



# Gezamenlijke actieagenda gemeentelijke handhaving 2022-2024

Gemeentelijke handhaving als professie!



## **Colofon**

### *Auteurs*

Martijn Groot-Nibbelink  
Nils Krüger  
Peter ten Hove

### *Foto omslag*

Margot Brakel

### *Vormgeving*

Chris Koning (VNG)

# Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Handhaving als professie	5
1 Handhavers treden gezagsvol op	10
2 Een gelijkwaardige samenwerking	14
3 Werken in een veilige en integere werkomgeving	17
4 Kwaliteit door opleiding en training	20
5 Handhavers werken informatiegestuurd	22
6 Financiële paragraaf	23
7 Handhaving in gemeenten	25

# Voorwoord

Voor u ligt de richtinggevende actieagenda Gemeentelijke Handhaving 2022-2024 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze geeft een doorwrocht en integraal beeld van wat we de komende jaren willen bereiken en hoe we daar komen.

De actieagenda is opgesteld met het oog op de verschuivende aard en omvang van de taken en verantwoordelijkheden van de gemeentelijke handhavers. De afgelopen jaren heeft het taakveld zich versneld ontwikkeld en wij merken in de praktijk dat er meer gevraagd wordt van de gemeentelijke handhavers, wat ook tot uitdrukking komt in de toegenomen eisen aan hun inzet.

Ook is het aantal BOA's fors toegenomen en vindt er in toenemende mate een maatschappelijke discussie plaats over de complementaire rol van onze handhavers. Het is dan ook tijd om een stap vooruit te zetten en ook expliciet onze rol als goed werkgever waar te maken en de belangen van BOA's te borgen. Zeker ook gelet op het verharde maatschappelijke debat en de gevaarstelling waar onze handhavers zich mee geconfronteerd zien.

De agenda kent de volgende uitgangspunten:

- Serieus werk maken van uniformering en professionalisering waardoor de (h)erkenning van de gemeentelijke handhaver toeneemt;
- Het stelsel centraal gaan ondersteunen en faciliteren, en gemeenten adviseren in hun groeipad;
- Recht doen aan de eigenstandige en complementaire rol, taken en verantwoordelijkheden van gemeenten als volwaardig partner binnen een geïntegreerd stelsel gericht op leefbaarheid en veiligheid;
- Het vinden van de juiste balans tussen centraliseren en institutionaliseren en het respecteren van de lokale en/of regionale autonomie, waaronder die van de lokale driehoek.

Wij beseffen dat de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze ambitieuze agenda zal verschillen van gemeente tot gemeente. Maar met een concreet groeipad, een realistisch tijdspad en een stapsgewijze, verantwoorde en gedoseerde aanpak, ontstaat met deze agenda wel een lonkend perspectief.

Als Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn we ervan overtuigd dat de Actieagenda Gemeentelijke Handhaving 2022-2024 een goede uitgangssituatie biedt voor de verdere samenwerking met onze gecentraliseerde partners, waaronder de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie.

*Bas van den Tillaar*  
(Commissie Veiligheid en Bestuur van de VNG)

# Handhaving als professie

Deze actieagenda vraagt om een gezamenlijke visie van gemeenten, de VNG en partners op de doorontwikkeling en (in)richting van de gemeentelijke handhavings- en toezichtzaken op het gebied van leefbaarheid en veiligheid per 2025.

De stip op de horizon is een professioneler handhavings- en toezichtapparaat met een duidelijke taak en goede (operationele) samenwerking met in- en externe veiligheidspartners, met name politie. Ook een apparaat dat wendbaar en voldoende adaptief is om (lokale) ontwikkelingen in criminaliteits- en leefbaarheidsvraagstukken en verwachtingen in de samenleving bij te houden.

Het doel is om met behoud van de lokale autonomie meer uniformiteit te creëren in de uitvoering van handhavings- en toezichtstaken in gemeenten. Om in gezamenlijkheid een kader neer te zetten voor gemeentelijke handhaving met een duidelijke beroepsidentiteit. Waarbij de handhaver en toezichthouders als zodanig worden herkend en erkend door de burgers en partners.

*“Samen met alle bewoners, ondernemers, bezoekers en ketenpartners maken en houden wij onze gemeenten leefbaar, veilig en schoon. Wij zijn aanspreekbaar en geven op een aansprekende wijze invulling aan onze eigen taken, rollen en verantwoordelijkheden. Voor handhaving en toezicht geldt dat wij op het juiste moment op de juiste plaats willen zijn en slim en snel handelen. Dit kunnen wij door flexibele inzet te plegen en te sturen op harde en zachte informatie en samenwerking. Daarmee zijn we een betrouwbare partner en herkenbaar. De veiligheid en professionaliteit van onze medewerkers staat voorop.”*

## Aanleiding

De afgelopen decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan waarbij de handhavings-, toezichts- en veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie.

Gemeenten, vooral de kleinere en die op het platteland, beklagen zich vaak over de groeiende afstand tot de politie. Met name ingegeven door het sluiten van politieposten, verminderen van openingstijden, herverdelen van capaciteit naar de steden en langere aanrijtijden<sup>1</sup>. Zeker na de vorming van de Nationale Politie was de groeiende afstand tussen politie en lokaal gezag op het platteland een terugkerend punt van zorg en kritiek<sup>2</sup>. Voor gemeenten en burgemeesters vormen de eigen boa's en de afdelingen belast met toezicht en handhaving dan wel openbare orde en veiligheid het belangrijkste vehikel om hier een antwoord op te vinden.

De gemeenten konden niet veel anders dan specifieke taken van de politie zo goed en kwaad als het kon door eigen handhavers en toezichthouders te laten uitvoeren en de regie in de lokale veiligheidszorg nadrukkelijker in eigen hand nemen. In 2016 heeft de VNG de visie 'Omdat de burger dat van ons verwacht: handhaving sterk in de openbare ruimte'<sup>3</sup> vastgesteld.

De praktijk wijst inmiddels uit dat de professionalisering van handhaving in de gemeenten verder doorontwikkeld kan worden om zo (nog) beter aan te sluiten bij de behoefte vanuit de maatschappij. Ook hebben zich in

1 Terpstra, 2002; Huberts et al., 2004; Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010; Terpstra et al., 2016

2 Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015

3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Omdat de burger dat van ons verwacht; handhaving sterk in de openbare ruimte*, Den Haag, 2016

de afgelopen periode diverse ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op voornoemde visie. Zoals discussies over de toekomstige (in)richting, de uit- en toerusting van toezichthouders en handhavers en hun respectievelijke taken en verantwoordelijkheden. Een aantal pilots zijn daar een voorbeeld van: verkeershandhaving, korte wapenstok, domeinoverstijgend werken en domeinoverstijgende bevoegdheden (vanuit de wens tot flexibilisering van het stelsel).

In onderstaand figuur is een opsomming van gemeentelijke handhavings- en toezichtstaken weergegeven die door gemeentelijke handhaving worden uitgevoerd. De uitvoering van de taken verschilt per gemeente en/of per handhaver.



Opsomming uitvoering taken gemeentelijke handhaving leefbaarheid en veiligheid

De handhaving van de coronamaatregelen heeft de discussie over de taken, rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en eigen veiligheid van gemeentelijke handhavers en toezichthouders verder versterkt. Mede hierdoor is op verzoek van de VNG door Bas van Stokkum en Jan Terpstra van de Radboud Universiteit een essay 'Meer armslag voor Boa's'<sup>4</sup> geschreven. Dit essay levert eveneens een bijdrage aan de gedachtenvorming over de positie van handhavers en is gebruikt als input voor deze actieagenda.

4 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Meer armslag voor boa's: volwaardig handhaven in de openbare ruimte Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*. Den Haag, februari 2021.

Voornoemde ontwikkelingen en ontwikkelingen in andere domeinen van het boa-bestel zijn voor het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) mede aanleiding geweest om een visie op de boa-functie en het boa-bestel te maken. Hiertoe hebben zij een eerste beschouwing<sup>5</sup> voor een schriftelijke consultatie aan een groot aantal partners voorgelegd. De VNG heeft met inhoudelijke input van meerdere gemeenten hier een schriftelijke reactie<sup>6</sup> op gegeven. De reactie dient als belangrijke basis voor deze actieagenda. Het ministerie van JenV heeft de inbreng van partners in de tweede versie van de beschouwing verwerkt.

De minister van JenV heeft vervolgens een voortgangsbrief boa's<sup>7</sup> naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin worden de ontwikkelingen en de stand van zaken rondom boa's nader toegelicht, met de eerste beschouwing als bijlage. Over veel punten waar de VNG in het kader van professionalisering van handhaving in de schriftelijke reactie voor pleit vindt constructief overleg plaats tussen VNG, JenV, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie. Op een aantal punten is nog verschil van inzicht.

Een actieagenda

De VNG, gemeenten én partners zijn allemaal doordrongen van de noodzaak om de handhavings- en toezichtstaken vanuit goed werkgeverschap verder te professionaliseren en resultaten te bereiken. Zo is in het coalitieakkoord 2021-2025 opgenomen:

*“Met inachtneming van de verschillende verantwoordelijkheden wordt de samenwerking tussen de politie en de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) verder geprofessionaliseerd.”*

Professionalisering van handhavings- en toezichtstaken kan alleen plaatsvinden als er samenspel is tussen alle partijen en tussen kennis, lokale en nationale regelgeving, voldoende instrumenten en financiële investeringen. Wel vanuit het perspectief dat de respectievelijke organisaties verschillende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden hebben.

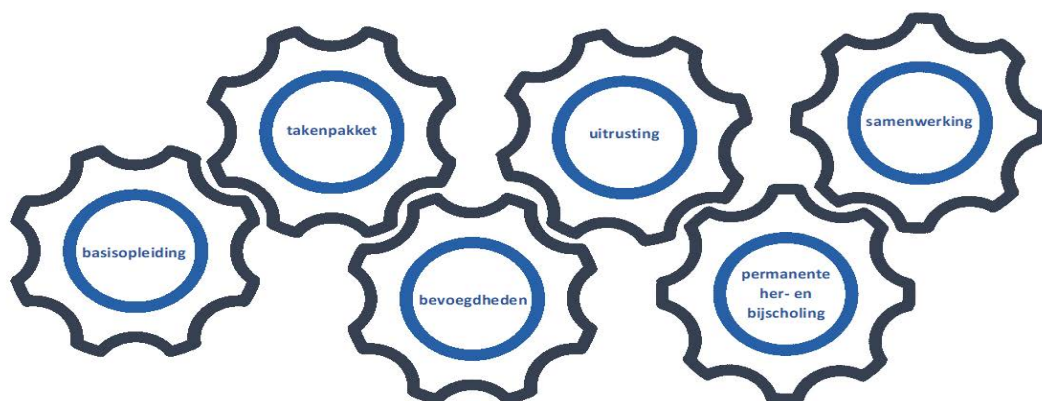
Ook zal er voldoende oog, ruimte en vertrouwen moeten zijn om recht te doen aan de lokale situatie, denk aan de lokale autonomie, beschikbare capaciteit, inrichtingskeuzes, specifieke leefbaarheidsvraagstukken, de bestuurlijke context en afspraken over regionale samenwerking.

Een gezamenlijke aanpak brengt met zich mee dat er op het hele handhavings-, toezichts-, leefbaarheids- en veiligheidsdomein wat gebeurt. In samenhang. Er is voor ons allemaal meer dan genoeg te doen. Veel gemeenten hebben behoefte aan ondersteuning om hun handhavings- en toezichtsteams (verder) te professionaliseren. Meer uniformiteit en professionaliteit zorgt voor een beter imago waarmee burgers en partners de handhavers en toezichthouders meer erkennen en herkennen. De ontwikkelingen, knelpunten en (tegenstrijdige) belangen in het huidige systeem rondom de gemeentelijke handhavers en toezichthouders vragen om focus en actie. Vanuit die gedachte is deze Gezamenlijke Actieagenda Gemeentelijke Handhaving tot stand gekomen. De verschillende onderdelen om handhaving verder te laten professionaliseren en gemeenten goed werkgeverschap te laten tonen, kunnen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Het is een integraal pakket aan maatregelen die op elkaar ingrijpen.

5 Brief 'Schriftelijke consultatie eerste beschouwing boa-bestel en boa-functie' van Ministerie JenV met kenmerk 3525970 d.d. 7 september 2021.

6 Brief 'Reactie consultatie eerste beschouwing boa-bestel en boa-functie' van VNG met kenmerk TLD/U202100901 d.d. 29 oktober 2021.

7 Kamerbrief 'Voortgangsbrief boa's november 2021' van Minister van JenV met kenmerk 3553355 d.d. 12 november 2021.

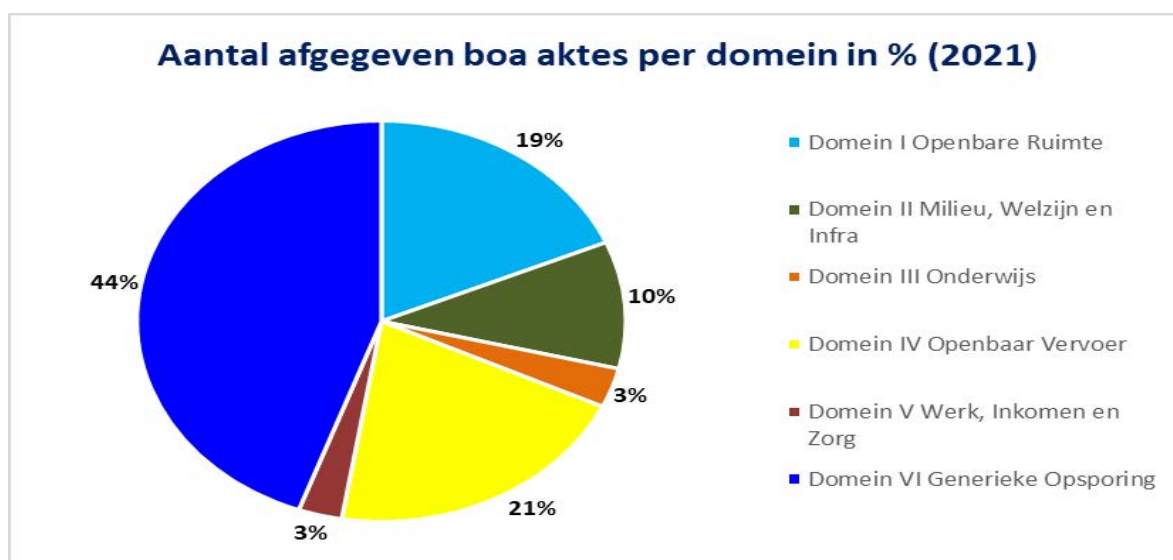


*Onderdelen professionalisering en goed werkgeverschap handhaving*

Gelet op de urgentie van deze agenda is ook versterking van de uitvoeringskracht noodzakelijk. Dit is wat ons betreft dan ook de start van een langdurige samenwerking waarin we continu blijven zoeken naar verbetering in de uitvoering. De ambitie van deze actieagenda is groot, dat komt door de lopende ontwikkelingen. Daarom is deze actieagenda dynamisch en kent het veel actiepunten. Goed is om daarbij op te merken dat door de ontwikkelingen in het werkveld van de handhavers en toezichthouders veel actiepunten, al dan niet, gezamenlijk zijn opgepakt en nog lopen. Jaarlijks wordt de voortgang van de uitvoering van deze actieagenda geëvalueerd en daar waar nodig bijgesteld.

De VNG benadrukt het belang van deze (verdere) professionalisering, maar ook van goed werkgeverschap vanuit gemeenten. Wij faciliteren en ondersteunen gemeenten hierin. Door onze lobby en belangenbehartiging namens gemeenten naar het rijk komt de actieagenda tot uitvoering.

In onderstaande grafiek is weergegeven dat het aantal boa's in domein I, Openbare Ruimte inmiddels 19% van het totaal aantal boa's over de 6 domeinen in Nederland is. Zij vertegenwoordigen hiermee een aanzienlijk deel van de opsporingsambtenaren.



Naast boa's domein I, Openbare Ruimte hebben gemeenten handhavers of toezichthouders op leefbaarheid en veiligheid zonder opsporingsbevoegdheid. Landelijk is dit aantal per gemeente niet inzichtelijk.



## Leeswijzer

Hoofdstuk 1 tot en met 5 beschrijven de centrale thema's waarmee handhaving en toezicht verder geprofessionaliseerd kan worden. Elk thema begint met de beschrijving van een toekomstvisie en vervolgens welke acties er nodig zijn om hier uitvoering aan te geven. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen actiepunten die vanuit de VNG worden uitgevoerd en actiepunten die samen met partners worden uitgevoerd. Hoofdstuk 6 is de financiële paragraaf met een opsomming van de mogelijke incidentele en structurele financiering om kracht bij deze actieagenda te zetten. Hoofdstuk 7 beschrijft de context van handhaving in gemeenten.

# 1 Handhavers treden gezagsvol op

**Handhavers en toezichhouders hebben een professionele uitstraling en treden namens de overheid gezagsvol en veilig op. Zij zijn als zodanig landelijk meer eenduidig herkenbaar voor burgers en partners. Met behoud van lokale autonomie en wendbaarheid is er sprake van centraal beleid en een regierol van de VNG gericht op het realiseren van uniformiteit tussen gemeenten in taken, bevoegdheden en toe- en uitrusting.**

Op fundamenteel niveau hebben gemeenten nog verschillen van inzicht over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de eigen handhavers en toezichhouders. Samen met de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie wordt gewerkt aan een uniform(er) kader: een herkenbaar, uitlegbaar en betrouwbaar stelsel. Waarbij rechtszekerheid en rechtseenheid voorop staan.

Op een lager niveau spitst de discussie zich toe op de vraag wie wat doet. Hierin zullen fundamentele en door-dachte keuzes en beslissingen genomen moeten worden. Met oog voor de impact. In de tussentijd wordt al gewerkt aan een uniform stelsel voor een goede uit- en toerusting van gemeentelijke toezichthouders en handhavers.

De handhavers en toezichhouders werken onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur aan een leefbare, schone en veilige gemeente. Het gezag van de burgemeester over het lokale politiewerk wordt effectief en krachtig in de lokale driehoek gevoerd, waarbij politie, handhavers en toezichhouders samen optrekken en capaciteit vanuit politie is geborgd. In het integraal veiligheidsbeleid ontwikkelt de gemeente een visie op integrale handhaving waaronder die op het gebied van leefbaarheid en veiligheid. Op basis van dit beleid worden in het integraal handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) prioriteiten en meetbare doelstellingen gesteld.

Handhavings- en toezichtsteams groeien als uitvoerders van het lokale veiligheidsbeleid. Handhavers en toezichhouders ontwikkelen zich tot de veiligheidsmakelaars in de wijk, waardoor de effectiviteit van het lokale leefbaarheids- en veiligheidsbeleid toeneemt. Zij zijn het gezicht van de gemeente in de publieke ruimte, de ogen en oren op straat in de wijk(en) voor de gemeente, voor de politie, voor jeugdwerkers en voor sociale wijkteams. De invulling van de positie en het werk van de handhavers en toezichhouders is onderhevig aan verschillen in onder meer de omvang en aard van de problemen die zich lokaal voordoen, de beschikbare capaciteit voor handhaving en toezicht en de kenmerken van de lokale samenleving (bijvoorbeeld stedelijk en dicht bevolkt versus agrarisch en dun bevolkt).

De handhaver en toezichthouder krijgen een duidelijk en afgebakend takenpakket waarbij zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke aspecten aan bod komen. Ook kan gedacht worden aan preventieve inzet op jeugd en aanwezigheid als lokale host. Landelijk komt hiervoor een kader met een minimale basis van een handhaver en toezichthouder qua taken en bevoegdheden, zoals geïllustreerd in volgend figuur.

*Landelijk kader minimale basis handhaver gemeenten*

Handhavers en toezichhouders hebben uiteraard primair een handhavende en toezichthoudende functie en stellen zich dienstbaar op. In eerste instantie spreekt de handhaver of toezichthouder burgers aan om hun problematische gedrag te corrigeren maar tegelijk moet van meet af aan duidelijk zijn dat sancties kunnen volgen als dat gedrag niet wordt bijgesteld. De handhaver of toezichthouder kiest daarmee uit een reeks van onderling samenhangende strategieën – informeren, adviseren, waarschuwen, sanctioneren – die oplopen in de mate waarin zij een ingrijpend karakter hebben<sup>10</sup>.

UIT TE BREIDEN TAKEN/TAAKGEBIEDEN PER GEMEENTE	Integraal handhaver / Specialist handhaving leefbaarheid & veiligheid	Toezicht en handhaving Buitengebied		Opleiding/cursus toezicht en handhaving Buitengebied	
		Ondermijning		Opleiding/cursus Ondermijning	
		Jeugd		Opleiding/cursus Jeugdboa	
		Toezicht en handhaving evenementen		Opleiding/cursus toezicht en handhaving evenementen	- Bodycam - Wapenstok/pepperspray
		Toezicht en handhaving Alcoholwet		Met goed gevolg examen toezichthouder Alcoholwet afgelegd conform eisen ExTH	
MINIMALE BASIS HANDHAVER ALLE GEMEENTEN	Handhaver leefbaarheid & veiligheid	Toezicht en handhaving op leefbaarheid & veiligheid o.b.v. taakomschrijving gemeente en strategisch veiligheidsbeleid/HUP	Algemeen Opsporingsambtenaar, met beperkte taakstelling	- Mbo Handhaving, Toezicht en Veiligheid - RTGB-3 - PHB	- Uniform handhaving (VNG) - Vervoersmiddel (auto, scooter/fiets) - Transportboeien - Steekwerend vest - Portofoon (C2000) met backup
			Aangewezen toezichthouder Awb (APV, Parkeerverordening, Afvalstoffenverordening, etc)		
	Functie	Taken	Bevoegdheden	Opleiding/kennis	Uitrusting/middelen

Handhavers hebben een algemene opsporingsbevoegdheid met beperkte taakstelling al dan niet met een 'passieve bevoegdheid', uiteengezet in de taakomschrijving van de gemeente. Op landelijk niveau wordt de lokale taakstelling van de handhavers op hoofdlijnen getoetst en worden algemene kaders gesteld. De handhaver beperkt zich primair tot de gemeente(n) waar hij in dienst is.

Handhavers dragen het modeluniform<sup>8</sup> met een aantal specifieke (combinaties van) kenmerken. De VNG heeft de intellectuele eigendomsrechten op het ontwerp. De voertuigen van handhavers hebben landelijk uniforme striping. Het modeluniform levert een bijdrage aan de professionalisering, gezag, veiligheid, herkenbaarheid én imago van handhavers.

#### Wat is daarvoor nodig vanuit de VNG?

- **Werkgroep Handhaving:** voor de voorbereiding, advisering en ontwikkeling van diverse thema's binnen gemeentelijke handhaving en voor de uitvoering van een aantal actiepunten wordt uiterlijk 1 juli 2021 een Werkgroep Handhaving geformeerd. Met deze werkgroep ontstaat er uitvoeringskracht en vertegenwoordiging vanuit gemeenten. De werkgroep wordt ambtelijk vertegenwoordigd vanuit een aantal kleine, middelgrote en grote gemeenten, gemeentelijke netwerken, zoals G4, G40, M150, P10 en van burgemeesters die lid zijn van de commissie Bestuur en Veiligheid. De werkgroep werkt onder verantwoordelijkheid van de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG. Daarbij kan de werkgroep adviserend en/of ondersteunend zijn aan het 'Ondersteuningsnetwerk leefbaarheid en veiligheid/BOA-platform' (zie hoofdstuk 2).
- **Strategisch beleid handhaving:** ter ondersteuning van gemeenten vult de VNG uiterlijk 1 januari 2024 de strategische visie op handhaving aan op de handreiking '[Kernbeleid veiligheid 2021](#)', zodat gemeenten handhaving prominenter in hun integraal veiligheidsbeleid kunnen opnemen. In aanvulling of separaat op dit beleid werken gemeenten toe naar een strategische visie op handhaving met een beschrijving over:
  - Integraal handhaven met boa's in andere domeinen en toezichthouders van bijvoorbeeld politie, Provincie, Omgevingsdienst en indien relevant Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer;
  - Handhavingsstrategie in aansluiting op 'Landelijke handhavingsstrategie 2.0';
  - Informatiegestuurd toezicht (zie hoofdstuk 5).

8 Modeluniform voor Buitengewoon Opsporingsambtenaren Openbare Ruimte ("BOA-ORuniform").

Om het strategisch beleid handhaving om te zetten in concrete en uitvoerbare acties, stellen gemeenten een (jaarlijks) handhaving uitvoeringsprogramma op (zie hoofdstuk 2).

- **Modeluniform handhaving:** de VNG evalueert uiterlijk 1 juni 2023 het beheer en gebruik van het modeluniform BOA en op basis van de uitkomsten wordt het modeluniform waar nodig aangevuld en/of aangepast. De in juni 2022 te publiceren JenV richtlijn zal hierbij worden betrokken.
- **Modelstriping voertuigen handhaving:** om gemeenten te faciliteren wordt uiterlijk 1 september 2022 een modelstriping voor voertuigen van handhaving binnen de juridische kaders vastgesteld. De opmaak is uniek dat wordt beschermd door een octrooi en mag daarmee niet worden gebruikt anders dan, onder licentie, door gemeentelijke handhavingdiensten. Veilig werken op- en aan de weg is geborgd door gebruik van reflectie materiaal. Gemeenten kunnen dit toepassen om zo meer uniformiteit en herkenbaarheid van handhaving te krijgen.
- **Landelijk functieprofiel handhaver:** om gemeenten te faciliteren stelt de VNG uiterlijk 1 juli 2023 een landelijk eenduidig selectie- en functieprofiel met functieomschrijving voor de handhaver op. In de functieomschrijving staat een minimale basis aan taken en bijbehorende benodigde bevoegdheden (opsporing strafbare feiten, bestuursrechtelijke handhaving, bevoegdheid tot gebruik van geweld, fouilleren, bewapening en uitrusting). Gemeenten kunnen dit profiel aan hun eigen functiehuis toevoegen.
- **Toolkit communicatie:** Om het imago van de handhaver te verbeteren ontwikkelt de VNG uiterlijk 1 januari 2024 een toolkit communicatie voor gemeenten, die ook deels te gebruiken is door andere partners zoals de politie. VNG verkent de mogelijkheden om deze toolkit gezamenlijk met JenV te ontwikkelen en of hier financiële middelen vanuit motie Hermans voor beschikbaar gesteld kunnen worden (zie hoofdstuk 6).

#### Wat is daarvoor nodig samen met partners?

- **Algemene opsporingsbevoegdheid:** zoals aangegeven pleit de VNG voor een algemene opsporingsbevoegdheid met een beperkte taakstelling. Uiteengezet in de taakomschrijving van de gemeente die bepaalt hoe de handhaver wordt ingezet. De reden hiervan is om de praktijk van handhavers beter te laten aansluiten op het beleid en wet- en regelgeving. Vanuit JenV is het advies gegeven om hier niet op in te zetten. Het standpunt is dat algemene opsporingsbevoegdheid is toebedeeld aan de politie. De taken en bevoegdheden van de handhaver blijven verschillen met die van de politie. Er zijn echter inmiddels meerdere ontwikkelingen waardoor beleid en wet- en regelgeving beter gaat aansluiten op een meer flexibele, brede (domeinoverstijgende) inzet van handhavers. Deze zijn opgenomen in onderstaande actiepunten. Na de uitkomst van deze ontwikkelingen verkent VNG met partners of een algemene opsporingsbevoegdheid nog een toegevoegde waarde heeft.
- **Actualisatie leefbaarheids criterium:** de taken van handhavers (boa's domein I) worden afgebakend met het leefbaarheids criterium.<sup>9</sup> Onderzoeken<sup>10</sup> en gesprekken met partners uit het boa-stelsel hebben dilemma's aan het licht gebracht omtrent de toepassing van dit leefbaarheids criterium, die erop wijzen dat de taakafbakening niet altijd duidelijk is. Om heldere landelijke duiding te geven aan het takenpakket van boa's in dit domein is het leefbaarheids criterium geactualiseerd en aangepast naar 'inzet criterium', dit is opgenomen in de Beleidsregels boa, paragraaf 6. Het inzet criterium is vergeleken met het leefbaarheids criterium helderder geformuleerd en meer gericht op de uitvoerbaarheid. Er is toegevoegd dat door de boa's te handhaven feiten niet zien op de openbare orde. Het inzet criterium benadrukt ook dat boa's alleen worden ingezet wanneer er geen sprake is van te verwachten gevaarstelling. Dit is nader uitgewerkt in het zogenaamde handelingsperspectief gevaarstelling. Met behulp van voorbeelden wordt inzichtelijk gemaakt in welke omstandigheden boa's een taak hebben en wanneer het werk verandert in een taak voor de politie. Het handelingsperspectief is richtinggevend, omdat situaties in de praktijk verschillen door de speciale context ter plaatse. Het handelingsperspectief is te vinden als bijlage bij de Beleidsregels boa. De VNG h blijft een bijdrage leveren aan de actualisering van het inzet criterium en/of het handelingsperspectief gevaarstelling.
- **Flexibele inzet:** bij een aantal gemeenten lopen pilots voor additionele taken en bevoegdheden van

<sup>9</sup> Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, paragraaf 6.1

<sup>10</sup> M. Abraham en P. van Soomen (DSP Groep in opdracht van WODC/JenV, 2020). Buitengewoon veilig. *Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. B. van Stokkom en J. Terpstra (Radboud Universiteit, 2021), Meer armslag voor Boa's: volwaardig handhaven in de openbare ruimte

handhavers, waarbij ook wordt gekeken naar flexibilisering van de domeinindeling. JenV verkent samen met partners, waaronder de VNG, in 2022 welke mogelijkheden er zijn voor meer flexibele inzet van handhavers. Gezien de steeds grotere behoefte aan bredere inzet van handhavers, is het van belang dat een handhaver meer flexibel over domeinen en gemeentegrenzen kan worden ingezet. Verkend wordt hoe aan de behoeften van werkgevers kan worden voldaan. Inzet is om flexibiliteit te bieden met behoud van de waarborgen voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de gezagsuitoefening van de driehoek.

- **Handelingsverlegenheid:** in de praktijk worden handhavers doorlopend geconfronteerd met situaties waarin zij niet bevoegd zijn op te treden, maar waarbij het publiek dat wel van hen verwacht. Denk bij boa's domein I aan fietsendiefstal, winkeldiefstal, mishandeling en openlijke geweldpleging. Zij kunnen dat (niet-optreden) moeilijk uitleggen aan de inwoners van de gemeente. De huidige opsporingsbevoegdheden zijn dan beperkend en omslachtig. De samenleving verwacht dat de overheid altijd handelt, juist ook bij deze en andere opzichtige feiten. Welke partij dat doet is in die zin minder relevant en is ook afhankelijk van de lokale context van handhavingsprioriteiten en voorhanden capaciteit. Ook dit valt of staat met nauwe samenwerking en duidelijkheid over ieders rol, taken en verantwoordelijkheden. Op basis van het maatschappelijke debat en gevoerde gesprekken is JenV op zoek naar oplossingen voor deze zogenoemde 'handelingsverlegenheid'. JenV verkent samen met partners, waaronder de VNG, in 2022 en 2023 welke mogelijkheden er zijn om handhavers meer handvatten te geven om op te kunnen treden in situaties waar de burger dat van hen verwacht. Uiteraard onder de juiste voorwaarden en met waarborging van hun eigen veiligheid.

## 2 Een gelijkwaardige samenwerking

**Handhavers hebben een gelijkwaardige samenwerking met in- en externe partners en voelen met deze partners een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De samenwerking tussen handhavers en de politie verdient meer institutionalisering, waarbij de samenwerking niet (meer) afhankelijk is van individuele lokale stakeholders. Ze handelen vanuit een gezamenlijk belang en hebben hetzelfde belang voor ogen: een leefbare, schone en veilige omgeving.**

Gemeenten hebben een eigenstandige taak, rol en verantwoordelijkheid waar het gaat om gemeentelijk toezicht en gemeentelijke handhaving. Deze dient duidelijker zichtbaar te worden, ook om hier goed op aanspreekbaar te zijn en er op een aansprekende wijze invulling aan te geven. De verwachtingen van de steeds mondiger wordende inwoner nemen toe. Daarnaast heeft de gemeente eigenstandige verantwoording af te leggen aan de politiek en de media.

Meer en meer vormen de handavings- en toezichtstaken van gemeenten een integraal onderdeel van een sluitende keten gemeente-nationale politie-openbaar ministerie. Daarbij zijn gemeenten eigenaar en leverancier van informatie en hebben zij een complementaire rol, zoals waar het gaat om beleidsvorming en het treffen van maatregelen. In veel opzichten zijn de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken dan ook volwassen geworden en wordt er meer gevraagd aan opleidingen en competenties van professionele toezichthouders en handhavers.

Er is gelijkwaardige samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen, collega gemeenten en partners zoals politie en Openbaar Ministerie, provincie, en groene boa werkegevers zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Het lokaal bestuur voert hier een integraal (domeinoverstijgend) veiligheidsbeleid. De focus wordt niet beperkt tot het domein van de openbare ruimte, maar ook overige domeinen die relevant zijn voor de lokale veiligheid worden betrokken. Zoals in hoofdstuk 1 omschreven heeft de gemeente een strategische visie op integrale handhaving met daarin opgenomen de (flexibele) inzet van handhavers en boa's in andere domeinen. Ook samenwerking met de partners zoals de politie én aandacht voor zowel preventie als repressie. Lokale overleggen, zoals de lokale driehoek, moeten hier meer aandacht voor hebben. Concreet betekent dit dat andere domeinen periodiek aan tafel zitten en de gemeente een regierol vervult, of waar het gebieden betreft die gemeente-overstijgend zijn, de provincie of centrumgemeente een regierol vervult. Uiteraard behouden alle betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid, maar de gemeente brengt hen bijeen en borgt de integraliteit. Urgent aandachtspunt hierin is de betrokkenheid van gesprekspartners uit domein II, zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Voor sommige gemeenten kan deze regierol en integrale aanpak nieuw zijn. Niet alle gemeenten zullen er volledig klaar voor zijn om toezicht en handhaving integraal op verschillende beleidsterreinen en over meerdere domeinen uit te voeren. De lokale behoefte en afspraken worden in een convenant met onderdelen als prioritering, taakverdeling, capaciteitsverdeling, informatiedeling en bijstand vormgegeven.

De samenwerking en samenloop met het taakgebied van de politie is enorm belangrijk en in ontwikkeling. De politie heeft enkele nationale prioriteiten zoals de aanpak van cybercrime en ondermijning. Tegelijkertijd zijn er ook steeds meer activiteiten in de openbare ruimte zoals demonstraties, festivals en evenementen. De verwachting is dat deze ontwikkelingen zich zullen voortzetten. Door de inzet van gemeentelijke toezichthouders en handhavers hebben zij in de wijk een zeer belangrijke informatiepositie. Voor de integrale aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken worden betere (operationele) afspraken gemaakt over de samenwerking en waar nodig geformaliseerd. Er is een duidelijke rol- en taakverdeling tussen handhavers en politie waaronder een betere definiëring van openbare orde en welke taken hierin niet bij handhavers maar bij de politie horen. Zij hebben gezamenlijke briefings, toegang tot elkaars bureaus en het (gedeeltelijk) kunnen raadplegen van elkaars

informatie in aanwezige systemen. Daarnaast is voor back-up van de handhaver, met behulp van C2000 portofoons of een andere directe aansluiting bij de meldkamer van de politie, een goede afstemming met de meldkamer van de politie onmisbaar. Maar óók afstemming met de meldkamer en beschikbaarheid van het systeem voor back-up tijdens crisissituaties, omdat dit bijdraagt aan een efficiënte samenwerking tussen politie en handhavers en de eigen veiligheid van handhavers borgt. Zie het voorbeeld van gemeente Rotterdam en de politie<sup>11</sup>:

*“Boa’s in Rotterdam gaan nauwer samenwerken met politie. Rotterdam is de eerste gemeente die de samenwerkingsafspraken tussen boa’s en politie heeft vastgelegd.”*

Op langere termijn zijn structurele borging van regie op de samenwerking en informatie-uitwisseling van belang. Dat betekent dat de handhaver van de toekomst zelfstandig(er) kan optreden en daarvoor ook de bevoegdheden heeft.

De samenwerking tussen gemeenten, de direct toezichthouders en de toezichthouders wordt verder geïnstitutionaliseerd. De (direct) toezichthouders in de betreffende gemeente hebben een adviserende en toetsende rol en moeten proactief en in preventieve zin betrokken worden bij het plannen van voorgenomen activiteiten en de inzet van handhavers. Zij zijn een volwaardig gesprekspartner en leveren een actieve bijdrage aan overleggen waar over de inzet van handhavers wordt gesproken.

De rol van de (direct) toezichthouders komt eveneens aan de orde in de ontwikkeling van de nieuwe AMvB bewapening en uitrusting. Om de rol van de toezichthouders zoals vastgelegd in het Boa Besluit adequaat te kunnen vervullen is het voor de toezichthouders noodzakelijk een goede informatiepositie te hebben.<sup>12</sup> Hiervoor acht JenV het belangrijk dat de toezichthouders beter zijn aangehaakt op het werkkterrein van handhavers waarin zij een formele rol vervullen. Uiteraard geldt wel dat zij daartoe voldoende in staat worden gesteld door de gemeenten, bijvoorbeeld middels jaarverslagen of andere informatie waarover de toezichthouders dienen te beschikken.<sup>13</sup>

#### Wat is daarvoor nodig vanuit de VNG?

- **Inbedding lokale driehoek:** zoals opgenomen in het actiepunt Strategisch beleid handhaving (zie [hoofdstuk 2](#)) nemen gemeenten de samenwerking met de politie als vast onderwerp op in het lokale integrale veiligheidsbeleid. Om de samenwerking verder in de lokale driehoek in te bedden komt de samenwerking als vast agendapunt aan de orde.

#### Wat is daarvoor nodig samen met partners?

- **Ondersteuningsnetwerk Toezicht en Handhaving:** voor de uitvoering van de acties en om gemeenten vanuit goed werkgeverschap bij de professionalisering van hun handhavingsorganisaties te adviseren en ondersteunen, wordt het Ondersteuningsnetwerk Toezicht en Handhaving ingericht. In dit netwerk werken ervaringsdeskundigen en experts (uit praktijk en wetenschap) van VNG, een aantal gemeenten, JenV, BZK, OM, politie en desgewenst andere veiligheidspartners samen. In 2022 verkent de VNG samen met JenV en de andere partners de governance, inrichting en structuur van dit netwerk, alsmede de verhouding tot andere overleggen, zoals de werkgroep werkgroep Handhaving.
- **Meer bekendheid ‘Beleids- en uitvoeringsagenda politie-boa’s’<sup>14</sup>:** vanuit JenV, politie en VNG wordt ingezet op meer bekendheid van deze agenda bij het lokaal bestuur, zodat de uitvoering van deze agenda een wederkerig karakter krijgt vanuit het lokaal bestuur. In de bestuurlijke overlegcyclus zal de beleids- en uitvoeringsagenda een terugkerend onderwerp worden in bijvoorbeeld het LOVP, SBV en overleggen van de G4, G40 en M50. Een van de onderwerpen op de beleidsagenda is het opstellen van een handhavingsarrangement tussen de gemeente en de politie. Deze is in het volgende actiepunt opgenomen. In 2022 verkent JenV met politie en VNG hoe gezamenlijk een gedragen dynamische agenda vormgegeven kan worden die aansluit bij de huidige ontwikkelingen.

11 Binnenlands Bestuur (17 februari 2022). [Boa’s in Rotterdam gaan nauwer samenwerken met politie.](#)

12 De rol van de toezichthouders staat afzonderlijk beschreven in artikelen 36 t/m 40 van het Boa besluit.

13 Zie o.a. Boa besluit, art. 41.

14 Tweede Kamer 2019-2020, 29 628, nrs. 931 en 958.

- **Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP):** alle gemeenten hebben vanaf 1 juli 2023 samen met politie en openbaar ministerie en andere relevantie partners (zoals andere gemeenten, provincie, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer) een (jaarlijks) HUP. Gemeenten kunnen hierbij gebruik maken van de handreiking 'Kernbeleid veiligheid 2021'. De lokale driehoek stelt dit HUP vast, desgewenst kan een gemeente het HUP ook laten vaststellen door de gemeenteraad. In het uitvoeringsprogramma staan afspraken over prioritering, taakverdeling, capaciteitsverdeling, informatiedeling (briefings en -gedeeltelijk- kunnen raadplegen van elkaars informatie toegang tot elkaars systemen) en bijstand (goede afstemming met de meldkamer van de politie voor back-up met behulp van -C2000- portofoons). Het zogenoemde 'handhavingsarrangement' met operationele afspraken tussen politie en gemeente, dat voort komt uit de 'Beleids- en uitvoeringsagenda politie-boa's', kan volledig opgenomen worden in het HUP.
- **Regierol op integrale handhaving:** JenV verkent samen met VNG welke handvatten aan gemeenten geboden kunnen worden voor meer structurele samenwerking om hun regierol op de integrale handhaving te vervullen. Waar het werkgebieden van boa's en handhavers betreft die gemeente-overstijgend zijn, gaan JenV en VNG hierover in gesprek met de beleidsverantwoordelijke departementen en het IPO. Deze handvatten zijn aanvullend op het actiepunt Strategisch beleid handhaving (zie hoofdstuk 2).
- **(Direct) toezichthouder:** om betrokkenheid van de toezichthouders over de hele linie te versterken, wil JenV de huidige regels over de frequentie en mate van afstemming tussen de toezichthouders aanscherpen. Om gegevens beter vergelijkbaar te maken en daarmee de informatiepositie van toezichthouders te verbeteren, wordt ingezet op het stroomlijnen van de manier waarop eenheden en parketten gegevens verzamelen. De VNG is van mening dat de onafhankelijke (direct) toezichthouder meer oog moet hebben voor lokale prioriteiten, handelingsperspectief en problemen, terwijl hij blijft staan voor de eenheid van beleid en de herkenbaarheid en uitlegbaarheid van de inzet en kritisch vinger aan de pols blijft houden over de inzet van middelen. De VNG verkent in 2023 met JenV, politie en OM welke concrete maatregelen kunnen worden genomen om de samenwerking met de (direct) toezichthouder te verbeteren.
- **Digitale tool inzicht lokale afspraken en bevoegdheden:** om de informatiepositie van de gemeenten, (direct) toezichthouder en Justis te verbeteren verkent de VNG de behoefte aan een landelijke digitale tool voor de registratie van:
  - a. Welke handhavers (boa's) welke bevoegdheden voor opsporing en voor bestuurlijk toezicht en handhaving hebben;
  - b. In welke gebieden handhavers strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk toezicht mogen houden, waaronder convenanten die tussen gemeenten en/of andere partners zijn afgesloten;
  - c. Lokale operationele afspraken gemeente(n) met politie en andere partners zijn gemaakt (zie [actiepunt HUP](#)).

Het doel van deze tool is om voor gemeenten, politie, OM, JenV en Justis de juiste informatie op het juiste niveau voor de juiste partner beschikbaar en inzichtelijk te hebben. Op dit moment zijn deze gegevens niet direct inzichtelijk en kost het veel tijd als men deze gegevens wil hebben. Deze digitale tool kan mogelijk in één tool met de [tool veilige werkomgeving](#).



# 3 Werken in een veilige en integere werkomgeving

**Handhavers moeten hun werk veilig kunnen uitvoeren en betrouwbaar zijn voor hun omgeving. Zij kunnen rekenen op een werkgever en (direct) toezichthouders die instaan voor de veiligheid van de handhavers en hier een visie op hebben. Handhavers worden in staat gesteld situationeel gezaghebbend op te treden en beschikken daartoe over de juiste middelen. Zij hebben het recht om met de juiste kennis en middelen hun veilige ruimte te creëren. Handhavers zijn zich hier meer bewust van en worden steeds professioneler in het veilig en integer uitoefenen van hun taak.**

Gemeenten hebben vanuit goed werkgeverschap een verantwoordelijkheid voor het welzijn en de gezondheid van hun handhavers waar die zich gehoord, begrepen, gesteund en geholpen voelen. Agressie en geweld tegen handhavers horen niet bij het werk, dat moet duidelijk zijn. Dat vraagt om een duidelijke gedeelde organisatienorm ten aanzien van grensoverschrijdend gedrag en heldere protocollen die daarop gericht zijn. Daarnaast is training, opleiding en coaching nodig, zodat handhavers in dreigende situaties de-escalerend kunnen werken.

Het risico op gevaarstelling is hierbij de belangrijkste factor. Handhavers worden niet ingezet in situaties met een evident verhoogd risico op agressie en geweld. Een veilige taakuitvoering door handhavers is onlosmakelijk verbonden met sensitiviteit voor (potentieel) gevaarlijke situaties, samenwerking en informatieuitwisseling met de Nationale Politie en de discussie over verdedigingsmiddelen en/of bewapening en uitrusting van handhavers. Het borgen van een veilige taakuitvoering door handhavers is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten als werkgever. Gemeenten dienen daartoe handhavers te voorzien van voldoende en adequate uitrusting zoals een portofoon of een beschermend vest. Deze inschatting is niet altijd makkelijk en wordt door de werkgever niet alleen gemaakt. Daarom pleit de VNG de toekenning van geweldsbevoegdheden en verdedigings- dan wel geweldsmiddelen aan handhavers en de toekenning van de boa bevoegdheid zelf in de lokale driehoek plaats te laten vinden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met professionaliteit van de handhavers en de organisatie. Gemeenten kunnen zelf binnen de vaststaande kaders beslissen of zij gebruik willen maken van extra -mits toegekende- middelen of bevoegdheden. Daarnaast is een noodzaak tot transparante, eenduidige criteria voor het toekennen van bevoegdheden en verdedigingsmiddelen en de wijze waarop het ministerie meer focus legt op marginale toetsing.

Daarnaast is een veilige taakuitvoering door handhavers afhankelijk van randvoorwaarden, zoals: gevolgde basisopleiding, permanente her- en bijscholing, verdedigingsmiddelen, uitrusting die zij vanuit de gemeente beschikbaar krijgen en samenwerking met politie. Handhavers beschikken desgewenst over de vigerende verdedigingsmiddelen, maar niet over een vuurwapen dat wij als geweldsmiddel zien. De invulling van deze taakstelling van de handhaver vindt zoals bij hoofdstuk 1 aangegeven plaats in de lokale driehoek en wordt uiteengezet in de taakomschrijving van de gemeente. Voor de eigen veiligheid van de handhaver en de (verdere) professionalisering pleit de VNG ervoor om de transportboeien in het vervolg te rekenen tot de basisuitrusting van handhavers (boa's domein 1) met de vereiste vakbekwaamheid<sup>15</sup>. Voor de toekenning van de wapenstok als verdedigingsmiddel wachten wij op de uitkomsten van de pilot korte wapenstok.

Ook moet de meldings- en aangiftebereidheid bij handhavers omhoog. Geweld moet altijd worden gemeld en dit moet zo eenvoudig mogelijk zijn, ook anoniem. Belangrijk daarbij is ook dat de opvang en nazorg van slachtoffers en het thuisfront goed is geregeld. Die zorgplicht na een incident moet vanzelfsprekend zijn. Om intimidatie en geweld tegen handhavers te monitoren en te weten in welke mate handhavers gebruik maken van hun geweldsbevoegdheden en verdedigingsmiddelen is het van belang landelijk overzicht te hebben.

<sup>15</sup> Regeling Toetsing Geweldsbeheersing, bevoegdheid tot gebruik van geweld, foullering en dragen van handboeien.

Handhavers hebben, zeker door de vaak voorkomende combinatie van hun strafrechtelijke en bestuursrechtelijke taken, een kwetsbare functie. Voor het borgen van de integriteit heeft de handhaver een persoonlijke periodieke screening en een brede screening van de omgeving van de handhaver vóór het afgeven van de akte. In de opleidingseisen zal in de toekomst ook getoetst worden aan (mentale) weerbaarheid. In aannameprocedures zou naast een landelijke screening ook (mentale) weerbaarheid onderzocht moeten worden. Een soortgelijke screening en intake als bij de politie is voor handhavers het meest toepasselijke.

Hoewel handhavers bevoegd zijn het arrestantenvervoer uit te voeren, betreft dit voor een groot aantal gemeenten een onwenselijke taak. Gezien het relatief kleine aantal arrestanten door handhavers in vergelijking met de politie, moeten gemeenten hiervoor een zeer kostbare en complexe infrastructuur en werkwijze ontwikkelen en implementeren. Bovendien is er bij arrestantenvervoer risico op escalatie en geweldgebruik en dit raakt de discussie over de uitrusting van de handhavers.

#### Wat is daarvoor nodig vanuit de VNG?

- **Handleiding veilige werkomgeving:** ter ondersteuning van gemeenten ontwikkelt de VNG in afstemming met de 'Taskforce Onze Hulpverleners Veilig' uiterlijk 1 januari 2023 een handleiding veilige werkomgeving. Deze handleiding voor handhavers, leidinggevend en gemeenten beschrijft hoe geweld tegen handhavers, bedreiging en intimidatie voorkomen of beperkt kan worden en wat gemeenten moeten doen indien er zich wel dergelijke incidenten hebben voorgedaan. Mogelijke onderdelen zijn een beschrijving van: het modelproces, een model voor een specifiek agressieprotocol voor de handhaver, te maken afspraken en het verhogen van de meldings- en aangiftebereidheid.
- **Protocol klachtenregeling:** ter ondersteuning van gemeenten ontwikkelt de VNG in afstemming met de 'Taskforce Onze Hulpverleners Veilig' uiterlijk 1 januari 2024 een protocol voor het instellen van een klachtenregeling bij gemeenten en het benoemen van vertrouwenspersonen die zijn toegespitst op het werk van de handhavers.
- **Steekwerend vest:** alle gemeenten hebben uiterlijk 1 juli 2023 hun handhavers minimaal uitgerust met een steekwerend vest. Gemeenten zijn hier zelf voor verantwoordelijk, vooralsnog is een landelijke aanbesteding niet wenselijk.

#### Wat is daarvoor nodig samen met partners?

- **AMvB bewapening en uitrusting:** de VNG pleit om de toekenning van geweldsbevoegdheden, verdedigingsmiddelen aan handhavers domein I en de toekenning van de boa-bevoegdheid zelf in de lokale driehoek plaats te laten vinden. Evenals een basisuitrusting voor handhavers. De lokale driehoek is echter geen bestuursorgaan en kan dus geen appellabele besluiten nemen in de zin van de Algemene wet Bestuursrecht. JenV werkt aan een nieuw besluit (algemene maatregel van bestuur: AMvB) dat specifiek zal toezien op de toekenning van geweldsmiddelen en uitrusting aan boa's die zijn aangewezen voor de opsporing van strafbare feiten. JenV verkent of de lokale driehoek een rol kan krijgen in advisering over de toekenning van bevoegdheden aan de minister, zodat wij ook beter in positie komen. De VNG levert een bijdrage aan de vormgeving van deze AMvB.
- **Basisuitrusting handhaver:** handhavers beschikken in veel gemeenten over bewapening en uitrusting. In domein I, dat voor het merendeel bestaat uit handhavers, mag reeds 65% van hen transportboeien toevoegen en beschikt 6% van hen over een wapenstok. De VNG pleit voor een basisuitrusting van handhavers en verkent samen met JenV, politie en Openbaar Ministerie om de transportboeien tot de basisuitrusting van handhavers (boa's domein 1) te laten behoren. RTGB 3 (bevoegdheid tot gebruik van geweld, fouilleren en dragen van handboeien) is hiermee een vereiste. Voor de toekenning van de wapenstok als verdedigingsmiddel wordt gewacht op de uitkomsten van de pilot korte wapenstok.
- **Digitale tool veilige werkomgeving:** om de informatiepositie van de gemeenten, en mogelijk partners als (direct) toezichthouder en Justis te verbeteren verkent de VNG met zijn partners en de 'Taskforce Onze Hulpverleners Veilig' een landelijke digitale tool voor de registratie van:
  - a. Welke handhavers (boa's) welke bevoegdheid hebben m.b.t. geweldsmiddelen;
  - b. Welke handhavers welke (permanente) her- en bijscholing hebben gevolgd;
  - c. Welke boa's deze geweldsmiddelen daadwerkelijk in de praktijk dragen;
  - d. Incidenten waarbij geweldsmiddelen zijn ingezet;

Het doel van deze tool is om voor gemeenten, politie, OM, JenV en Justis de juiste informatie op het juiste niveau voor de juiste partner beschikbaar en inzichtelijk te hebben. Op dit moment zijn deze gegevens niet direct inzichtelijk en kost het veel tijd als men deze gegevens wil hebben. Deze digitale tool kan mogelijk in één tool met de tool [inzicht lokale afspraken](#) uit hoofdstuk 2 ontwikkeld worden.

- **Back-up met portofoon:** voor de back-up van handhavers bij een onveilige of escalerende situatie kan een directe link met de meldkamer van de politie noodzakelijk zijn. Om gemeenten hierin te faciliteren verkent VNG de wenselijkheid en noodzakelijkheid van toegang tot het C2000 netwerk en neemt daar in navolging van JenV een landelijk standpunt over in. JenV is van mening dat een landelijke afspraak niet noodzakelijk is omdat in de praktijk elke gemeente zich kan aanmelden als gelieerde (zoals veelal al staande praktijk is) of het lokaal kunnen regelen. Voor de VNG zal het standpunt worden bepaald op basis van de volgende overwegingen: doel, nut en noodzaak, kosten, alternatieven, meerwaarde en de gevoelde behoefte. Ook kan ervoor gekozen worden alle handhavingsorganisaties uit te rusten met C2000 portofoons, waarbij wordt bepaald op welke wijze dit wordt gefinancierd
- **Screening:** JenV zet in afstemming met partners, zoals de VNG, stappen voor een aangescherpt beoordelingskader om de betrouwbaarheid van boa's te toetsen en voor een verhoging van de screening-snorm. Met de komst van de VOG-politiegegevens worden boa's met de geweldsbevoegdheid zwaarder gescreend. De resultaten van dit nieuwe instrument worden gebruikt om verdere stappen qua screening te overwegen. De VNG levert mede op basis van input van gemeenten een bijdrage aan de vormgeving van het beoordelingskader.
- **Arrestantenvervoer gemeenten:** gezien de kosten en het risico op escalatie en geweld is arrestantenvervoer door gemeenten onwenselijk. De VNG is van mening dat gemeenten zelf geen arrestanten (meer) vervoeren en dat de politie die deze taak (weer) op zich neemt. JenV treedt met VNG, politie en OM in gesprek om te bezien hoe deze praktijk kan worden aangepast en waar nodig regelgeving nuancering behoeft. Daarnaast maakt de VNG in 2022 met politie afspraken hoe en wanneer zij deze taak weer op zich kunnen nemen.

# 4 Kwaliteit door opleiding en training

**Handhavers hebben en houden de benodigde kennis en vaardigheden om hun toezicht- en handhavingstaken op het gebied van leefbaarheid en veiligheid professioneel en veilig uit te kunnen voeren. Door een duidelijk en aantrekkelijk functieprofiel, waaruit goed de toegenomen complexiteit en verantwoordelijkheden naar voren komen, verkrijgt de functie van handhaver een sterkere positie op de steeds competitievere arbeidsmarkt.**

Met de uitbreiding van taken, middelen en bevoegdheden en voor de (verdere) professionalisering moet ook geïnvesteerd worden in het verbeteren of optimaliseren van de opleiding en training van handhavers. Niet alleen in taken, bevoegdheden en relevante regelgeving wordt hun werk complexer en zwaarder, maar ook door hogere eisen aan informatie en informatieanalyse. Zij hebben en houden de benodigde competenties en vaardigheden voor het veilig, integer en professioneel uitvoeren van hun taken.

Er is een trend gaande van handhavers met relatief weinig opleiding uit de beginjaren naar medewerkers met hogere opleidingen op Mbo-3, Mbo-4 en Hbo-niveau. Dit vraagt wat van het zittend personeel en maakt tegelijkertijd dat veel gemeenten bij de werving al gebruik maken van de 'HTV norm' wat betekent dat een potentiële handhaver zonder Mbo-3 diploma voor Handhaving, Toezicht en Veiligheid niet in de voorselectie van de gemeente komt. Daarnaast kan het wenselijk zijn om als gemeenten een BGO (Betrouwbaarheid- en geschiktheid onderzoek) af te nemen, dit omdat de VOG in veel gevallen niet volstaat voor antecedenten onderzoeken of de psychische geschiktheid van de potentiële handhaver.

Met het verbeteren van de opleiding en training van de handhavers wordt ook geïnvesteerd in de verdere professionalisering. Er zijn verschillende wensen en suggesties gedaan ten aanzien van de opleiding van handhavers. Als belangrijk onderdeel van de professionalisering pleit de VNG daarom voor één landelijke Mbo-opleiding HTV met minimale instroomeisen zoals deze bij de huidige ROC's worden gegeven. Belangrijk hierbij is dat zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke kant van het vak uitvoerig aan bod komen.

Naast de basiskennis en -vaardigheden houden handhavers hun specialistische kennis op peil met permanent trainen en leren. Zo kunnen zij goed inspelen op actuele ontwikkelingen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid en veilig hun werk uitvoeren. Gemeenten faciliteren vanuit goed werkgeverschap hierin hun handhavers. Voor de initiële toetsing van de permanente her- en bijscholing moeten examineringseisen beter aansluiten op de praktijk van de handhaver.

In een krappe en competitieve arbeidsmarkt zullen we ons als gemeenten ook steeds nadrukkelijker moeten gaan profileren als aantrekkelijke werkgever die aantrekkelijke en veilige handhavingfuncties te bieden heeft. Denk ook aan gedegen opleidingspakket, in aanvulling op de vereiste beroepsopleidingen. Zo mogelijk, en waar dit bijdraagt aan onze positionering, flexibiliteit en resultaatgerichtheid, zullen wij ons ook moeten gaan verhouden tot inhuur van professioneel geschoolde handhavers. In dit kader kunnen we ook bezien of en op welke wijze uitdagingen in gezamenlijkheid met onze partners als het OM en de Nationale Politie kunnen worden aangepakt.

## **Wat is daarvoor nodig vanuit de VNG?**

- **Stageplaatsen:** met de groeiende vraag naar handhavers bij gemeenten neemt het belang voor nieuwe aanwas ook toe. In veel regio's is een nijpend tekort aan stageplaatsen. De VNG verkent in 2022 met Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en gemeenten hoe het aantal stageplaatsen voor scholieren van de HTV opleiding vergroot kan worden.

#### Wat is daarvoor nodig samen met partners?

- **Minimale eisen opleiders handhavers:** om belangenverstremgeling te voorkomen raadt de VNG af om de (direct) toezichthouder regie te laten voeren op een vorm van certificering voor opleiders en trainers van boa's. JenV verkent met partners, waaronder VNG, of en hoe minimale eisen aan de opleiders van handhavers worden gesteld. De VNG pleit ervoor deze rol bij een accreditatie-organisatie te beleggen waarin relevante partijen zijn vertegenwoordigd.
- **Vooropleidingseis handhavers:** een hogere vooropleidingseis draagt bij aan de verdere professionalisering van handhaving. VNG verkent met partners, waaronder JenV of en hoe een hoger minimaal opleidingsniveau en/of een hogere minimale vooropleiding van boa's, vastgelegd kan worden in landelijke uniforme eisen.
- **Permanente her- en bijscholing:** VNG verkent met partners, waaronder JenV, welke verbeteringen moeten worden aangebracht in de examinering en de permanente her- en bijscholing, zodat deze beter aansluit op de praktijk van de handhaver.
- **Arbeidsmarkt:** het positioneren van aantrekkelijke handhavingsfuncties op de arbeidsmarkt, alsmede het realiseren van aantrekkelijk werkgeverschap. Bezien ook wat in gezamenlijkheid kan worden opgepakt met partners, zoals opleidingen, de omgang met commerciële inhuur van handhavers en het voorkomen elkaar uit de markt te concurreren.

# 5 Handhavers werken informatiegestuurd

**Door informatiegestuurd toezicht te gaan houden en te handhaven zijn de handhavers daar waar zij nodig zijn. Ofwel: informatie en kennis verzamelen, delen en analyseren om op basis van overzicht en inzicht beslissingen te nemen over een effectieve aanpak van leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. De informatiepositie van een handhaver en een handhavingsorganisatie is essentieel om informatiegestuurd toezicht vorm te kunnen geven en als volwaardige partner efficiënt te kunnen handhaven. Er vindt – binnen de kaders van de wet – wederkerige informatie uitwisseling plaats met partners.**

Zoals eerder aangegeven heeft een professioneel handhavings- en toezichtapparaat een duidelijke taak en goede (operationele) samenwerking met in- en externe veiligheidspartners, met name politie. Belangrijk hierbij is een handhavingsorganisatie dat wendbaar en voldoende adaptief is om (lokale) ontwikkelingen in criminaliteits- en leefbaarheidsvraagstukken en verwachtingen in de samenleving bij te houden.

Handhavers zijn een belangrijke bron voor het verzamelen, verifiëren en doorgeven van gegevens en informatie. Zij hebben het contact met bewoners en partners. Met behulp van een informatiesysteem verzamelen handhavers informatie en kennis dat gedeeld en geanalyseerd wordt om op basis van overzicht en inzicht capaciteit in te zetten voor een effectieve aanpak.

Een sterke informatiepositie maakt handhaving een belangrijke gesprekspartner voor bestuur, politie, wijkteams en gemeentelijke afdelingen. Informatiegestuurd toezicht gaat specifiek ook over het toepassen van de informatie in de dagelijkse aansturing van de handhaving. Ook ondersteunt dit in het in beeld brengen van de resultaten van de inzet van handhaving.

Een handhaver moet zelfstandig taken uit kunnen voeren. De handhaver vervangt de politie niet, maar moet wel minder afhankelijk kunnen werken. Om adequaat en efficiënt te kunnen handhaven moet een handhaver de juiste en benodigde (justitiële) informatie kunnen raadplegen, zoals het vaststellen van identiteit op straat.

## **Wat is daarvoor nodig vanuit de VNG?**

- **Handreiking informatiegestuurd toezicht:** ter ondersteuning van gemeenten stelt de VNG uiterlijk 1 januari 2024 een handreiking op over 'Informatiegestuurd toezicht' over werken met een registratiesysteem, het analyseren van trends en ontwikkelingen, briefings (intern en extern met politie) en wijk- en taakgericht werken.

## **Wat is daarvoor nodig samen met partners?**

- **Raadplegen justitiële informatie:** JenV heeft aandacht voor de informatiepositie van de handhaver en zet onder andere in op betere toegang tot systemen, met name waar het gaat om het zelfstandig kunnen vaststellen van de identiteit. VNG verkent met JenV hoe de informatiepositie van de handhaver kan worden verbeterd en het mogelijk maken van ID-vaststelling op basis van het Rijbewijsregister voor handhavers (boa's domein I).

# 6 Financiële paragraaf

**We staan voor een grote opgave in het professionaliseren van handhaving op het gebied van leefbaarheid en veiligheid met goed werkgeverschap vanuit gemeenten. Als gemeenten hun handhavingsorganisaties (verder) willen professionaliseren zijn hier ook extra incidentele én structurele financiële middelen voor nodig.**

De Tweede Kamer heeft tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen de motie-Hermans c.s. aangenomen. Met deze motie wordt onder meer 200 miljoen euro vrijgemaakt voor handhaving en veiligheid, waarbij specifiek op capaciteit van (wijk)agent en de (groene) boa wordt gewezen. Van dit bedrag wordt structureel 25 miljoen euro vrijgemaakt voor de boa's, waarvan 5,5 miljoen voor de (groene) boa. Het resterende bedrag komt ten goede aan verdere professionalisering en veilige taakuitvoering van alle boa's in alle domeinen. Tot slot wordt geïnvesteerd in de capaciteit van boa's in de openbare ruimte. De toewijzing van extra structurele middelen is mede het resultaat van de lobby vanuit de VNG op het dossier handhaving naar het Rijk.

Aangaande de 13 miljoen euro voor toezicht en handhaving in de openbare ruimte is JenV in gesprek gegaan met de VNG, de G4-gemeenten en BZK over de vraag hoe de besteding vorm te geven. In het Strategisch Beraad Veiligheid van 14 februari 2022 is besloten om de 13 miljoen euro direct uit te keren aan gemeenten en via een decentralisatie-uitkering (Du). De structurele 13 miljoen euro via een bijdrage aan het gemeentefonds is bedoeld als impuls aan gemeenten om extra capaciteit voor handhavers vrij te maken. Als verdeelsleutel wordt gehanteerd: een vast bedrag (27.699 euro) van 75% + een aanvullend variabel bedrag op basis van inwoneraantal van 25%. Deze verdeelsleutel is bepaald op basis van de volgende 2 criteria:

- Extra aandacht voor de kleinere gemeenten: vooral de kleinere gemeenten kunnen extra gelden voor capaciteit goed gebruiken;
- Oog voor de grotere gemeenten met meer problematiek: het is ook belangrijk er rekening mee te houden dat de grote gemeenten ook met meer problematiek te maken hebben.

Door de combinatie van een vast bedrag en aanvullend variabel bedrag conform inwoneraantal wordt het beste rekening gehouden met beide criteria. Op basis van een verdeling 75%-25% geldt een maximaal bedrag van € 200.000 euro voor de grote gemeenten en hebben kleine gemeenten naar verhouding een groter bedrag om voor extra capaciteit handhaving in te zetten.

## Wat is daarvoor nodig vanuit de VNG?

- **Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering:** om deze actieagenda kracht bij te zetten wil de VNG de actieagenda laten opnemen in het jaarplan 2023 van de Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU). Voor het cluster OOV is tijdelijk extra capaciteit noodzakelijk. Hiervoor is een raming gedaan met een bedrag van € 100.000,- tot € 150.000,-. Een gedetailleerde berekening volgt later en wordt in de begroting van de GGU 2023 voorgesteld.

## Wat is daarvoor nodig samen met partners?

- **Opleiding en training handhavers:** vanuit de vastgestelde motie Hermans is 4,5 miljoen gereserveerd voor professionalisering. JenV verkent met partners, waaronder de VNG, een aantal elementen van professionalisering. Op basis hiervan kunnen eventueel wijzigingen plaatsvinden in de opleidings- en examineringssystematiek. Daarnaast wordt onderzocht of van dit geld een tegemoetkoming kan komen in opleidingskosten van alle boa's, waaronder handhavers. Ook kan verkend worden hoe meer stageplaatsen voor handhavers in opleiding gecreëerd kunnen worden.

- **Toolkit communicatie:** vanuit de vastgestelde motie Hermans is 4,5 miljoen gereserveerd voor professionalisering. JenV verkent met partners, waaronder de VNG, een aantal elementen van professionalisering. Zo ook de mogelijkheden om de toolkit communicatie gezamenlijk met JenV te ontwikkelen en of hier financiële middelen vanuit motie Hermans voor beschikbaar gesteld kunnen worden.
- **Capaciteit toezicht en handhaving openbare ruimte:** vanuit de vastgestelde motie Hermans is 13 miljoen gereserveerd voor toezicht en handhaving openbare ruimte. JenV inventariseert met de VNG op welke manier een tegemoetkoming voor capaciteit van de toezicht en handhaving in de openbare ruimte aan de gemeenten kan worden uitgekeerd. Hierbij is het van belang om vooral rekening te houden met kleine en middelgrote gemeenten, aangezien zij relatief veel moeten investeren. Een deel van de financiële middelen zouden toe moeten komen toe aan de Werkgroep Handhaving en het Ondersteuningsnetwerk Leefbaarheid en Veiligheid.
- **Veilige taak:** vanuit de vastgestelde motie Hermans is 0,5 miljoen gereserveerd voor veilige taak. JenV verkent met partners, waaronder de VNG, hoe extra middelen kunnen worden ingezet voor capaciteit voor het algehele stelsel van de boa's, het uitwerken van de verschillende prioriteiten uit de visie, domeinoverstijgende knelpunten en contacten met de verschillende domeinen.
- **Doorlooptijden Justis:** vanuit de vastgestelde motie Hermans is 0,5 miljoen gereserveerd voor doorlooptijden Justis. JenV verkent met partners, waaronder de VNG, hoe extra middelen kunnen worden ingezet voor capaciteit bij uitvoeringsorganisatie Justis, om aanvragen beter op te vangen en doorlooptijden te waarborgen dan wel te verlagen. Ook wordt verkend wat er verbeterd kan worden op het gebied van verwerkingssystemen, het productieproces en innovatieve ontwikkelingen.
- **Samenwerking politie en boa's:** vanuit de vastgestelde motie Hermans is 1 miljoen gereserveerd voor samenwerking politie en boa's. JenV verkent met partners, waaronder de VNG, hoe extra middelen kunnen worden ingezet over acties in het kader van verbetering van de operationele samenwerking, waaronder verbeterde informatiedeling en toegang tot systemen.



# 7 Handhaving in gemeenten

**De gemeentelijke toezichthouder en handhaver in de lokale veiligheidszorg en leefbaarheid is nog zichtbaarder en belangrijker geworden. Een handhaver heeft naast strafrechtelijke bevoegdheden (domein I) ook bestuursrechtelijke bevoegdheden.**

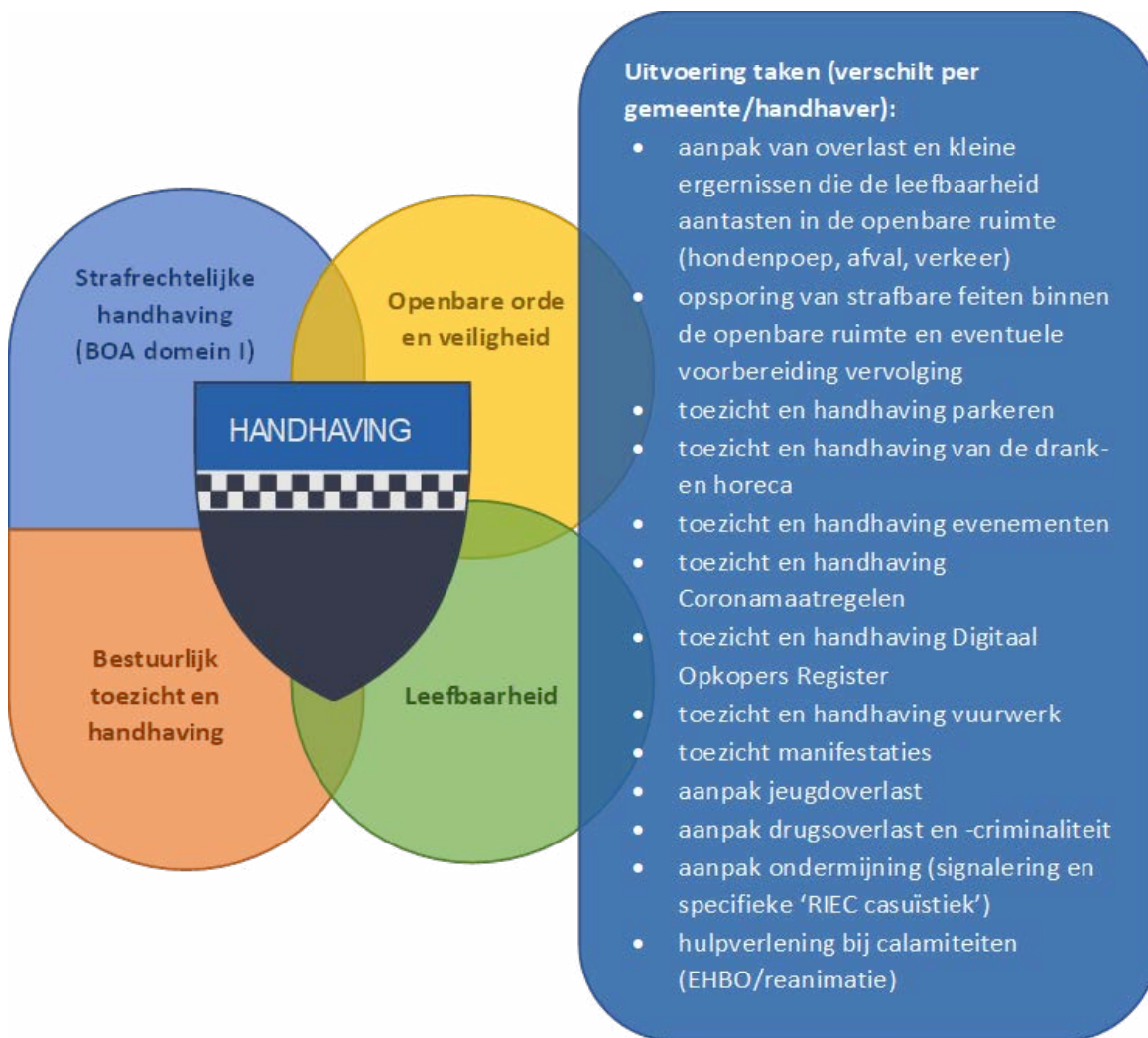
Van de 345<sup>16</sup> gemeenten in Nederland hebben de meesten zelf één of meerdere handhavers in dienst. Daarnaast zijn er ook gemeenten die een handhaver ter beschikking hebben via een samenwerkingsverband met andere gemeenten of via een samenwerkingsconvenant. Naast het verschil in het takenpakket van een handhaver verschilt ook de mate van professionaliteit van handhavers en handhavingsorganisaties in vooral kleine en middelgrote gemeenten. Deze verschillen worden eveneens bepaald door lokale verschillen in onder meer de omvang en aard van de problemen die zich lokaal voordoen en de kenmerken van de lokale samenleving (bijvoorbeeld stedelijk en dichtbevolkt versus agrarisch en dunbevolkt).

Tussen gemeenten bestaat nu nog verschil van inzicht over de rol van hun handhavers. De ene gemeente vindt dat handhavers meer bevoegdheden en middelen moet krijgen om te handhaven, terwijl andere gemeenten juist vinden dat specifieke bevoegdheden en (gewelds)middelen zijn voorbehouden aan de politie. Kortom, willen we de handhaver op een politieagent laten lijken of op een vriendelijke gastheer- of vrouw, vraagbaak en dienstverlener binnen zijn of haar eigen gemeente.

Bij gemeentelijke handhaving op het gebied van leefbaarheid en veiligheid en de functionaris die dit uitvoert worden diverse definities, begrippen en termen gebruikt. Voor de actieagenda wordt gesproken over de (gemeentelijke) toezichthouder, handhaver en handhaving. De gemeentelijke handhaver is de ambtenaar die bevoegd is als buitengewoon opsporingsambtenaar in domein I3 en aangewezen toezichthouder<sup>4</sup> is voor bestuursrechtelijke toezicht en handhaving op leefbaarheid en veiligheid.

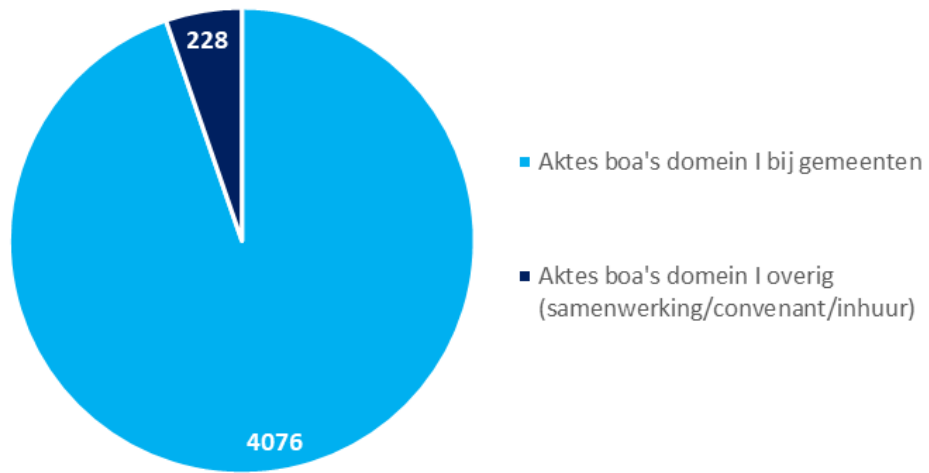
In onderstaand figuur worden alle taken weergegeven die bij gemeentelijke handhaving worden uitgevoerd. De uitvoering van de taken verschilt per gemeente en/of per handhaver. Kleine en middelgrote gemeenten hebben (integrale) handhavers die veelal een breed takenpakket hebben en meerdere van deze taken uitvoeren. In grotere gemeenten is vaak meer sprake van specialisatie en voert een handhaver een beperkter aantal taken uit.

16 Per 1 januari 2022.



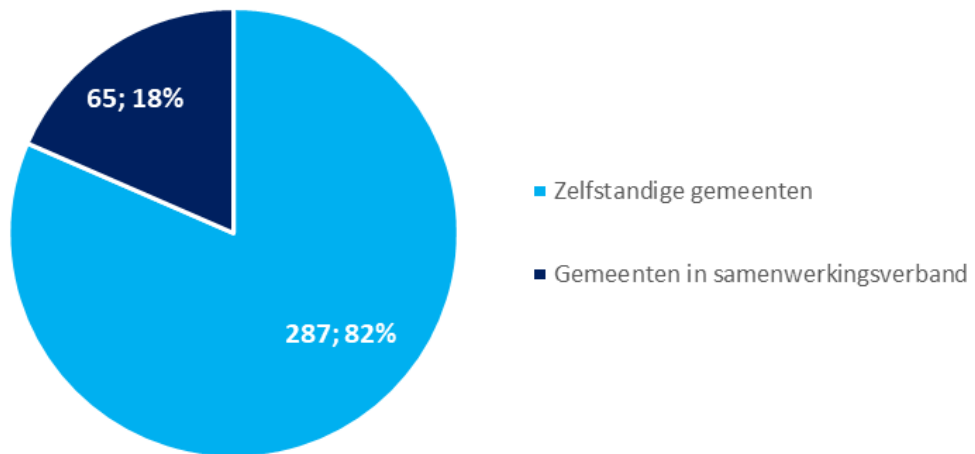
Een handhaver heeft zoals eerder aangegeven vaak ook een bijzondere opsporingsbevoegdheid in domein I en is daarmee een 'boa'. Een boa heeft meestal een beperkte opsporingsbevoegdheid die afhangt van zijn functie en taak. De boa heeft een specifieke, afgebakende taak waarvoor hij/zij kan worden opgeleid. Een boa kan in maximaal twee domeinen werken, maar alleen als de boa bij twee verschillende werkgevers in dienst is en voldoet aan de bekwaamheidseisen van de twee domeinen. De gemeentelijke handhaver heeft hiervoor over het algemeen taken en bevoegdheden in domein 1, Openbare ruimte: aanpak van overlast en kleine ergernissen die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte. Vanuit bestuursrechtelijk perspectief is de gemeentelijke handhaver een aangewezen toezichthouder op diverse beleidsterreinen en die als zodanig bevoegd kan zijn om toezicht te houden en waar nodig kan handhaven.

### Aantal afgegeven aktes boa's domein I (2021)



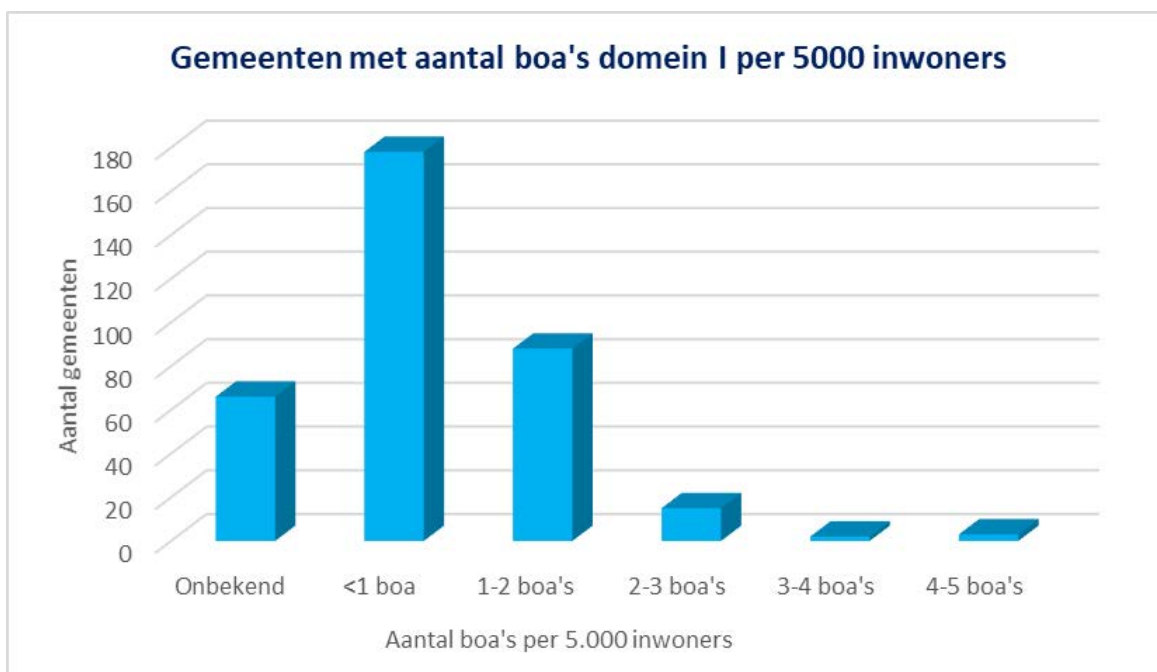
In bovenstaande grafiek is het aantal afgegeven aktes voor de boa's in domein I weergegeven en bij welke werkgever deze in dienst zijn.<sup>17</sup>

### Gemeenten en samenwerkingsverbanden (2021)

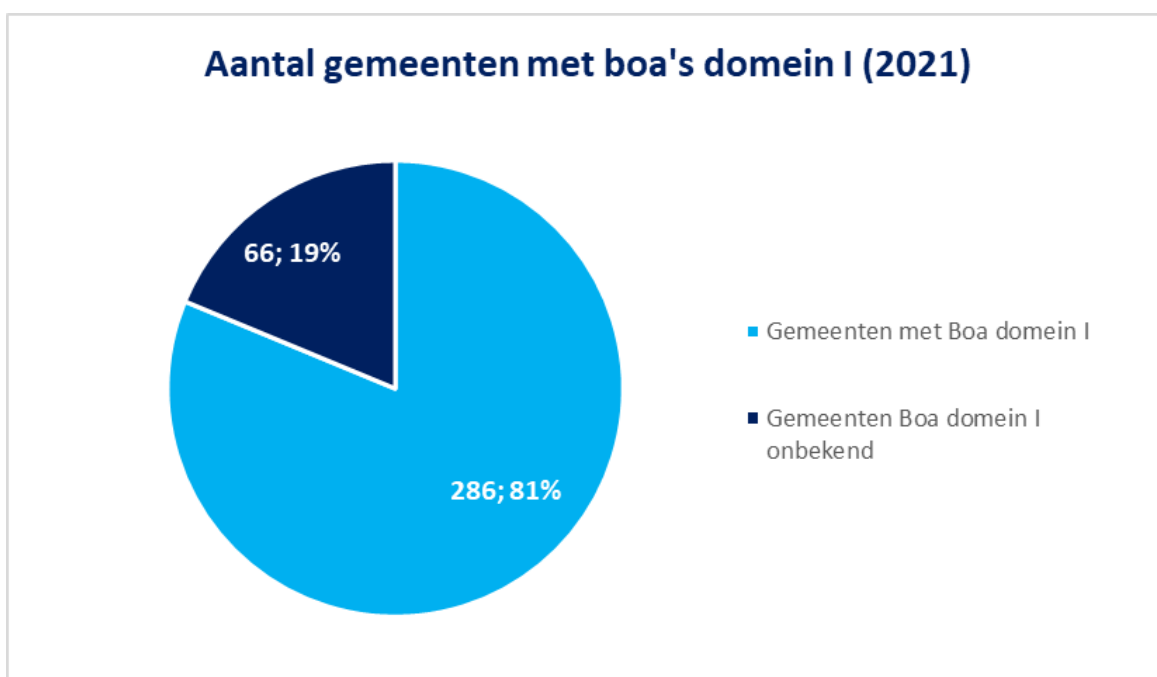


In bovenstaande grafiek is weergegeven welke gemeenten ambtelijk samenwerken. Hierin is niet opgenomen welke gemeenten een samenwerkingsovereenkomst of -convenant voor boa's hebben.

<sup>17</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, [dossier- en ondernummer 35925-VI nr. 30](#).



In bovenstaande grafiek is het aantal boa's in domein I per 5.000 inwoners bij gemeenten weergegeven<sup>18</sup>.



In bovenstaande grafiek is het aantal gemeenten met boa's domein I weergegeven. Naast het feit dat opmerkelijk is dat van 66 gemeenten niet bekend is of en zo ja hoeveel boa's (domein I) zij in dienst hebben, is ook opmerkelijk dat niet inzichtelijk is of en hoeveel handhavers of toezichthouders op leefbaarheid en veiligheid zonder opsporingsbevoegdheid bij gemeenten in dienst zijn.

<sup>18</sup> Van 67 gemeenten is bij Justis niet bekend of zij boa's in dienst hebben. Zij kunnen via een samenwerkingsverband boa's in dienst hebben. De uitsplitsing hiervan is echter niet te achterhalen in de systemen van Justis. Verder is het goed te benadrukken dat veel gemeenten ook toezichthouders in dienst hebben die vanuit bestuursrechtelijk perspectief toezicht houden op het gebied van leefbaarheid en veiligheid.

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

juni 2022

[vng.nl](https://www.vng.nl)