leiden tot minder boa's-VI. Veel functionarissen kunnen bij de uitoefening van hun werkzaamheden namelijk stuiten op strafbare feiten. Het is wenselijk dat zij zelf kunnen optreden en er niet andere opsporingsambtenaren er bij hoeven te halen, terwijl het mogelijk niet nodig en niet betaalbaar en praktisch haalbaar is dat zij algemeen opsporingsambtenaar zijn.

- **Er is geen noodzaak tot aanpassing van het stelsel. Ook niet voor het onderbrengen in aparte domeinen per werkgever.**
  Een relevante vraag is of de huidige boa's-VI ook in de toekomst binnen het huidige domein VI zouden moeten vallen of dat de inrichting in domeinen ten aanzien van hen zou moeten worden herzien. Of dat een andersoortige inrichting meer geëigend is. Kenmerkend voor de boa's-VI is immers dat hun opsporingsbevoegdheid niet samenhangt met de opsporing van specifiek aangeduide strafbare feiten zoals in domeinen I tot en met V, maar is gekoppeld aan de taken die bij hun reguliere functie horen. Dat is een zodanig relevant verschil, dat het minimaal één afzonderlijk domein rechtvaardigt.

  Hoewel het juridische kader zoals we in dit onderzoek hebben laten zien op onderdelen flink rammelt en er verbetering en aanpassingen nodig zijn, biedt een herziening van het domein an sich daarvoor geen oplossing. Er is weliswaar sprake van een grote diversiteit en versnippering van taken en werkgevers en van verschillende toezichthouders, maar uit juridisch oogpunt is die diversiteit geen reden om het domein te herzien. Indeling in meerdere domeinen, bijvoorbeeld door de boa's van een of meer van de grotere werkgevers in aparte domeinen onder te brengen, kan juridisch wenselijk zijn als er inhoudelijke argumenten zijn om op sommige van de boa's-VI andere regels van toepassing te laten zijn dan op andere boa's-VI. Die argumenten zijn in het onderzoek niet naar voren gekomen.

- **Diversiteit en daarmee de ervaren versnippering en complexiteit vormen een serieus knelpunt dat vraagt om actie, welke toekomstige ontwikkeling ook.**
  Er zijn diverse knelpunten rondom de uitvoeringspraktijk van boa's-VI, zoals in dit onderzoek uitvoerig is beschreven. Belangrijke elementen zijn de grote diversiteit, onduidelijkheid over de toepassing van bevoegdheden, versnipperde en complexe regelgeving en het (mede daardoor) lastig toezichthouden. Dit vraagt minimaal – zoals aangegeven in de aanbevelingen – om een voortdurend gesprek tussen beleid en uitvoering binnen en tussen organisaties met blijvende aandacht voor taken, bevoegdheden, opleiding en toezicht.

Slotbeschouwing

De aanduiding van het boa-domein VI, generieke opsporing, geeft al aan dat boa's werkzaam in dit domein uiteenlopende taken kunnen uitvoeren. Dit blijkt een brede waaier te zijn van uiteenlopende taken die door een twintigtal overheidsorganisaties worden uitgevoerd. Boa's worden door organisaties, boa's zelf en toezichthouders nodig bevonden om de organisaties hun taak efficiënter en veiliger te kunnen laten uitvoeren. Boa-bevoegdheid heeft in veel gevallen toegevoegde waarde, namelijk wanneer het aannemelijk is dat een functionaris in het kader van de taakuitoefening op strafbare feiten stuit. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk om een proces-verbaal op te maken en voorwerpen in beslag te nemen, zonder dat daarvoor een algemeen opsporingsambtenaar hoeft te worden opgeroepen, maar soms ook om geweldsmiddelen te kunnen toepassen.

Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de complexe en versnipperde structuur van het boa-VI stelsel. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat de duidelijkheid en de vertaling van de juridische inkadering naar de praktijk te wensen over laat en de constructie van domein VI op sommige punten zowel juridisch als praktisch onhoudbaar is. Omdat het toepassen van opsporings- en geweldsbevoegdheden een vergaande ingreep kan zijn in de grondrechten van burgers, is een zorgvuldige constructie voor het wettelijk kader vereist en een transparante registratie, zodat kan worden vastgesteld welke bevoegdheden en middelen aan een individuele boa zijn toegekend.

Het huidige boa-VI stelsel is gegroeid vanaf 2010, wat, met convenanten en aanwijzingen, aanvullende bevoegdheden en aangepaste taakomschrijvingen, heeft geleid tot een juridisch construct waarbij vele “pleisters zijn geplakt”. Boa’s-VI leveren weliswaar een relevante bijdrage aan het veiligheidsdomein, maar tegelijkertijd spelen er fundamentele discussies en knelpunten die dienen te worden geadresseerd. De focus van de politie komt steeds meer te liggen op kerntaken en het daarmee ontstane gat aan handhaving dat nu – mede met boa’s-VI – wordt ingevuld wordt naar verwachting alleen maar groter.
Op dit moment werkt het ministerie van Justitie en Veiligheid aan een diepgaande beschouwing van het boa- stelsel. Laten we de waarde van boa’s-VI niet onderschatten en niet kiezen voor een nieuwe pleister, maar een meer fundamentele, duurzame oplossing bij beantwoording van de vraag die nu open ligt: ‘en hoe gaan we nu verder?’

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Door het WODC is een commissie ingesteld die het onderzoek begeleidde. Commissieleden adviseerden zowel de onderzoekers als het WODC met als doel de kwaliteit van het onderzoek te vergroten en onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen.

De begeleidingscommissie werd voorgezeten door:

- Gert Jan Veerman (em. prof. Universiteit Maastricht)

Andere leden van de commissie waren:

- Teun Eikenaar (Politieacademie)
- Willemien de Jongste (WODC)
- Evy Netten (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
- Benny van der Vorm (Universiteit Utrecht)

Bijlage 2 Tabellen uitkomsten enquête boa's-VI

Tabel 1 Hoe lang werk je al als boa bij deze organisatie? (n=820)

	Minder dan een jaar		1-2 jaar		3-5 jaar		6-10 jaar		Langer dan 10 jaar	
Politie	9%	32	20%	72	29%	103	10%	36	33%	118
Douane	5%	15	10%	31	20%	58	19%	55	46%	138
DV&O	3%	3	4%	5	21%	23	31%	35	41%	46
KMar	16%	8	18%	9	30%	15	22%	11	14%	7
Totaal	7%	58	14%	117	24%	199	17%	137	38%	309

Tabel 2 Is het voor jou duidelijk wanneer je (bij de uitvoering van je werkzaamheden) gebruik maakt van je opsporingsbevoegdheden? (n=820)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	26%	95	48%	173	11%	41	11%	40	3%	12
Douane	40%	120	46%	136	11%	32	2%	7	1%	2
DV&O	14%	16	48%	54	14%	16	16%	18	7%	8
KMar	30%	15	46%	23	12%	6	8%	4	4%	2
Totaal	30%	246	47%	386	12%	95	8%	69	3%	24

Tabel 3 Hoe vaak maak je gemiddeld gebruik van je opsporingsbevoegdheden? (n=820)

	Vaak (dagelijks)		Regelmatig (wekelijks)		Soms (maandelijks)		(Bijna) niet	
Politie	53%	192	24%	87	11%	39	12%	43
Douane	30%	90	28%	84	20%	58	22%	65
DV&O	17%	19	28%	31	13%	15	42%	47
KMar	30%	15	22%	11	16%	8	32%	16
Totaal	39%	316	26%	213	15%	120	21%	171

Tabel 4 Beschik je ook over politiebevoegdheden? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=813)

	Geweldsbevoegdheid		Bevoegdheid tot veiligheidsfouillering		Bevoegdheid tot vervoersfouillering en/of insluitingsfouillering		Ik beschik niet over politiebevoegdheden	
Politie	57%	203	53%	191	54%	193	38%	135
Douane	46%	134	46%	135	32%	95	47%	139
DV&O	87%	97	77%	85	75%	83	10%	11
KMar	62%	31	58%	29	58%	29	34%	17
Totaal	57%	465	54%	440	49%	400	37%	302

Tabel 5 Is het voor jou duidelijk wanneer je gebruik mag maken van je geweldsbevoegdheid en (eventuele) geweldsmiddelen? (n=458)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	45%	91	41%	83	7%	15	4%	9	1%	3
Douane	58%	77	38%	50	2%	3	2%	2	0%	0
DV&O	36%	34	48%	45	6%	6	9%	8	1%	1
KMar	90%	28	6%	2	3%	1	0%	0	0%	0
Totaal	50%	230	39%	180	5%	25	4%	19	1%	4

Tabel 6 Hoe vaak maak je gemiddeld gebruik van je geweldsbevoegdheid? (n=458)

	Vaak (dagelijks)		Regelmatig (wekelijks)		Soms (maandelijks)		(Bijna) niet	
Politie	3%	6	12%	24	24%	48	61%	123
Douane	0%	0	1%	1	15%	20	84%	111
DV&O	6%	6	14%	13	30%	28	50%	47
KMar	3%	1	26%	8	16%	5	55%	17
Totaal	3%	13	10%	46	22%	101	65%	298

Tabel 7 Is het voor jou duidelijk wanneer je gebruik mag maken van je bevoegdheden tot fouillering? (n=458)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	43%	87	46%	93	5%	11	4%	8	2%	5
Douane	48%	65	48%	65	4%	5	1%	1	0%	0
DV&O	31%	27	56%	49	5%	4	6%	5	2%	2
KMar	61%	19	35%	11	3%	1	0%	0	0%	0
Totaal	43%	198	48%	218	5%	21	3%	14	2%	7

Tabel 8 Hoe vaak maak je gemiddeld gebruik van je bevoegdheid tot fouilleren? (n=458)

	Vaak (dagelijks)		Regelmatig (wekelijks)		Soms (maandelijks)		(Bijna) niet	
Politie	28%	57	9%	18	18%	36	46%	93
Douane	7%	10	14%	19	29%	40	49%	67
DV&O	24%	21	38%	33	23%	20	15%	13
KMar	42%	13	19%	6	10%	3	29%	9
Totaal	22%	101	17%	76	22%	99	40%	182

Tabel 9 Heb je bij de uitoefening van jouw werkzaamheden de beschikking over andere bevoegdheden of geweldsmiddelen dan die aan jou als boa zijn toegekend? (bijv. een vuurwapen in geval van een functie bij Defensie) (n=789)

	Nee		Ja, namelijk:	
Politie	65%	227	35%	123
Douane	78%	221	22%	64
DV&O	30%	31	70%	73
KMar	38%	19	62%	31
Totaal	63%	498	37%	291

Tabel 10 Is het voor jou duidelijk in welke situatie je van welke bevoegdheden en geweldsmiddelen gebruik mag maken? (n=290)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	41%	50	50%	61	4%	5	5%	6	0%	0
Douane	61%	39	34%	22	3%	2	2%	1	0%	0
DV&O	33%	24	49%	36	5%	4	11%	8	1%	1
KMar	68%	21	29%	9	3%	1	0%	0	0%	0
Totaal	46%	134	44%	128	4%	12	5%	15	0%	1

Tabel 11 Waar voer je je taken voornamelijk uit? (n=778)

	Op straat		In een begrensde ruimte (waar hekken of muren omheen staan)		Binnen achter een bureau		Anders, namelijk:	
Politie	24%	81	14%	47	40%	136	23%	79
Douane	14%	40	32%	91	21%	59	32%	91
DV&O	22%	23	40%	42	6%	6	32%	33
KMar	24%	12	26%	13	20%	10	30%	15
Totaal	20%	156	25%	193	27%	211	28%	218

Tabel 12 Kom je tijdens jouw werkzaamheden in contact met burgers (incl. arrestanten/ veroordeelden/vreemdelingen)? (n=778)

	Ja, vaak (dagelijks)		Ja, regelmatig (wekelijks)		Ja, soms (maandelijks)		Nee, (bijna) niet	
Politie	70%	241	15%	50	7%	24	8%	28
Douane	59%	165	12%	34	12%	34	17%	48
DV&O	63%	66	30%	31	3%	3	4%	4
KMar	52%	26	14%	7	10%	5	24%	12
Totaal	64%	498	16%	122	8%	66	12%	92

Tabel 13 Heb je in jouw werk te maken met agressie en geweld? (n=778)

	Ja, vaak (dagelijks)		Ja, regelmatig (wekelijks)		Ja, soms (maandelijks)		Nee, (bijna) niet	
Politie	10%	35	24%	84	28%	97	37%	127
Douane	2%	5	7%	20	28%	78	63%	178
DV&O	11%	11	42%	44	28%	29	19%	20
KMar	14%	7	14%	7	26%	13	46%	23
Totaal	7%	58	20%	155	28%	217	45%	348

Tabel 14 Hoe vaak heb je naar schatting afgelopen 12 maanden fysiek (lichamelijk) geweld gebruikt tijdens je werkzaamheden? (n=774)

	Nooit		1-2 keer		3-5 keer		6-10 keer		11-20 keer		21-30 keer		31-40 keer		41-50 keer		Meer dan 50 keer	
Politie	67%	229	11%	37	10%	33	4%	14	4%	15	2%	6	1%	3	0%	1	1%	3
Douane	94%	263	5%	15	1%	2	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
DV&O	31%	32	20%	21	30%	31	10%	10	7%	7	2%	2	0%	0	0%	0	0%	0
KMar	62%	31	8%	4	8%	4	12%	6	4%	2	2%	1	2%	1	0%	0	2%	1
Totaal	72%	555	10%	77	9%	70	4%	30	3%	24	1%	9	1%	4	0%	1	1%	4

Tabel 15 Heb je de beschikking over vrijheidsbeperkende middelen (handboeien) en/of geweldsmiddelen tijdens jouw werk? (n=774)

	Ja		Nee	
Politie	53%	182	47%	159
Douane	45%	127	55%	153
DV&O	95%	98	5%	5
KMar	64%	32	36%	18
Totaal	57%	439	43%	335

Tabel 16 Om welk(e) middelen gaat het? Meerdere antwoorden mogelijk (n=433)

	Handboeien		Korte wapenstok		Uitschuifbare wapenstok		Pepperspray		Vuurwapen		Gecertifi-ceerde diensthond		Anders, namelijk:	
Politie	99%	178	15%	27	84%	150	96%	172	72%	128	0%	0	7%	13
Douane	100%	125	6%	7	95%	119	100%	125	54%	68	0%	0	1%	1
DV&O	100%	97	22%	21	91%	88	99%	96	99%	96	1%	1	18%	17
KMar	97%	31	16%	5	78%	25	91%	29	94%	30	0%	0	25%	8
Totaal	100%	431	14%	60	88%	382	97%	422	74%	322	0%	1	9%	39

Tabel 17 Hoe vaak heb je deze middelen toegepast in de afgelopen 12 maanden? (schatting) (n=417)

	Nooit		1-2 keer		3-5 keer		6-10 keer		11-20 keer		21-30 keer		31-40 keer		41-50 keer		Meer dan 50 keer	
Handboeien	53%	220	18%	76	7%	29	5%	22	5%	20	2%	9	2%	8	2%	8	5%	22
Korte wapenstok	96%	244	3%	8	0%	1	0%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Uitschuifbare wapenstok	90%	341	7%	27	2%	8	0%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Pepperspray	97%	384	2%	9	1%	3	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Vuurwapen	98%	321	2%	5	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Gecertificeerde diensthond	99%	155	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	1%	1
Anders	85%	103	8%	10	4%	5	0%	0	0%	0	1%	1	1%	1	0%	0	1%	1
Totaal	100 %	417	100 %	417	100 %	417	100 %	417	100 %	417	100 %	417	100 %	417	100 %	417	100 %	417

Tabel 18 Draag je nog andere geweldsmiddelen dan eerder genoemd? (Handboeien, korte wapenstok, uitschuifbare wapenstok, pepperspray, vuurwapen, gecertificeerde diensthond) (n=434)

	Nee		Ja, namelijk	
Politie	98%	175	2%	4
Douane	99%	124	1%	1
DV&O	80%	78	20%	20
KMar	78%	25	22%	7
Totaal	93%	402	7%	32

Tabel 19 Is het voor jou duidelijk wanneer je daarvan gebruik mag maken? (n=32)

	Helemaal duidelijk		Duidelijk		Neutraal		Enigszins onduidelijk		Helemaal niet duidelijk	
Politie	25%	1	75%	3	0%	0	0%	0	0%	0
Douane	100%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
DV&O	35%	7	45%	9	15%	3	5%	1	0%	0
KMar	71%	5	29%	2	0%	0	0%	0	0%	0
Totaal	44%	14	44%	14	9%	3	3%	1	0%	0

Tabel 20 Beschik je ook over hulpmiddelen jegens ingeslotenen? (n=769)

	Nee		Ja, namelijk:	
Politie	80%	270	20%	68
Douane	99%	274	1%	4
DV&O	69%	71	31%	32
KMar	76%	38	24%	12
Totaal	85%	653	15%	116

Tabel 21 Heb je bij het gebruik van deze hulpmiddelen wel eens geweld moeten gebruiken? (n=116)

	Ja		Nee	
Politie	49%	33	51%	35
Douane	50%	2	50%	2
DV&O	50%	16	50%	16
KMar	100%	12	0%	0
Totaal	54%	63	46%	53

Tabel 22 Heb je beschikking over beschermende middelen, zoals een mondkapje en/of kogel- of steekwerend vest? (n=766)

	Nee		Ja, namelijk:	
Politie	43%	145	57%	193
Douane	54%	150	46%	127
DV&O	5%	5	95%	96
KMar	22%	11	78%	39
Totaal	41%	311	59%	455

Tabel 23 Beschik je over de juiste uitrusting die past bij jouw werkzaamheden? (n=766)

	Ja		Nee	
Politie	73%	247	27%	91
Douane	81%	223	19%	54
DV&O	75%	76	25%	25
KMar	86%	43	14%	7
Totaal	77%	589	23%	177

Tabel 24 Leveren de opleidingen/trainingen je voldoende kennis en vaardigheden om je bevoegdheden goed te kunnen uitoefenen? (n=727)

	Ja		Nee	
Politie	80%	255	20%	62
Douane	88%	231	12%	32
DV&O	78%	76	22%	21
KMar	92%	46	8%	4
Totaal	84%	608	16%	119

Tabel 25 Leg je geregeld opnieuw examens af om jouw bevoegdheden te behouden? (n=747)

	Ja		Nee	
Politie	92%	302	8%	27
Douane	90%	242	10%	28
DV&O	92%	90	8%	8
KMar	74%	37	26%	13
Totaal	90%	671	10%	76

Tabel 26a Kun je aangeven in welke mate je het eens bent met de volgende stellingen? Ik zou meer taken binnen mijn functie willen doen. (n=741)

Organisatie	Helemaal oneens	Een beetje oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	n.v.t.	Totaal	Gemiddeld cijfer
Politie	18	8	47	83	163	5	324	4,17
Douane	28	18	93	61	52	16	268	3,52
DV&O	5	7	19	24	39	4	98	3,99
KMar	2	2	19	15	9	3	50	3,72
Totaal	53	35	178	183	263	28	741	

Tabel 26b Ik heb behoefte aan meer geweldsbevoegdheid en -middelen om mijn taken te kunnen uitvoeren

	Helemaal oneens	Een beetje oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	n.v.t.		Gemiddeld cijfer
Politie	44	29	89	56	84	22	324	3,53
Douane	73	33	69	34	20	40	269	3,06
DV&O	11	5	16	25	35	6	98	3,88
KMar	15	6	15	5	3	6	50	2,86
Totaal	143	73	189	120	142	74	741	

Tabel 26c Ik beschik over passende middelen en opleiding/training om met agressie en geweld om te gaan

	Helemaal oneens	Een beetje oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	n.v.t.		Gemiddeld cijfer
Politie	59	47	60	85	46	27	324	3,29
Douane	17	24	60	67	66	34	268	3,91
DV&O	4	16	22	38	15	3	98	3,54
KMar	5	6	7	10	17	5	50	3,86
Totaal	85	93	149	200	144	69	741	

Tabel 26d De opleiding voor het examen Boa Basisbekwaamheid sluit voldoende aan op mijn werkzaamheden

	Helemaal oneens	Een beetje oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	n.v.t.		Gemiddeld cijfer
Politie	106	81	58	49	24	6	324	2,45
Douane	48	49	60	76	31	5	269	3,03
DV&O	67	19	7	3	1	1	98	1,52
KMar	25	7	6	8	2	2	50	2,22
Totaal	246	156	131	136	58	14	741	

Bijlage 3 Onderzoeken naar norm-conform handelen door Rijksrecherche, politie en OM

Feitenonderzoek en strafrechtelijk onderzoek door de Rijksrecherche

Het OM kan opdracht geven aan de Rijksrecherche om een onderzoek te starten naar een geweldsaanwending door een opsporingsambtenaar (art. 49 Pw 2012). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen algemene opsporingsambtenaren en boa's. Volgens de Aanwijzing taken en inzet rijksrecherche zijn – voor zover hier relevant – typische zaken waarin de Rijkrecherche onderzoek uitvoert:

- vuurwapengebruik dat heeft geleid tot enig letsel of de dood;
- toepassing van een geweldsmiddel die heeft geleid tot zwaar lichamelijk letsel of de dood;
- overlijden van of zwaar lichamelijk letsel bij een persoon die aan de zorg van de overheid was toevertrouwd, zoals een gedetineerde.[138]

Er kan aanleiding zijn om een dergelijk onderzoek uit te voeren wanneer een officier van justitie een melding heeft gedaan van een incident. De melding wordt gedaan bij een meldkamer van de Rijksrecherche en wordt vervolgens opgepakt door een van de vijf Rijksrecherche-locaties. Deze zal beoordelen of de Rijksrecherche een onderzoek start.

Het onderzoek wordt uitgevoerd onder het gezag van de officier van justitie. In eerste instantie wordt het onderzoek, conform de Aanwijzing geweldsaanwending opsporingsambtenaar, doorgaans niet vormgegeven als een opsporingsonderzoek, maar als een feitenonderzoek. Het doel van zo'n onderzoek is om vast te stellen of het geweldgebruik in overeenstemming met de geweldsinstructie (in de betekenis van artikel 90novies Sr) is geweest. De betrokken ambtenaar wordt in dit onderzoek niet als verdachte aangemerkt, maar hem komt wel een beroep op het zwijgrecht toe. Wanneer op grond van het feitenonderzoek het vermoeden ontstaat dat sprake is geweest van een strafbaar feit, wordt een opsporingsonderzoek gestart. Wanneer op grond van de melding direct het vermoeden bestaat dat een strafbaar is begaan, bijvoorbeeld omdat sprake is geweest van buitensporig geweld, zal direct een opsporingsonderzoek worden gestart. Het is aan de zaaks-OvJ om hierover te beslissen. Aan de hand van de onderzoeksresultaten zal de zaaks-OvJ beoordelen of een strafrechtelijke vervolging opportuun is en, zo ja, ter zake van welk strafbaar feit. Wanneer sprake is van vuurwapengebruik met letsel is aan de hoofd-OvJ om een vervolgingsbeslissing te nemen, nadat deze zich heeft laten adviseren door de Adviescommissie politieel vuurwapengebruik.
Of een geval daadwerkelijk wordt onderzocht, hangt af van verschillende factoren, waaronder capaciteit. In beginsel worden alle gevallen waarin vuurwapengebruik heeft geleid tot letsel of de dood, onderzocht.[139] Op grond van de resultaten van het onderzoek van Rijksrecherche beoordeelt het OM of de opsporingsambtenaar rechtmatig heeft gehandeld en, zo nee, of er aanleiding is voor strafrechtelijk vervolging van de opsporingsambtenaar.

Feitenonderzoek en strafrechtelijk onderzoek door de politie

Als een geweldsaanwending niet door de Rijksrecherche wordt onderzocht, maar wel een redelijk vermoeden bestaat van schuld aan een strafbaar feit, kan de politie een onderzoek starten. Evenals bij Rijksrecherche-onderzoeken is dit in de meeste gevallen in eerste instantie een feitenonderzoek,

[138] De Rijksrecherche doet ook onderzoek in geval van verdenkingen van corruptie door opsporingsambtenaren. Deze onderzoeken zijn voor het onderhavige onderzoek niet relevant, omdat zij niet betrekking hebben op de toepassing van bevoegdheden.
[139] https://www.rijksrecherche.nl/onderzoeken/geweldgebruik-politie.

om vast te stellen of de opsporingsambtenaar de geweldsinstructie heeft nageleefd. Wanneer er concrete feiten en omstandigheden worden vastgesteld op grond waarvan het vermoeden bestaat dat een strafbaar feit is begaan, zal het onderzoek overgaan in een opsporingsonderzoek, waarbij de betrokken opsporingsambtenaar als verdachte wordt aangemerkt.

Disciplinair onderzoek

De werkgever van een (buitengewoon) opsporingsambtenaar kan een intern disciplinair onderzoek instellen naar de desbetreffende opsporingsambtenaar, wat kan leiden tot het treffen van bepaalde maatregelen tegen de betrokken opsporingsambtenaar. Bij de politie bestaat een afdeling Veiligheid Integriteit en Klachten (VIK). Ook sommige andere werkgevers voeren soms interne onderzoeken uit, in ieder geval wanneer sprake is van het vermoeden van een integriteitsschending. De KMar heeft een cluster Integriteit, waar de sectie Interne Onderzoeken onderdeel van uitmaakt.[140] De Douane heeft geen eigen bureau voor interne onderzoeken, maar mogelijke integriteitsschendingen worden wel onderzocht door het Bureau Integriteit en Veiligheid van de Belastingdienst.[141] Ook DJI, waar DV&O onder valt, kent een Bureau Integriteit.[142]

In het kader van het door ons uitgevoerde onderzoek is alleen gesproken met een adviseur van de Staf Korpschef van de Politie die de VIKs in haar portefeuille heeft. Daarom kunnen we niet zeggen over de wijze waarop interne onderzoeken bij andere werkgevers dan de politie worden uitgevoerd.

Er wordt binnen de politie onderscheid gemaakt tussen onderzoek in disciplinaire zaken, strafrechtelijk onderzoek en feitenonderzoek na geweldsaanwending. In disciplinaire zaken wordt onderzocht of sprake is geweest van plichtsverzuim in de zin van artikel 76 van het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). Daarbij kunnen drie soorten onderzoek worden uitgevoerd, die in het Protocol voor onderzoek in disciplinaire zaken politie als volgt worden beschreven:

- **oriënterend onderzoek**: een onderzoek door het VIK dat inzicht dient te verschaffen in het desbetreffende feitencomplex en/of de mogelijke rol hierin van een of meer medewerkers, teneinde vast te stellen of er al dan niet sprake is van een redelijk vermoeden van plichtsverzuim.
- **lijnonderzoek**: een eenvoudig onderzoek naar gedragingen waarbij er een vermoeden bestaat van plichtsverzuim. Het wordt verricht door de lijn (leidinggevende), niet door het VIK.
- **disciplinair onderzoek**: een onderzoek door het VIK na de constatering dat er sprake is van een redelijk vermoeden van plichtsverzuim waarbij gegevens worden verzameld en vastgelegd met het oog op de vraag of er op basis van relevante feiten en omstandigheden sprake is van een door de betrokkene gepleegd plichtsverzuim.

Al deze soorten onderzoeken worden uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag, nadat in een triageproces is beoordeeld of een onderzoek zal worden ingesteld en, zo ja, welk type. De onderzoeken zijn gericht op het beoordelen of sprake is geweest van plichtsverzuim. Daarbij kan het gaan om onrechtmatig of strafbaar handelen, maar ook andere vormen van plichtsverzuim kunnen worden onderzocht. Wanneer sprake is van een verdenking van strafbaar feit, kan een (strafrechtelijk) opsporingsonderzoek worden gestart. Het kan daarbij gaan om een strafbaar feit dat is begaan in het kader van de uitoefening van bevoegdheden van de desbetreffende politieambtenaar, maar ook om andersoortige feiten, bijvoorbeeld in de privésfeer. Wanneer sprake is geweest van gebruik van geweld, maar het incident niet door de Rijksrecherche wordt onderzocht, kan een feitenonderzoek worden gestart, waarbij wordt onderzocht of het geweld conform de

[140] https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2023/06/07_achter_de_schermen_06-2023#:~:text=bij%20het%20cluster%20Integriteit,de%20politietaak%20binnen%20de%20krijgsmacht.
[141] https://www.overdedouane.nl/organisatie-douane/organogram-douane/bureau-veiligheid--integriteit.
[142] https://www.dji.nl/over-dji/organisatie-dji/bureau-integriteit.

Ambtsinstructie is toegepast. Is dat niet het geval en ontstaat het redelijke vermoeden dat een strafbaar feit is begaan, dan het feitenonderzoek overgaan in een opsporingsonderzoek.

Vervolging

Op grond van artikel 2 lid 3 Sv is alleen de rechtbank Midden-Nederland bevoegd om een opsporingsambtenaar, waaronder een boa-VI, te berechten wanneer deze wordt vervolgd naar aanleiding van geweldsgebruik in het kader van de uitoefening van de functie, terwijl desbetreffende opsporingsambtenaar op grond van artikel 7 lid 1 Pw 2012 in beginsel bevoegd was om geweld toe te passen.[143] In alle andere gevallen waarin een opsporingsambtenaar wordt vervolgd wegens een strafbaar feit dat tijdens het werk zou zijn begaan, zijn alle rechtbanken bevoegd.[144]

Beoordeling juridische constructie

Artikel 17 lid 4 Ambtsinstructie is onvolledig, omdat deze bepaling niet op alle boa's-VI van toepassing is. In de praktijk is dit opgelost doordat de boa's die niet worden genoemd, geweldsmeldingen via de teammanager doen bij de direct toezichthouder, die tevens de hulp-OvJ is. De direct toezichthouder beoordeelt vervolgens ook de geweldsaanwending. Voor deze huidige praktijk, die begrijpelijkerwijs is ontstaan als gevolg van de leemte in de wet, bestaat geen wettelijke grondslag.

[143] Artikel 2 lid 3 Sv luidt: 'De rechtbank Midden-Nederland is bij uitsluiting bevoegd indien een ambtenaar, aan wie bij of krachtens artikel 7, eerste of negende lid, van de Politiewet 2012 of artikel 6, eerste lid, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend, wordt vervolgd naar aanleiding van het in de uitoefening van zijn functie gebruiken van geweld.'

[144] Dat geldt ook wanneer sprake is geweest van de toepassing van geweld in de zin van artikel 7 lid 1 Pw 2012 waarvoor de desbetreffende boa niet bevoegd is gemaakt.

DSP-groep BV

Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
IBAN: NL28 INGB 0004 6225 36
Btw-nummer: NL006785438B01
www.dsp-groep.nl

Als onafhankelijk bureau ondersteunen wij ministeries, provincies en gemeenten en maatschappelijke organisaties met toegankelijke en toepasbare onderzoeksresultaten en adviezen. Wij moedigen onze medewerkers aan om te doen waar zij goed in zijn en zich hierin te blijven ontwikkelen. Waar mogelijk werken wij samen met vaste freelancers en organisaties met aanvullende expertise en kwaliteiten.

Om nieuwe perspectieven en positieve energie te bieden, leggen wij verbinding tussen de verschillende thema's waarop wij werken en bewegen wij ons voortdurend tussen verschillende werelden. Goed beleid is inclusief en neemt verschillende soorten kennis mee. Onze kracht ligt in onze gedrevenheid, betrokkenheid en een frisse, onafhankelijke blik.

Wat we doen
DSP-groep zorgt voor gedegen kennis, nieuwe perspectieven en positieve energie in complexe maatschappelijke opgaven. Wij ontwikkelen advies en beleid vanuit en voor de mensen om wie het gaat. Advies en beleid waar onze opdrachtgevers graag mee verder gaan. Advies en beleid dat werkt.

Meer weten
Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten.